

Mujeres

EN LA

trama

DEL *Estado*

*Una lectura
feminista
de las políticas
públicas*

CLAUDIA ANZORENA

COLECCIÓN INDAGACIONES



CLAUDIA ANZORENA (1976) es investigadora del Conicet, donde indaga sobre la relación entre mujeres, Estado y ciudadanía en las políticas públicas. Es feminista, activista por los derechos sexuales y reproductivos y co-coordinadora de RIMA: Red Informativa de Mujeres de Argentina (www.rimaweb.com.ar). Se graduó como licenciada en Sociología en 2002 (FCPyS, UNCuyo). Es especialista en género y políticas públicas (2004, PRIGEPP, FLACSO). En 2004, obtuvo una beca doctoral del Conicet, gracias a la cual alcanzó los grados académicos de magíster en Política y Gestión de la Educación (2008, UNLUJÁN) y doctora en Ciencias Sociales (2009, FCS, UBA). Desde 2000, ha participado en diferentes proyectos de investigación y ha publicado artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, capítulos de libros y artículos de difusión.

MUJERES EN LA TRAMA DEL ESTADO



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

Universidad Nacional de Cuyo
(Mendoza, República Argentina)

Rector

Ing. Agr. Arturo Roberto Somoza

Vicerrector

Ing. Agr. José Rodríguez

Secretario de Extensión Universitaria

Lic. Fabio Luis Erreguerena

EDIUNC

Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo

Directora

Lic. Pilar Piñeyrúa

Publicación con referato recomendada por el Comité Editorial
(EDIUNC, Universidad Nacional de Cuyo).

Claudia Anzorena

MUJERES
EN LA TRAMA
DEL ESTADO

*Una lectura feminista
de las políticas públicas*

EDIUNC

Anzorena, Claudia

MUJERES EN LA TRAMA DEL ESTADO : UNA LECTURA
FEMINISTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS / Claudia Anzorena;
con prólogo de Diana H. Maffía. –1a ed.– Mendoza:

EDIUNC, 2013.

288 p.; 23x15 cm. – (Indagaciones; 5)

ISBN 978-950-39-0295-0

1. Sociología. 2. Feminismo. 3. Políticas Públicas. I. Maffía,
Diana H., prólog. II. Título

CDD 320.6

MUJERES EN LA TRAMA DEL ESTADO.

Una lectura feminista de las políticas públicas

Claudia Anzorena

Primera edición, Mendoza, 2013

COLECCIÓN INDAGACIONES N° 5

ISBN 978-950-39-0295-0

Queda hecho el depósito que marca la ley 11723

© EDIUNC, 2013

<http://www.ediunc.uncu.edu.ar>

ediunc@uncu.edu.ar

Impreso en Argentina · *Printed in Argentina*

*a mi nonna Elsa, a mi mamá...
porque en ellas hacen raíz todas las que soy*

Este libro es producto de un trabajo de varios años que fue posible por el apoyo y el cariño de muchas personas a quienes agradezco profundamente. También fue muy importante el sostenimiento permanente de Leandro, mi compañero de vida, y de mis familias: la biológica y las del corazón.

Mi mayor agradecimiento es para Alejandra Ciriza, por su dedicación y trabajo pero además por su aliento y afecto permanentes. Agradezco a Gabriela Adelstein y a todas las personas que me brindaron su tiempo para leer y debatir mis escritos, especialmente a Nora Llaver, Sabrina Yañez, Sofía D'Andrea, Mariano Salomone, Mercedes Molina y Valeria Fernández Hasan. En este mismo sentido, por sus aportes a las juradas de tesis de maestría: Mónica Tarducci, Ma. Herminia Di Liscia y Silvia Brusilovsky, y de doctorado: Diana Maffía, Laura Pautassi y Carlos Figari.

Va mi gratitud a todas las personas que compartieron conmigo sus experiencias sobre el Plan Jefas y sobre el «área mujer» de Mendoza. Al Conicet, que me permitió abocarme a esta investigación, y a la ANCYT, porque a través de un proyecto PICT 2011 del FONCYT obtuve parte de los recursos que hicieron posible esta edición. Al Incihusa y al CCT Mendoza, donde desempeño mi tarea cotidiana. A Pablo Alabarces y al Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. A Susana Vior, a Paco Beltrán Llavador y a las/os docentes y compañeras/os de la Maestría en Política y Gestión de la Educación (UNLUJÁN). Al grupo de trabajo Experiencia Política, Género y Memoria (Incihusa-Conicet).

A mis amigas, que siempre están conmigo.

A mis compañeras feministas en Mendoza y en los diferentes rincones del país, con quienes seguimos apostando por «un mundo donde quepan todos los mundos».

Índice

PRÓLOGO	XIII	
INTRODUCCIÓN	XVII	
PARTE I	HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y CONTEXTO HISTÓRICO	25
	I GÉNERO Y CIUDADANÍA	27
	II CLAVES PARA LEER	
	LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	37
	¿Qué son las políticas públicas?	39
	La implementación de las políticas públicas como procesos organizacionales	46
	III LOS DILEMAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE FINES DE LOS 90	51
	La mundialización del neoliberalismo: «nuevos» problemas y «nuevas» políticas	51

Las políticas sociales en el marco del modelo neoliberal: los
ideales de racionalidad, selectividad y flexibilidad 56

IV DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO: VARONES PÚBLICOS,
MUJERES DOMÉSTICAS 61

V POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES:
EL TEMA «MUJER» 71

VI LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LAS POLÍTICAS
SOCIALES 79

Del Capital Humano a la Nueva Economía de la Familia:
una mirada conservadora sobre las mujeres 79

Los planes compensatorios de los 90: «optimizando» el rol
reproductivo de las mujeres 84

Breves consideraciones sobre el Estado y las mujeres en el caso
argentino 88

PARTE II UNA LECTURA DE LAS POLÍTICAS EN ACTO 93

I POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO: LA PRODUCCIÓN DE UN
«CUARTO PROPIO» EN EL ESTADO 95

II DE NAIROBI A BEIJING: ORGANISMOS INTERNACIONALES
Y LA CUESTIÓN DE LA MUJER EN ARGENTINA. 99

III LOS DERROTEROS DEL «ÁREA MUJER» EN LA PROVINCIA
DE MENDOZA (1988-2008) 107

De la Asesoría al Instituto de la Mujer: un camino ascendente
(1988-1995) 110

El Consejo de la Mujer: en procura del consenso
(1996-1999) 121

El IPPEHM: de la igualdad a la equidad. Más allá del
reconocimiento (2000-2007) 125

La nueva institucionalidad: no solo mujeres sino perspectiva
de género en el Estado 136

IV LAS TRANSFORMACIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
Y SUS EFECTOS EN LAS RELACIONES DE GÉNERO: EL PLAN
JEFAS DE HOGAR DESOCUPADAS EN MENDOZA (2000 A
2006) 149

La crisis de 2001: la «nueva» política social 150

El Plan Jefas como proceso organizacional nacido en una
«zona de incertidumbre» 156

Historia del Plan: los hitos en el desarrollo: 2001, 2003 y
2006 168

De la formulación a la práctica: sobre negociación, conflicto
y puntos de tensión 169

Planificación social y sistema educativo 171

El género en cuestión: el BID y el IPPEHM 174

Escenarios de conflicto entre 2003 y 2006: en defensa de
una experiencia democratizadora 178

Ellos y nosotros: alianza y contraposiciones en los
escenarios de conflicto 187

Innovar en políticas sociales: límites y posibilidades 193
¿Transformación? O más bien eficiencia: racionalidad y
selectividad 196

Redefinir el concepto de trabajo 199

Brindar educación a mujeres adultas: una
oportunidad 205

V MUJERES Y ESTADO: ¿CIUDADANAS O
ADMINISTRADORAS? 215

Los límites del reconocimiento: el «área mujer»
y el «Plan Jefas» 220

Las mujeres: al cuidado... madres más eficientes o mujeres
más autónomas 226

CONCLUSIONES 235

ANEXO I	DISEÑO METODOLÓGICO Y TÉCNICAS	
	DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	243
	Consideraciones sobre las técnicas	244
	El trabajo de campo	247
	El análisis de los datos	249
ANEXO II	CUADROS	255
	Cuadro 1: Funciones por jurisdicción y organismos	255
	Cuadro 2: Composición y función que debían cumplir las unidades ejecutoras	257
	Cuadro 3: Nivel educativo de las jefas inscriptas en la base	257
	Cuadro 4: Mujeres jefas de hogar convocadas a participar del Plan y que aceptaron, según municipio y actividad en la que se incorporarían.	258
	Cuadro 5: Cantidad de centros educativos por departamento. Marzo de 2003	259
	Cuadro 6: Cantidad de alumnas beneficiarias por departamento y modalidad educativa. Marzo 2003	259
	BIBLIOGRAFÍA	261
	Documentos, folletos, informes y sitios de internet	277
	Documentos aportados por el personal de CENS Jefas	278
	Leyes, decretos y resoluciones	279
	Notas periodísticas	280
	ÍNDICE ANALÍTICO	283

Prólogo

A comienzos de los 80, pocos años antes del retorno de la democracia, un grupo diverso de militantes políticas, sindicalistas, profesionales, comunicadoras, feministas, artistas, se reunían en lo que se llamó «la multisectorial de mujeres». Ellas organizaron el primer 8 de marzo de la democracia en 1983, una convocatoria multitudinaria en Plaza Congreso cuando aún el miedo y el estado de sitio estaban pegados al cuerpo. Llegaban a la democracia con diálogos y consensos, donde habían madurado muchos proyectos y muchas demandas, y pronto tuvimos las primeras leyes en derechos tan demorados como el divorcio, la patria potestad compartida y la igualdad de los hijos ante la ley. Comenzamos entonces a pensar en términos de normas pero también en responsabilidades del Estado bajo la forma de políticas públicas dirigidas a las mujeres.

El concepto mismo de políticas públicas, la amplitud de las responsabilidades estatales, los aspectos ideológicos en cuanto a la función del Estado y en cuanto a los avances en la equidad de género, la idea de transversalidad, los planes de igualdad de oportunidades y de trato fueron parte del debate público de las últimas décadas en nuestro país y en el ámbito internacional, donde las mujeres comenzamos a tener presencia y dar forma específica a nuestras demandas.

En este libro, Claudia Anzorena hace un análisis a la vez histórico y con mirada feminista, de gran solidez en su seguimiento técnico y de gran sensibilidad polí-

tica en la complejidad del contexto que pone en juego para comprender el proceso de inclusión y de ampliación de derechos de las mujeres. Poner el acento en un estudio de caso de política local como el Plan Jefas de Hogar Desocupadas de Mendoza es un hallazgo porque permite encarnar las observaciones generales y las categorías abstractas como igualdad, equidad, reconocimiento y perspectiva de género, y hacerlo además en un contexto de crisis, que es cuando estos planes logran materializarse.

La falta de reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres es a la vez causa y efecto de la errónea concepción asistencial de las políticas públicas, que las minoriza y las pone bajo sistemática tutela del Estado sin respetar ni construir su autonomía ni garantizar la exigibilidad de sus derechos. Las crisis económicas son situaciones de gran vulnerabilidad, en las que no podemos oponernos a la ayuda asistencial porque significaría dejar en el abandono a personas y familias altamente vulnerabilizadas, pero donde precisamente podemos ver el carácter pernicioso de ese modo de intervención pública y su perverso efecto sobre los procesos de ciudadanía de las mujeres. Son planes que refuerzan el rol doméstico, los estereotipos y las relaciones desiguales de género; pero la opción es a todo o nada.

Una mirada investigativa sobre estos procesos nos permitirá planificar con otros presupuestos y sobre todo con otras aspiraciones en los modos de organización social y en el sostenimiento de las estructuras institucionales. Pensar las mujeres en su pluralidad nos permitirá complejizar las miradas sobre el cruce de jerarquías de género, clase, raza y edad, y entonces desarmar la trampa de la neutralización del sujeto al que están destinadas las políticas públicas.

Necesidades que recorren la totalidad de la demanda pública de las mujeres (como las políticas vinculadas a derechos sexuales y reproductivos) deben responder a la vez de modo diferente a las necesidades expresadas de modos diversos en áreas rurales y urbanas; entre trabajadoras asalariadas y no asalariadas; adolescentes, adultas o adultas mayores; profesionales o analfabetas; en situaciones de violencia o de encierro; en las mil maneras en que puede encarnarse lo femenino en la ciudadanía.

Políticas no dirigidas expresamente a las mujeres (como políticas educativas, económicas o de vivienda) pueden sin embargo tener un impacto diferencial sobre nuestras vidas que es necesario que el Estado registre en su obligación de garantizar igualdad de resultados. Este es también un valioso aporte que la mirada

plural de Claudia Anzorena, con solvencia y compromiso, permite hacer sobre el alcance de una perspectiva de género necesaria en todas las políticas públicas.

Allí donde los cuerpos se han borrado, donde el sexo se ha neutralizado, Anzorena les devuelve protagonismo y centralidad en una política que debe explicitarnos y nombrarnos para incluirnos en la ciudadanía. Un aporte ilustrado y políticamente relevante para no fingir nunca más inocencia con respecto a las muchas violencias que por acción y omisión afectan a las mujeres, desde la misma institución cuyo sentido y razón de ser es protegernos: el Estado.

Diana Maffía¹

1 Diana Maffía es doctora en filosofía (UBA), investigadora del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género (UBA) y docente de Gnoseología en la Facultad de Filosofía y Letras. De 1998 a 2003, fue defensora adjunta del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en el área de Derechos Humanos. De 2007 a 2011, fue diputada de la Ciudad de Buenos Aires y presidió las comisiones de Igualdad de Oportunidades (2007 a 2009) y de Mujer e Infancia (2009 a 2011). En la actualidad es consejera académica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, donde dirige el Observatorio de Género en la Justicia.

Introducción

En Argentina, las mujeres, como colectivo con demandas específicas, ingresaron al Estado en 1985 no solo como destinatarias sino también como hacedoras de políticas públicas. La primavera democrática, parafraseando a Virginia Woolf, abría para las feministas la posibilidad de tener sus «500 libras al año y una habitación propia» en el Estado. Las mujeres habían cambiado, resistido a la dictadura y acumulado saberes específicos. Bajo el signo de la democracia, reclamaron un lugar para sí en el espacio público, donde se toman las decisiones, alejado de los roles tradicionales.

La metáfora de la habitación propia ha sido largamente utilizada para referirse al ingreso de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida por fuera del espacio doméstico. Virginia Woolf intuía, allá por 1929, que un lugar y un tiempo para sí, evadido del constante ser y hacer para otros, era una condición básica y necesaria para comenzar el acto creador: «Una mujer debe tener dinero y una habitación propia para poder escribir novelas; y esto, como veis, deja sin resolver el gran problema de la verdadera naturaleza de la mujer y la verdadera naturaleza de la novela». Obtener un espacio y el dinero necesario para reflexionar sobre nosotras y las otras, en procura de la emancipación y la autonomía, no es nada fácil. Es solo el comienzo de la revolución en la plaza, en la casa y en la cama. Menos sencillo es moldearlo y mantenerlo durante el paso del tiempo. Si bien este acto en

sí mismo ya es liberador, necesariamente entra en relación con lo otro, los otros y las otras, con un mundo que no se deja conquistar a placer, sobre todo cuando se le disputan espacios de poder. Virginia nos decía entonces: «De todos modos, cuando un tema se presta mucho a controversia –y cualquier cuestión relativa a los sexos es de este tipo–, uno no puede esperar decir la verdad. Solo puede explicar cómo llegó a profesar tal o cual opinión» (Woolf, 2008, p. 6-7). De esto trata este libro, de contar desde mi perspectiva situada y generizada cómo algunas mujeres tejen (en) la trama del Estado.

Desde 1999, cuando estaba terminando la Licenciatura en Sociología, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, he sostenido un interés cognoscitivo y político por el campo de problemas vinculado a las políticas públicas que tienen como destinatarias a mujeres. De este modo, me he concentrado en los procesos que influyen en la configuración de la relación entre intervención estatal y mujeres/género/feminismos. Mi tesis de maestría y mi tesis doctoral, que dan origen a las investigaciones que desembocan en este libro, son el producto de estos años de labor, la precipitación de un trabajo en el que he buscado, junto con Alejandra Ciriza y otras compañeras, articular y complejizar el análisis para comprender cómo se piensan, se construyen y se implementan las políticas públicas que intervienen sobre la vida de las mujeres (Anzorena, 2008, 2009).

Entonces, me provoca compartir algunas indagaciones realizadas en torno a las formas en que el proceso de construcción de un espacio para las mujeres en la trama del Estado tuvo lugar en Mendoza a lo largo de veinte años (1988-2008). El proceso es llamativo, porque a un paso de la apertura de organismos especializados en la promoción de los derechos de las mujeres, estas se fueron convirtiendo en las destinatarias privilegiadas de las políticas de alivio de la pobreza. Aquello que daría lugar a la promoción de la autonomía se fue transformando en delegación del cuidado. El ahondamiento de la brecha entre ricos y empobrecidos/as fue unido a un proceso de redefinición conservadora de la ciudadanía, que se caracterizó por la asimetría creciente entre conquistas legales y garantías estatales para el goce de derechos. En los 90, a medida que el neoliberalismo arrasaba con las condiciones de vida de las mayorías, se produjo una reubicación en la relación entre demandas feministas y Estado: mujeres y espacios estatales corrieron la misma suerte, fueron y son cada vez más requeridas para la atención de los débiles y los olvidados.

El Estado opera de manera paradójica: se presenta como representante de los intereses generales y como garante de los derechos del conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, no se trata de un espacio neutral, encargado de garantizar la reproducción del orden establecido entre clases sociales, los géneros, la orientación sexual, la edad, el racismo. La dificultad en las políticas dirigidas a las mujeres, a partir de la restauración democrática en Argentina, reside en que implican un haz de relaciones escasamente evidentes: las relaciones entre sociedad civil y Estado, entre economía y política, entre cuerpo y política, entre las múltiples opresiones, entre distribución y reconocimiento, entre dimensiones estructurales y transformaciones históricas, entre inercia de lo establecido e incidencia de los intentos de transformación en escenarios sumamente inestables y complejos. Cuesta desbrozar las relaciones entre sociedad civil y Estado, iluminar la articulación entre economía y política, desnudar el sexo oculto del Estado.

Nuestro objetivo es establecer precisiones en torno a las articulaciones entre dos procesos que caracterizan el derrotero de las políticas públicas dirigida a mujeres. Uno se centra en la retórica de los nuevos derechos –como los derechos sexuales y reproductivos, a la libre elección sexual, al respeto de la diversidad, etc.–, impulsada por los organismos internacionales a través de conferencias, pactos y convenciones, que ha desembocado en un incremento de derechos formales.¹ El otro se vincula con las políticas implementadas como respuestas a las condiciones económicas creadas por el capitalismo tardío, las cuales se basan en una lógica de mercado que busca mayor impacto al menor costo, donde las políticas sociales están subordinadas a la lógica económica y no a la de los derechos. Entre ambos procesos se producen tensiones en cuanto las mujeres están situadas al mismo tiempo como destinatarias de políticas públicas de género y como las principales afectadas por las desigualdades creadas por el modelo neoliberal.

A lo largo de este trabajo, nos acompañan interrogantes que se desprenden de estos procesos, de esta suerte de posicionamiento dual que tiene el Estado respecto de las mujeres. ¿Qué relaciones existen entre intervención estatal y repro-

1 Se trata de un conjunto de derechos humanos, reconocidos como derechos de tercera generación, que responden a los retos planteados por diferentes movimientos sociales –pacifistas, ecologistas, feministas, de lucha contra el racismo, de descolonización, de diversidad sexual, etc.– y que en los años 70 logran penetrar en la comunidad internacional. Entre ellos se encuentran derechos específicos para las mujeres y las niñas consagrados por las Naciones Unidas en las diferentes conferencias, pactos y convenciones mundiales, como los derechos sexuales y reproductivos, a la libre opción sexual, a la autonomía, a no ser discriminadas, etc.

ducción/transformación de las relaciones de género? ¿Bajo qué condiciones se abrió un espacio estatal para implementar políticas públicas específicas dirigidas hacia mujeres? ¿Cómo interviene el Estado en la vida de las mujeres? ¿En la vida de qué mujeres interviene? ¿A qué obedece que las coloque como destinatarias de políticas de reconocimiento y como beneficiarias de políticas sociales derivadas del modelo económico, como si se tratara de asuntos escindidos?

Para analizar esta encrucijada de las mujeres como destinatarias de políticas escindidas, tomamos dos procesos desarrollados en Mendoza que condensan, en experiencias particulares, los debates teóricos más amplios relacionados con el reconocimiento de (algunos) derechos y la transformación de la intervención social con el neoliberalismo. Estos procesos son: la experiencia del área institucional de políticas dirigidas a promover los derechos de las mujeres en Mendoza, y el «Plan Jefas de Hogar Desocupadas», un programa social nacional de transferencia monetaria aplicado como experiencia piloto en Mendoza en 2000, antecesor (no reconocido) del masivo y popular «Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados» de 2002.

El «área mujer» y el Plan Jefas muestran cómo se juegan las relaciones sociales en momentos históricos determinados, la complejidad de estos procesos y sus características particulares. El «área mujer» de Mendoza, creada en 1988, es producto de los compromisos internacionales asumidos por Argentina, en el marco de la primavera alfonsinista, sobre los derechos de las mujeres en la conferencia de Nairobi (1985). El seguimiento que realizamos de este organismo permite visualizar las formas en que *la cuestión de las mujeres* comenzó un proceso de institucionalización prometedor, y como el curso de los acontecimientos puso límites a este proceso, dando paso a las aggiornadas políticas sociales con componentes de género. El Plan Jefas, por su parte, fue un plan piloto producto de una coyuntura política particular –el fin de la década menemista–, que combinó algunas de las recomendaciones típicas de los organismos de financiamiento con algunos puntos innovadores. Inicialmente planificado por tres años, se extendió hasta 2009, debido a las particularidades de su desarrollo. Supuso la interacción de una gran cantidad de sujetos/as y evidencia las formas en que el Estado opera sobre los sectores populares, específicamente sobre las mujeres.

Si bien se trata de experiencias singulares, cristalizan una serie de problemas relevantes tanto para el análisis de las políticas públicas en general como de las políticas específicas dirigidas hacia las mujeres. Es así que exceden con mucho

los límites del caso y permiten comprender las relaciones entre Estado y mujeres. Finalmente, la lectura de estos procesos facilita analizar cómo se juegan las relaciones de género en las políticas sociales, a pesar de que el Estado se pretenda sexualmente neutro, y la articulación de las políticas de género con el conjunto de la intervención estatal.² Esta perspectiva densa de los procesos organizacionales, unida a un punto de vista de género, nos permite llenar un vacío de conocimiento respecto de la intervención estatal y a la vez iluminar las relaciones de género sexuales en lugares donde son menos transparentes.

De allí las decisiones en el diseño metodológico que posibilitaron observar las características y transformaciones que fueron experimentando el «área mujer» y el Plan Jefas en el transcurso del tiempo. Partimos de supuestos generales de índole teórico-conceptual respecto de qué son las políticas públicas y cómo se comportan respecto del género. Utilizamos fuentes de información tanto de tipo primarias como secundarias. La metodología fue de tipo cualitativo, como también las técnicas para la obtención de datos: entrevista no estandarizada a informantes clave, observación y análisis de documentación de diferentes tipos, hasta llegar a la saturación teórica. El análisis de los datos consideró tres aspectos: primero hizo hincapié en las políticas públicas en cuanto nexos entre Estado y sociedad civil y cómo la intervención estatal tiende a la reproducción/transformación de las relaciones sociales entre los géneros. En segundo lugar, hizo referencia a las ideas que portan los hacedores de políticas respecto de las mujeres y su lugar en la sociedad. Y, finalmente, cómo se producen las relaciones de fuerza y los arreglos provisorios a que da lugar la intervención estatal como proceso social que afecta a sujetos/as concretos/as, en este caso a las mujeres.

El libro está estructurado en dos partes. Una que recorre las herramientas conceptuales y el contexto histórico en el que se desarrollan los acontecimientos y otra donde nos sumergimos en la lectura de los dos procesos analizados, los derroteros del «área mujer» de 1988 hasta 2008, y las transformaciones de las políticas sociales y sus efectos en las relaciones de género a partir de la lectura del Plan Jefas. La segunda parte termina retomando lo analizado para dar cuenta

2 Con «relaciones de género» nos referimos a las formas de organización histórica y de jerarquía de las relaciones sociales en un orden heteropatriarcal, basadas en la dicotomía y las diferencias de poder entre lo «masculino» y lo «femenino», que regulan las sociedades y presentan como naturales una serie de características y condiciones que son históricas, como se expondrá en la primera parte de este libro.

de cómo las tensiones entre las lógicas de la asistencia y la lógica de los derechos atraviesan las políticas públicas cuyas destinatarias son mujeres, y no ciudadanas, estableciendo precisiones respecto de las relaciones entre igualdad/desigualdad y reconocimiento.

Este trabajo permite advertir los conflictos permanentes entre lógicas excluyentes y lógicas inclusivas. Entre la inercia heredada de las políticas de ajuste, reducción y achique propias de la asistencia neoliberal y el deseo de ampliación y democratización de derechos de los movimientos sociales. Si, de un lado, el Estado se beneficia del trabajo gratuito comunitario, solidario y doméstico, funcional a la lógica de ajuste y reducción de la intervención estatal, por el otro, en el campo estatal y social, ya está instalada cierta conciencia respecto de los derechos de las mujeres. La educación, la asistencia y las políticas hacia mujeres se constituyen en un campo de contradicciones que muestra la complejidad de la realidad social.

La tensión que cruza este análisis es sin duda uno de los dilemas recurrentes de las ciencias sociales: el de la relación entre la acción de los/as sujetos/as y las condiciones no elegidas (la estructura) en que dicha acción se lleva a cabo. Trabajar sobre estos procesos nos permitió observar, en un microcosmos, un conjunto de dilemas propios de la sociedad argentina en el fin del siglo xx y principios del xxxi, esto son las complejas relaciones producidas por la intervención estatal sobre la vida de las mujeres. Por decirlo en términos de Bourdieu, una suerte de «comprensión genérica y genética de lo que es fundado sobre el dominio de las condiciones sociales de las cuales se es producto» (Bourdieu, 1999, p. 532).

El «área mujer» y el Plan Jefas, como procesos organizacionales, se basan en redes de relaciones entre organizaciones y sujetos/as provenientes de diferentes campos: lo asistencial, los derechos, lo educativo, lo burocrático y lo político en un contexto de crisis. Esta combinación de lógicas diferentes y hasta antagónicas es lo que da riqueza y complejidad a los procesos sociales. La relevancia de este estudio radica, precisamente, en la posibilidad de poner la lente en varios registros: una perspectiva de género que aborda nuevos campos, como es la planificación social; una visión crítica de las organizaciones, que permite construir conocimiento en relación con las tensiones que se establecen en el desarrollo de los planes sociales, y una perspectiva que tenga en cuenta las relaciones de género, el conflicto y los procesos de ciudadanización como inherentes a todos los procesos sociales. En síntesis, pretende contribuir a pensar en torno a los límites y posibilidades de las políticas sociales y de las políticas de género, a develar las lógicas de los procesos

organizacionales para volverlos a favor de las personas que los integran, y contrarrestar sus efectos de reforzamiento de las relaciones desiguales de género. Como señala la teórica y poeta feminista Adrienne Rich:

Si bien el libre ejercicio por parte de todas las mujeres de la elección sexual y procreadora catalizará enormes transformaciones sociales (yo así lo creo), también creo que solo puede ocurrir codo a codo, no antes ni después, con otras demandas que se han negado durante siglos a las mujeres y algunos varones: el derecho a ser personas, el derecho a compartir justamente los productos de nuestro trabajo, no ser usadas solo como un instrumento, un papel, un útero, un par de manos o una espalda o un conjunto de dedos; a participar plenamente en las decisiones de nuestro lugar de trabajo, nuestra comunidad; a hablar por nosotras mismas, por derecho propio (Rich, 1996, p. 21-22).

I Herramientas conceptuales y contexto histórico

CAPÍTULO I

Género y ciudadanía

En el imaginario social, las mujeres, como categoría aislada, son consideradas las encargadas del bienestar familiar. Se las define vinculadas a las tareas de cuidado de la vida humana frágil: de niños y niñas, adolescentes, enfermos/as, discapacitados/as, adultos mayores. También, al trabajo reproductivo en el ámbito privado-doméstico y a lo sumo en el ámbito comunitario. Identificar a las mujeres con la esfera doméstica torna difícil observar la relación entre mujeres y Estado. El Estado es el lugar de lo público por antonomasia, hasta el punto que, a menudo, se piensa la esfera pública reducida a lo estatal. Resulta difícil advertir que las leyes, las políticas públicas, la burocracia y el aparato represivo¹ están marcados. Por el contrario, se supone que el Estado gobierna sobre sujetos neutros y descorporizados, sin marcas de género, de edad, de color de piel, de sexualidad, de origen. Es preciso realizar una labor crítica para notar que el patrón, o al decir de Audre Lorde, la «norma mítica» con la que las sujetas diferentes sabemos que

1 Según Oszlack la burocracia, lejos de un proceso abstracto, racional, planificado y coherentes, se trata de la expresión material del Estado y el brazo ejecutor de su acción política. Por otra parte, el aparato represivo se refiere a las fuerzas armadas y de seguridad que constituyen el monopolio del uso de la violencia y la coerción en un territorio determinado. Ambos –la diferenciación del control y la institucionalización de la autoridad–, junto con el reconocimiento exterior de la soberanía y la producción de una identidad nacional, son atributos que constituyen a los estados nacionales (Oszlak, 2004, p. 103; Oszlack, 2006, p. 11-12).

no nos identificamos, es en realidad blanco, varón, delgado, joven-adulto, letrado, cristiano y con recursos económicos (Lorde, 2003, p. 123-124). Las marcas sexuales, raciales, generacionales que distinguen a los/as sujetos/as son percibidas como peculiaridades de los «otros cuerpos», de los cuerpos «no masculinos», «no blancos», «no jóvenes-adultos». De allí que cuando se aplican políticas exclusivamente para «mujeres» (o para los sujetos «diferentes»), se presentan como una suerte de anomalía que irrumpe en un espacio que pretende ser neutral, que rechaza la diferencia, como políticas no solo específicas sino también particulares. Las mujeres son «lo otro», lo que es distinto, en un mundo caracterizado por las desigualdades, el autoritarismo y las jerarquías, donde «lo diferente» se significa como inferior, y por tanto como blanco de la descalificación cuando no de la violencia y el exterminio (Ciriza, 2007a). En estos procesos de desvalorización o exclusión de la diferencia, se convierte en «norma» –universal, neutral y objetiva– aquello que es construcción social. A continuación haremos referencia a tres conceptos que atraviesan el análisis de las relaciones entre mujeres y Estado: género, ciudadanía y políticas públicas.

La crítica feminista ha elaborado perspectivas de desmantelamiento de lo dado y descripciones de los ámbitos donde las mujeres han sido invisibilizadas, discriminadas o excluidas, como la ciencia, la política y la economía. Con recursos teóricos y empíricos propios, creados o resignificados, se constituye en un espacio de producción de conocimiento y reflexiones desde la experiencia de las mujeres, entendidas las mujeres como una categoría histórica y socialmente construida, atravesada por relaciones de poder determinadas por la clase, el género, la raza, que estipulan lugares con valorizaciones y jerarquías disímiles en la sociedad, inclusive entre las propias mujeres y los sujetos subalternos (Ciriza, 2005; Lorde, 2003).² Los feminismos han puesto en cuestión las relaciones desiguales entre

2 Las feministas negras como Angela Davis, Barbara Smith, bell hooks, Audre Lorde, Patricia Hill Collins, a partir de los años 60, realizaron una crítica teórica y política al feminismo blanco del Norte, que había creado, y convertido en hegemónica, una categoría *mujer* homogénea, abstraída de otras opresiones que no fueran las de varones sobre mujeres. En este sentido, explica Ochy Curiel, «abrieron el abanico de análisis con nuevas perspectivas en lo que se refería a la subordinación de las mujeres. Desde un cuestionamiento a la categoría *mujeres* por su pretensión universal, las afrodescendientes o mujeres negras han hecho aportes significativos relacionando categorías como la raza y el sexo/género, demostrando cómo el patriarcado tiene efectos diferentes en las mujeres cuando estas categorías les atraviesan» (Curiel, 2007, web IIDH). Curiel agrega que usan el concepto raza no como una identidad biológica para la clasificación de grupos humanos sino como categoría de poder desde la cual se construye el racismo (Curiel, 2006, p. 12).

los géneros, pero también entre las mujeres, y han dado lugar a una multiplicidad de puntos de vista desde donde analizar críticamente las condiciones materiales y simbólicas de existencia de los/as/lxs sujetos/as/xs, y buscar las posibilidades para su transformación. En esta línea, delimitamos un punto de vista de género para abordar las políticas públicas que, directa o indirectamente, afectan a las mujeres. Vale aclarar que no consideramos que este punto de vista explique por sí mismo la subordinación de las mujeres, sino que buscamos situarnos en un lugar que nos permita enfocar una de las categorías constitutivas de las relaciones sociales de poder basadas en las diferencias sexuales, pero sin dejar de ver la intersección de las opresiones de clase, raza, género, nacionalidad (Hill Collins, 2012, p. 102), así como las relaciones de poder atravesadas simultáneamente por el racismo, el elitismo, el heterosexismo, el clasismo, la xenofobia (Lorde, 2003, p. 123), como variables interdependientes unas de otras, inscritas unas en las otras (Brah, 2004, p. 111).

En lo cotidiano, ser mujer o ser varón es vivido como un rasgo natural del ser y no como interpretación, intervención cultural o identidad adquirida socialmente. Es decir que el género se experimenta como algo ontológico y no como una construcción ideológica, histórica y social. En los años 80, el feminismo anglosajón impulsó el uso de la categoría *gender* (género, en castellano) con dos objetivos. Uno científico: conocer mejor la realidad social desde un punto de vista que permitiera diferenciar las construcciones sociales y culturales de la biología.³ Y otro objetivo político: criticar la idea de que las características de las mujeres se derivan naturalmente de su sexo anatómico. De este modo se suponía que la distinción sexo/género servía para enfrentar al determinismo biológico y desarrollar argumentos teóricos a favor de la igualdad. El uso del concepto se fue extendiendo y en los 90 alcanzó diversos ámbitos no circunscriptos al feminismo (Lamas, 1995).⁴ A

3 Paralelamente a la categoría de género, la corriente francesa ponía el acento en la *diferencia sexual* también como herramienta para analizar la determinación de las ideologías en la organización del mundo social e intelectual dividido entre mujeres y varones. Sin embargo, tomamos la categoría de género porque es la que se ubicó en los discursos de los organismos internacionales y en los gobiernos para el diseño de las políticas sociales en América Latina (De Lima Costa, 2000).

4 Marta Lamas indica algunos inconvenientes del uso de la categoría género: *gender* en inglés apunta directamente a los sexos, como accidente gramatical y como engendrar. En cambio, en castellano se refiere a la clase, especie, tipo al que pertenecen las cosas, a un grupo taxonómico, a las mercancías y a las telas, por tanto solo quienes conocen el debate teórico lo comprenden como relación entre los sexos, como simbolización o construcción cultural (Lamas, 1995).

medida que el término fue adquiriendo popularidad, no dejó de ser foco de críticas y controversias al interior mismo del campo feminista, tanto por los límites de la categoría para referirse a situaciones de gran complejidad como por las formaciones y deformaciones que ha ido experimentando al ser tomado en ámbitos con compromisos diferentes al del(los) feminismo(s) (De Lima Costa, 2000).

Las feministas comenzaron a utilizar este término para referirse a la organización social de la relación entre los sexos, más específicamente aparece entre las feministas de Estados Unidos para marcar el carácter fundamentalmente social de las determinaciones basadas en el sexo. Supone por una parte el rechazo del determinismo biológico implícito en términos como *sexo* o *diferencia sexual* y, por otro, enfatiza el aspecto relacional de las definiciones normativas de lo femenino. Las mujeres y los varones son definidos unas en relación con los otros y se las puede comprender en esa relación. A través de esta categoría se pretendía la construcción de una nueva historia que incluyera a nuevos/as sujetos/as, a partir del reexamen crítico de las premisas y estándares del trabajo intelectual existente. Joan Scott llama la atención sobre los efectos de legitimación del uso de la noción porque se presenta como más objetiva, neutra y separada de las políticas del feminismo. De este modo, es necesario tener en cuenta que el uso del término no conlleva necesariamente una afirmación acerca de la desigualdad en las relaciones de poder, mientras que la referencia expresa a las mujeres como *sujeto* contiene algo de amenazador (Scott, 1993; 1999). Desde los organismos internacionales, se tomó el concepto de género en este sentido, como una forma de neutralizar y no mencionar al *sujeto* del feminismo: las mujeres (Rosenberg, 1997).

Joan Scott trata el género como un concepto útil para el análisis histórico, a pesar de los debates a los que dio y da lugar.⁵ En esta línea, entiende la categoría de género como «un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos» y como «una forma primaria de relaciones significantes de poder». La autora señala que estas relaciones sociales com-

5 Es interesante lo que señala Frigga Haug en su artículo sobre las relaciones de género y las relaciones de producción. «Los conceptos deben ser construidos de manera tal que permitan reconocer que la cuestión está en movimiento y, por tanto, sujeta a cambios. En este sentido, considero que un concepto debe incitar y fomentar su propia discusión. El concepto de las relaciones de género, como aquel de las relaciones de producción, debe reflejar la multiplicidad de relaciones prácticas y, de ese modo, responder a la formación de actores así como a la reproducción del conjunto social. Es por eso que dicho concepto no se basa en nociones de una relación fija o de actores naturales fijos» (Haug, 2006, p. 328).

prenden una serie de elementos: las representaciones simbólicas socialmente disponibles, los conceptos normativos que delimitan las interpretaciones posibles de los significados de los símbolos, las nociones políticas, las instituciones y organizaciones sociales, y finalmente la identidad subjetiva (Scott, 1999, p. 61-64). Yuliuva Hernández García agrega un quinto elemento, que es el de las prácticas concretas y la conducta, y explica cómo toda la vida de los/as sujetos/as, desde el sentir y el pensar hasta el acceso a los recursos materiales, está mediada por su condición de género y por las relaciones entre los sexos (Hernández García, 2006).

En la perspectiva sostenida por muchas teóricas, desde trabajos tan clásicos como *El segundo sexo*, de Simone de Beauvoir (1949), hasta los debates actuales, la diferencia de género sexual pesa de manera decisiva en el lugar que un/a sujeto/a ocupa. En cada sociedad, se atribuye a cada persona, según su sexo biológico, ciertas características y roles culturales, que van formando estereotipos que se consideran propiedades naturales que devienen de tener un sexo determinado y no otro. A su vez, estos estereotipos implican valoraciones jerárquicas, basadas en el sexismo, donde lo masculino es concebido como si fuera por naturaleza superior a lo femenino, y por tanto a aquellas que son denominadas como mujeres (Scott, 1993; Lamas, 1995; Ciriza, 2005). La crítica del determinismo biológico y de la ilusión de naturalidad que impulsa a creer que las prácticas culturales y sociales derivan de la anatomía ha sido y es uno de los temas recurrentes de los feminismos. Si la anatomía es efectivamente destino, las mujeres tienen por destino natural la maternidad.

El ser madre aparece como un determinante esencial de lo femenino, como uno de los pivotes fundamentales a partir de los cuales es posible construir una definición unívoca de las mujeres. Ana María Fernández explica cómo las sociedades organizan el universo de significaciones relativo a las mujeres alrededor de la idea mujer-madre, donde la maternidad es la función a través de la cual las mujeres alcanzan la realización y adultez, y da sentido a la feminidad. Las prácticas maternas no se agotan en lo subjetivo sino que determinan y son determinadas por fuerzas sociales y configuran los mitos sociales de la maternidad, que constituyen la producción y reproducción de un universo de significaciones imaginarias que determinan lo propio de cada género, que forman parte de los valores de la sociedad y de la subjetividad de varones y mujeres.⁶ Alrededor de estas creencias

6 Las significaciones imaginarias aluden y eluden lo real determinando lo posible de ser

se organizan las prácticas individuales y sociales, públicas y privadas de mujeres y varones en cada momento histórico (Fernández, 1994).

Las determinaciones sociales y subjetivas de género –entre ellas el universo de connotaciones que portan las prácticas maternas– estructuran las relaciones sociales, atraviesan todos los órdenes de la sociedad y no solo aquello relativo a lo doméstico o del cuidado. La desvalorización de lo femenino, el androcentrismo y el sexismo, se institucionalizan en el Estado y en la economía y determinan la participación de los/as sujetos/as en todas las esferas (Fraser, 1997; Mackinnon, 1995). En este sentido, las relaciones desiguales de género dan lugar a modos de explotación, marginación y pobreza que poseen características políticas, económicas y culturales específicas. Nancy Fraser enumera una serie de injusticias que produce el androcentrismo como una construcción autoritaria que ubica los rasgos asociados a lo femenino en un lugar devaluado:

Tal devaluación se expresa en un conjunto de lesiones que sufren las mujeres, entre ellas el ataque sexual, la explotación sexual y la difundida violencia doméstica; las representaciones estereotipadas en los medios de comunicación que las trivializan, reifican y denigran; el acoso y el desdén en todas las esferas de la vida cotidiana; la sujeción a normas androcéntricas frente a las cuales las mujeres aparecen como inferiores o marginales y que obran en desventaja de las mujeres, aun en ausencia de alguna intención de discriminación; la discriminación en las actitudes; la exclusión o la marginación en las esferas públicas y los cuerpos deliberantes; y la negación de sus plenos derechos legales y de igual protección (Fraser, 1997, p. 14).

De este modo, nos posicionamos desde una perspectiva que se ubica en la articulación entre teoría feminista y punto de vista de género, que nos permite desnaturalizar, tanto en la teoría como en las intervenciones sociales, el carácter social de los procesos que establecen las formas de relación entre las personas y dictaminan lo que cada sujeto/a debe y puede hacer o no, de acuerdo al lugar que se le asigna a su género sexual. Tomamos esta perspectiva, porque plantear

imaginado, actuado, pensado, teorizado, y mantienen su efectividad a través de recursos como la ilusión de naturalidad y atemporalidad. Mientras menos hijos/as tienen las mujeres, más mito se hace necesario para sostener la equivalencia. En este sentido, la maternidad se considera una función atemporal, inscripta en el orden natural y no en la cultura, «es así, siempre fue así y siempre será así». Esto impide ver los dispositivos sociales en los que la maternidad se inscribe (Fernández, 1994). Más adelante veremos cómo la teoría neoclásica edifica sus concepciones en torno a la economía de la familia alrededor de la profundización del mito de la mujer = madre y, por tanto, encargada de las tareas de cuidado y domésticas.

que el género es una construcción social le quita a lo humano las ilusiones de atemporalidad y naturalidad y permite pensar que se pueden construir otras relaciones a partir de prácticas diferentes. Sobre todo el género está atravesado por la desnaturalización de la equivalencia entre mujeres, madres y familia. De allí su importancia para la lectura de las políticas públicas que intervienen sobre la vida de las mujeres. El punto de vista de género viene a iluminar algo que no era perceptible a primera vista: la «política sexual» del Estado, parafraseando a Kate Millet (1995).

Otra categoría relevante es la noción de *ciudadanía*.⁷ Si bien el debate sobre la ciudadanía, en los últimos años, ha tendido a desligar la articulación entre ciudadanía y derechos, nos interesa retomar la noción heredada de Thomas H. Marshall, donde la ciudadanía consiste en asegurar que cada sujeto/a sea tratado/a como miembro pleno de una comunidad de iguales a través de la concesión de un número creciente de derechos ciudadanos, no solo derechos políticos sino también civiles y sociales. La noción de ciudadanía en la política moderna hace referencia fundamentalmente a la idea de derechos-legalidad y a la idea de nacionalidad (Jelin, 1996; Jenson y Sineau, 2001; Ciriza, 2002).⁸

En efecto, esta noción permite ver la condición de ciudadanía como un conjunto de derechos que se les atribuyen a las personas en relación con un Estado; y además, al presentar al/la ciudadano/a como miembro de una comunidad, brinda herramientas para analizar las políticas públicas como vínculo entre el Estado y las mujeres.

La asimilación entre ciudadano y sujeto abstracto, descorporizado, ha implicado una operación de neutralización de los cuerpos masculinos, considerados como *el cuerpo* de la humanidad. En este sentido, se dice que la conquista de la condición de ciudadanía ha contribuido a la subordinación y marginación concreta e histórica de las mujeres. Tras el mito de la igualdad del ciudadano como portador individual de derechos que protege el Estado, se niega que en las relaciones sociales exista trato desigual, discriminación sexual y subordinación del colectivo de mujeres en el hogar, en el mercado y en el espacio público (Sassoon,

7 Alejandra Ciriza ha reflexionado extensamente desde una visión feminista y marxista sobre la cuestión de la ciudadanía de las mujeres (Ver Ciriza, 1997, 2002, 2005, 2006, 2008).

8 Marshall pensó la ciudadanía en los años 50 en sintonía con la visión keynesiana. De este modo, la entiende como la base de un esquema de progreso, basado en el modelo inglés, dentro de los límites de una concepción republicana y del sistema capitalista. Esta visión, junto al intervencionismo estatal, serán objeto de la crítica neoliberal.

1998; Dietz, 2001; Ciriza, 2005). La ciudadanía, señala Sonia Fleury, como relación entre individuos igualados formalmente y el Estado es una condición para la reproducción del orden social en cuanto oculta la lucha de clases y la existencia de relaciones de explotación y, podemos agregar, la opresión de género. Además, afirma la aparente división de lo privado y lo público como dos espacios sociales separados, el primero habitado por individuos y el segundo, por ciudadanos. De la misma manera, el Estado consagra la separación entre el ciudadano público y la mujer doméstica.⁹ El Estado es, entonces, el desarrollo último de la contradicción fundamental entre el carácter social del proceso de trabajo y la apropiación privada de los medios de producción y del producto del trabajo realizado por el trabajador/a directo/a. Esto hace del Estado el soporte místico del interés general y de la ciudadanía una expresión de esta contradicción (Fleury, 1997).

La noción de ciudadanía porta límites, sobre todo cuando está ligada a la visión central de la política. Pero también dio lugar a avances en la lucha de las clases oprimidas, porque su reconocimiento fue necesario para organizarse y emprender batallas contra las clases dominantes, para la crítica del orden burgués y para hacer visible el carácter histórico y social de las desigualdades. Significó, entonces, un momento de mediación en la expresión de la dominación que hizo posible también para las mujeres reclamar por su lugar en el derecho a tener derechos (Fleury, 1997, p. 53; Ciriza, 2002, 2008).¹⁰

En definitiva, los significados de la ciudadanía, como la ciudadanía misma, forman parte de la vorágine histórica, se modifican en los momentos de turbulencia o reestructuración de la política económica, y los derechos cambian en el tiempo, como lo hacen las formas de representación y las fronteras de la comunidad. En los años 90, la reestructuración económica y política alteró los compromisos asumidos por los Estados respecto de la solidaridad de clases y la igualdad de género. Con el modelo neoliberal instalado, la idea de la ciudadanía plena, como igualdad

9 La homogenización de todos aquellos y aquellas que se consideren ciudadanos se realiza a partir de un patrón-tipo, y este patrón, en nuestra sociedad, es el varón adulto burgués, lo que es excluyente de las especificidades de las mujeres (y de todos aquellos/as que sean diferentes a ese patrón). En conclusión, como sostienen Susana Checa y Martha Rosenberg, el paradigma androcéntrico excluye a las mujeres discriminándolas o las incluye neutralizando las diferencias. Las mujeres quedan atrapadas en la contradicción de no ser ciudadanas por ser mujeres o no ser mujeres por ser ciudadanas (Checa y Rosenberg, 1996).

10 Alejandra Ciriza ha realizado una vasta producción en torno a los dilemas de la ciudadanía de las mujeres, entre cuerpo real y cuerpo político, entre igualación y diferencia que abre el libro *Vindicación de los derechos de las Mujeres* escrito por Mary Wollstonecraft en 1792 (Ciriza, 2002).

de derechos sociales, se volvió controvertida. Es más, la crítica neoconservadora buscaba producir un corte en la relación entre ciudadano y derechos.

Para el neoliberalismo, la noción pasiva de ciudadanía consentida por el intervencionismo estatal—esto es la idea del derecho a tener derechos como base de la ciudadanía—hace a los/as sujetos/as holgazanes y aprovechadores. Promueve, en cambio, una ciudadanía activa, donde cada individuo adquiere tantos derechos como merece por su esfuerzo personal o comunitario (Ciriza, 2008, p. 55-56). Este régimen de ciudadanía desplaza el poder hacia el mercado y lo convierte en el lugar de toma de decisiones.¹¹ Los ciudadanos son considerados consumidores de bienes y servicios, y los Estados buscan garantizar variedad en la oferta para la libre elección en el mercado. Pero la libertad de elección queda limitada a la capacidad económica individual y al poder adquisitivo, como la medida de la libertad: quien posee más dinero es más libre y dispone de mayores posibilidades, no solo de comprar bienes y servicios de calidad sino también de adquirir derechos y actuar con mayor moralidad, por ejemplo, cuidando el medio ambiente a través del consumo de productos adecuados, mientras otros/as apenas pueden satisfacer sus necesidades básicas. Finalmente, quien no es capaz de conseguir los recursos necesarios queda excluido de la ciudadanía y culpabilizado por su dependencia de la asistencia social (Jenson y Sineau, 2001; Ciriza, 2006).

A su vez, los procesos de mundialización capitalista y la expansión del nuevo derecho internacional alteraron la relación entre condición de ciudadanía y nacionalidad. Los límites de los Estados-nación se vieron conmovidos cada vez más por la intervención de los organismos de financiamiento internacional y la penetración de las multinacionales, pero también por la influencia de los organismos de defensa de los derechos humanos. Floreció a nivel internacional una retórica sobre el reconocimiento de derechos que décadas atrás era inimaginable, pero en el marco del desmantelamiento de los Estados como garantes de los derechos sociales. Estos cambios en la relación entre Estado y ciudadanos/as, y entre Estado, mercados y sociedad civil, tienen consecuencias en la ciudadanía, donde los mecanismos democráticos de toma de decisión dan paso a la elección privada (de personas, grandes empresas o monopolios) o a la acción colectiva por asociaciones u organizaciones de la comunidad que se organizan en torno a algún interés particular-privado (Jenson y Sineau, 2001). La ciudadanía es menos una cuestión

11 Es decir, quienes poseen el poder en el mercado: las grandes corporaciones transnacionales.

de igualdad social que de reconocimiento de las diferencias o de acceso al poder político. La igualdad es la igualdad de oportunidades para acceder al mercado, los valores de la elección individual son primordiales, junto con otras formas de pensar acerca del papel del Estado, el mercado, la comunidad y las instituciones.¹²

La redemocratización de América Latina se dio en el marco de la profundización del modelo neoliberal y sus consecuencias adversas para el conjunto de la población. Entonces ¿por qué hablar particularmente de derechos ciudadanos de las mujeres en un contexto general de desventajas para toda la población? Porque, si bien en los 90, los procesos democráticos junto con la transformación de las instituciones y las relaciones sociales han significado una gama de mejoras para las mujeres, estas siguen siendo las más afectadas por las situaciones económicas y sociales adversas.¹³

En el caso argentino, los procesos de restauración democrática volvieron a poner el foco en la idea de ciudadanía, pero en un escenario donde la ampliación de los derechos se da, paradójicamente, junto con la reducción de los canales estatales de garantía. En 1985, con la suscripción de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (conocida por su sigla en inglés como CEDAW), parecía que el momento de las mujeres había llegado. Dentro del repertorio de las nuevas prácticas del gobierno democrático, se destacaban una serie de avances legales e instituciones específicas para el adelanto en las cuestiones de género. Sin embargo, las expectativas en torno a la nueva ciudadanía de las mujeres se produjeron en un contexto de crisis económica que las reubicó en un lugar de vulnerabilidad y materializó la permanente tensión entre derechos formales y garantías reales.

12 Para profundizar, ver Jenson y Sineau, 2001; Yuval-Davis, 1996; Dietz, 2001; Fraser y Gordon, 1997; Fraser, 2008; Ciriza, 2002, 2008.

13 Existen investigaciones que dan cuenta de cómo la precarización de las condiciones de vida de la población afectan de manera diferente a mujeres que a varones, y sobre todo a las mujeres que son único sostén económico del hogar. Ver Levín et al., 2007; Wainerman, 2007; Rodríguez Enríquez, 2007; Faur y Gherardi, 2005; Gutiérrez, 2005.

CAPÍTULO II

Claves para leer las políticas públicas

Las políticas públicas establecen un vínculo entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Este vínculo no es neutral ni imparcial, porque implica sujetos/as sociales que sostienen posiciones e intereses desiguales y diferentes: la burocracia estatal, las distintas fracciones de la burguesía, los trabajadores/as, los movimientos sociales, las instituciones religiosas, los organismos internacionales.

Si bien no profundizaremos en los debates en torno a la cuestión de las formas y función que adopta el Estado en relación con los distintos momentos históricos, es necesario aclarar que no entendemos al Estado como un actor separado y por encima del conjunto de la sociedad, cuya intervención es una mediación imparcial; o como si fuera el mero reflejo de los intereses de las clases dominantes. Por el contrario, consideramos al Estado como arena de negociaciones y articulaciones políticas, como parte constitutiva del conflicto social cuya intervención es efecto de las relaciones de fuerza que están en pugna en la sociedad civil (Oszlak, 2004, p. 15-18).

La escisión entre economía y política que se produce en el capitalismo hace aparecer al Estado –entendido este como lugar en el que el pueblo deposita la autoridad legítima– como representante del interés general, separado de los intereses particulares y colectivos. El Estado, en la sociedad capitalista, se enfrenta a

la sociedad civil como un poder autónomo que no puede ser controlado por los/as ciudadanos/as.¹ Señalan Marx y Engels en *La ideología alemana*:

Por virtud de esta contradicción entre el interés particular y el interés común, cobra el interés común, en cuanto Estado, una forma propia e independiente, separada de los reales intereses particulares y colectivos, al mismo tiempo, como una comunidad ilusoria, pero siempre sobre la base real de los vínculos existentes, dentro de cada conglomerado familiar y tribal (Marx y Engels, 1973, p. 35).

Se constituye a partir de las relaciones de fuerza que se dirimen en la sociedad civil y por lo tanto es productor y reproductor de relaciones de dominación de clase, de género y de racismo. En este sentido, el Estado capitalista no tiene como función la distribución de los bienes simbólicos y materiales en función del interés de todos y todas, sino promover la reproducción ampliada del capital.²

Del mismo modo que el Estado capitalista aparece como representante del interés general, se presenta como neutral desde el punto de vista sexual. Ello porque, a partir de la modernidad, el Estado se desliga de la corporalidad. De alguna manera se trata de lo que Eliane Viennot, Jean Vogel y Claude Servan Schreiber han denominado el sueño de una vida política sin sexo, un poder abstracto y descorporizado (Vogel et al., 1996).³ Las mujeres aparecen como los únicos cuerpos sexuados de la humanidad. Por lo tanto, del mismo modo que niega el carácter de

1 Sobre la cuestión de la reforma del Estado y las políticas públicas, existen autores/as que han estudiado el tema desde una posición crítica. Es de fundamental importancia el debate Miliband-Poulantzas en torno a la concepción y función del Estado capitalista, porque significó un punto de inflexión y de consulta obligatoria para debates posteriores en torno al Estado (Miliband, Poulantzas, Laclau, 1991). Por su parte, Sonia Fleury analiza los alcances de la reforma del Estado, sus orientaciones, principios y modelos en el caso de las experiencias latinoamericanas (Fleury 1997, 2000). Oszlak realiza un análisis sobre la formación del Estado nación en Argentina (Oszlak, 2004).

2 La reproducción ampliada del capital hace referencia a las actividades y factores que contribuyen a la acumulación de capital, pero que no son inmediatamente visibles en el proceso de producción, es decir que no se vinculan directamente con la relación capital-trabajo. Gran parte de estas actividades y procesos «no productivos» se realizan en el ámbito doméstico, a través de las tareas de las que las mujeres son responsables, es decir la crianza y el cuidado de las generaciones de trabajadores/as presentes y futuras (Fleury, 1997). Marx explica, en el Capítulo XLIX del tomo III de *El Capital*, los procesos a través de los cuales se produce la apropiación capitalista del esfuerzo que el (la) trabajador(a) realiza en el proceso de reproducción de su propia vida y en el proceso de producción y creación de los medios de producción (Marx, 1973).

3 Desde la perspectiva de Vogel y Viennot, en la sociedad del antiguo régimen había como presencia de la corporalidad que refería a «los dos cuerpos del rey»: su cuerpo carnal, inmediato y el cuerpo inmortal de la nación (Vogel et al., 1996, p. 142-143).

clase, ubicándose como representante del interés general, el Estado se presenta como sexualmente neutro.⁴

El Estado es a la vez un espacio y un conjunto de procesos que envuelven un juego contradictorio de posiciones, representadas por y en distintos órganos y sectores de la burocracia estatal. Las políticas públicas son entonces el resultado de la configuración de las relaciones de fuerza existentes en cada momento, pero en definitiva son elaboradas, diseñadas y ejecutadas por quienes tienen el poder en el Estado. La burocracia estatal es al mismo tiempo arena de lucha política –donde alternan diferentes actores representando intereses privados– y actor social con iniciativas, interlocutor de otros/as sujetos/as y actores, intérprete de un conjunto de directrices políticas.⁵ Esta simultaneidad de papeles del accionar de la burocracia estatal muestra cómo las políticas no son simples respuestas a problemas determinados sino que son parte constitutiva de los procesos a partir de los cuales se establecen y se ponen en relación los diferentes sujetos/as sociales (Fleury, 1997, p. 175- 176).

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Desde la perspectiva de la práctica concreta del Estado, las políticas públicas son un medio por el cual se distribuyen recursos económicos y simbólicos. Se trata de un conjunto de acciones deliberadas, que llevan a cabo actores gubernamentales o no gubernamentales, para determinar la forma en que serán asignados los recursos con vistas a satisfacer las necesidades e intereses de la población. En

4 Dentro del campo de los feminismos, existen dificultades para trabajar en torno al Estado. Las posibilidades de teorizar sobre el Estado han estado sujetas a la historia del feminismo, basada muchas veces en una tradición antiestatalista. Recién en los años 80 aparecen algunos atisbos de teoría feminista sobre el Estado. Un aporte sustancial fue el de Catharine Mackinnon, quien propone realizar una teoría general sobre el Estado desde un punto de vista feminista radical (Mackinnon, 1995). También se han elaborado trabajos que tratan análisis de casos concretos, respondiendo a los avatares y las condiciones históricas en las cuales las mujeres han tenido que luchar por sus derechos de cara al Estado (Chejter et al., 1991). Por otra parte, es importante mencionar las contribuciones de Carole Pateman, donde explica el origen de la neutralización política realizada en el orden político moderno a través de lo que llama un contrato sexual, que ubica a las mujeres en el ámbito doméstico y les otorga un lugar secundario en el ámbito público (Pateman, 1995).

5 En inglés se utiliza el término *policy makers* (hacedores de políticas) para hacer referencia a quienes trabajan en todo el proceso de idear, diseñar e implementar las políticas.

el caso de las mujeres, puede tratarse, por decirlo en los términos de Fraser, de distribución económica o de reconocimiento (Fraser, 1997).

La intervención del Estado condiciona la vida de la población, porque determina las prioridades sobre el uso (o no) de ciertos bienes y servicios, establece cuál es el punto de vista válido para decidir quién tiene derecho a qué y quién no, y transmite la ideología dominante. Tal punto de vista no solo afecta los criterios respecto de la distribución de los bienes, los servicios, los derechos, sino también las representaciones acerca de los/as sujetos/as de derecho (Minujín y Cosentino, 1996; Vargas Flood, 1995). En cada momento histórico, las políticas públicas construyen determinadas identidades colectivas –las madres, las jefas de hogar, los niños– y al mismo tiempo legitiman ciertas demandas de ciertos colectivos como cuestiones de interés público y no otras (Edelman citado por Bonder, 1999, p. 25). Las prácticas fuertemente naturalizadas, que se sustentan en estereotipos arraigados y legitimados en la sociedad, y que además afianzan el orden existente, difícilmente son consideradas una cuestión que necesita modificación, tanto desde el Estado como desde gran parte de la sociedad.

La acción pública estatal se define en el espacio público. Este espacio es un lugar de intercambio y negociación entre los diferentes actores sociales, las acciones concretas del Estado y las instituciones privadas. Y, como campo de negociación, no es un lugar estático con reglas rígidas de intervención sino que está demarcado por fronteras móviles que se renuevan constantemente a partir de las relaciones de fuerza establecidas entre el modelo de crecimiento económico y político –que define las características de la intervención social del Estado– y la capacidad de presión de la sociedad y los movimientos sociales (Birgin, 1995, p. 14). Patricia Gómez define las políticas sociales como

el conjunto de tomas de posiciones –a través de acciones u omisiones– con respecto a determinado asunto socialmente problematizado por parte del Estado, manifestando una determinada modalidad de intervención en relación con las tomas de posición de otros actores sociales (Gómez, 1997, p. 16).

Su relevancia reside en que atienden las necesidades directas de la población, pero también en que el Estado, a través de las políticas sociales, define el conjunto de necesidades y las formas de su satisfacción. Los modos en que el Estado contribuye a la reproducción ampliada del capital, crea y satisface las necesidades

de diferentes fracciones de la población, dependen de las disputas políticas y de la variabilidad de las relaciones históricas y sociales (Minujín y Cosentino, 1996; Fleury, 1997; Rosenfeld, 2003; Moser, 1995).

Las políticas sociales, como parte de las políticas públicas en un sistema capitalista, se encuentran fuertemente ligadas al sistema económico, si bien se presentan como un área específica de la acción del Estado, producto del divorcio aparente entre política económica y política social (impensable en un Estado de Bienestar, donde ambas están integradas). Jenson y Sineau definen la política social, tomando a Leibfried y Pierson, como el uso que hace el poder político para remplazar, complementar o modificar las operaciones del sistema económico, a fin de lograr resultados que el sistema económico no podría lograr por sí mismo (Jenson y Sineau, 2001, p. 10). Además, pueden tener un carácter universal o focalizado en su cobertura. Explica Lo Vuolo que las políticas generales son las que se destinan a toda la población como derecho por su carácter de ciudadano/a, están enmarcadas en normas que incluyen a toda la ciudadanía y rescatan valores comunes que justifican ser parte constitutiva de una comunidad. Las políticas focalizadas son en cambio aquellas que están orientadas a sectores de la población con bajos recursos o con algunas carencias específicas, se ocupan únicamente de un grupo seleccionado de acuerdo a ciertos rasgos que sustentan valores que hacen diferente al grupo de otro. Sobre la base de estos valores, como por ejemplo la equivalencia mujer-madre, se crean subcomunidades, se normatiza lo diferente, se genera dependencia entre beneficiarios/as y políticas y se profundiza la heteronomía en cuanto el/la sujeto/a queda sometido a los regímenes de prestación (Lo Vuolo, 1995).

Sonia Fleury aporta una perspectiva compleja para el análisis de las políticas sociales. Consisten, en un sentido amplio, en la intervención del Estado en cuestiones sociales, las cuales tienen como corolario la existencia de una relación de derecho positivo que se establece entre el ciudadano y su Estado. O sea: la intervención estatal vía políticas sociales es una función intrínseca del Estado moderno, a través de la cual regula y/o propicia las condiciones de manutención y de reproducción de una parcela de la población, y configura los patrones de derechos sociales propios de cada nación. Se trata de una función que define tanto al Estado como a la esfera social y a los patrones de derechos que constituyen el régimen de ciudadanía en un sistema capitalista, y basada en una contradicción imposible de resolver: el carácter social del trabajo y el carácter privado de la apropiación de los beneficios (Fleury, 1997).

La hipótesis de Fleury es que la esfera social es un lugar privilegiado para develar las contradicciones de las sociedades capitalistas. La creciente intervención en lo social se origina en la necesidad del Estado de actuar para atenuar los efectos destructivos del orden capitalista sobre los factores de producción, pero a la vez la intervención se vuelve un elemento potenciador de la contradicción entre el carácter social de la fuerza de trabajo y la apropiación privada de la riqueza social. El Estado, como órgano legítimo para lidiar con esta contradicción, implementa políticas sociales para garantizar –tanto a través de la coacción como del consenso– las condiciones para la reproducción ampliada del capital, que se basa no solo en relaciones de explotación de clases sino también de opresión de los/as sujetos/as que ocupan lugares subalternos, entre ellos/as las mujeres. Señala la autora:

El análisis de las políticas sociales como parte del conjunto de políticas públicas deberá contemplar la dinámica contradictoria en la cual las políticas sociales son parte intrínseca de la construcción colectiva y conjunta de la nacionalidad, de la ciudadanía y de la institución estatal (Fleury, 1997, p. 172).

Esto implica considerar la dimensión histórica o las condiciones de su emergencia: quién pone la cuestión en la escena política, cuáles son las fuerzas sociales que se aglutinan en una coalición capaz de sustentar el posicionamiento de cierta demanda y requerir su inserción en la agenda gubernamental; y la dinámica de su desarrollo y las contradicciones y tendencias de su desdoblamiento político-institucional: qué hace y cuánto tiempo lleva que una necesidad o una situación socialmente problemática se transforme en demanda política y pase a ser parte de la agenda de problemas socialmente reconocidos o vigentes (Fleury, 1997).

Dentro de las políticas sociales, diferenciamos las políticas de género. Las políticas de género hacen referencia a las intervenciones del Estado que buscan de manera explícita reducir la desigualdad y discriminación entre los géneros, o atender alguna situación que afecta de manera específica a las mujeres en su condición de género subalterno.⁶ Si bien estas políticas están relacionadas con

6 La definición que se haga, desde el Estado, de las políticas sociales es provisoria, en cuanto depende de la forma y función del Estado, del momento histórico, de las relaciones de fuerza entre Estado y los/as sujetos/as sociales. Por ello en algunas coyunturas estas pueden tener como objetivo garantizar los derechos sociales de los/as ciudadanos/as, mientras en otros momentos pueden tomar la forma de políticas asistencialistas, que tienen como objeto atender alguna situación particular que se considera desventajosa. No es lo mismo una política social

la cuestión de la distribución de ingresos y condiciones de vida de la población, al involucrar derechos específicos para las mujeres en cuanto género, no solo incluyen la necesidad de la redistribución sino también del reconocimiento, esto es: no solo implican las condiciones materiales de existencia de la población sino también las condiciones simbólicas y la distribución social de las jerarquías entre los géneros sexuales (Fraser, 1997). Para Diana Staubli, la diferencia entre una política con perspectiva de género y una política social dirigida hacia mujeres está dada por las formas en que se concibe *la sujeta social destinataria* de las acciones. Mientras que la política social asistencialista busca atender situaciones particulares que se consideran desventajosas, una política con perspectiva de género entiende la protección de los derechos de los/as ciudadanos/as como responsabilidad ineludible del Estado.⁷ En efecto, esta última apuntaría a la autonomía y al pleno ejercicio de ciudadanía, a la promoción de los derechos de las mujeres a fin de equiparar las desigualdades sociales, es decir se trataría de políticas distintas de las formas asistencialistas de intervención estatal, que refuerzan roles y estereotipos (Staubli, 1997).

Considerar las políticas como procesos complejos, intrínsecos a la intervención del Estado en su necesidad de mediar con la sociedad civil, es muy importante en el caso de las políticas dirigidas hacia mujeres (sean estas de género o sociales).⁸ En Argentina, la cuestión de las políticas hacia las mujeres se hizo visible a mediados de los años 80, no porque antes no haya habido políticas sexuales sino porque estas no eran expresas. Las mujeres, como todo/a sujeto/a social, circulan entre el espacio público y privado de una manera determinada por su condición de género.

Maxine Molyneux explica que el lugar donde la relación entre ciudadanía (derechos), mujeres (activismo femenino/feminista) y el Estado es más ilustrativa es en la frontera entre la esfera pública y privada, donde «los significados otorgados a lo público y lo privado y a las fronteras entre ellos, tanto en el discurso como en la práctica, han sido (y siguen siendo) un lugar de lucha para el feminismo y den-

o de género en un Estado intervencionista, socialista o en un modelo neoliberal, en un Estado fuertemente patriarcal o en uno con sensibilidad hacia las diferencias de género.

- 7 Diana Staubli fue responsable junto con Marcela Rodríguez de uno de los escasos modelos de políticas sociales con perspectiva de género desde el Estado en el Municipio de Vicente López, Provincia de Buenos Aires (Staubli, 1997).
- 8 Hablamos de «políticas públicas dirigidas o destinadas a mujeres» para referirnos a las acciones del Estado que, explícita o implícitamente, son recibidas o administradas por mujeres, aunque su objetivo último no sea intervenir específicamente sobre las condiciones de vida de estas.

tro de él» (Molyneux, 2003, p. 259). Las políticas se ubican en la frontera donde el Estado (esfera política) se diferencia de la sociedad civil (esfera de producción). Esta separación fortalece los intereses económicos particulares y da lugar al fenómeno de lo público y lo privado como esferas separadas que requieren de formas de mediación (ciudadanía).

Un supuesto del que partimos es que en los 25 años que van de la reinstauración democrática a las políticas de posconvertibilidad pasando por los neoliberales 90, se ha dado un proceso donde las políticas de género retroceden mientras las políticas sociales se amplían, y que de ambas políticas las mujeres son las destinatarias privilegiadas. Para analizar este proceso, resulta de utilidad la distinción entre políticas de reconocimiento—políticas de redistribución realizada por Nancy Fraser (Fraser, 1997). Si bien el planteo de Fraser y su crítica al multiculturalismo ha dado lugar a controversias, tomamos estas categorías como herramientas analíticas para completar la conceptualización de las políticas sociales de género y de asistencia en una situación específica propia de un país subalterno de América Latina, donde la lucha por el reconocimiento y la redistribución está determinada y asentada en un escenario específico.⁹

Fraser plantea la existencia del dilema reconocimiento—redistribución, el cual se puede enmarcar también en el campo de inquietudes de las relaciones entre políticas de género y políticas sociales. Propone distinguir analíticamente dos tipos de injusticias.¹⁰ El primer tipo es la injusticia socioeconómica arraigada en la estructura político-económica de la sociedad, que se manifiesta en formas diferentes, como son la explotación o la marginación económica, es decir el confinamiento a trabajos mal remunerados, indeseables, o la imposibilidad de acceder al trabajo remunerado, y la privación de bienes materiales indispensables para llevar una vida digna. El segundo tipo es la injusticia cultural o simbólica, fijada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Las

9 Linda Martín Alcoff y Judith Butler han debatido con las categorías de Fraser desde distintas tradiciones teóricas.

10 Fraser publicó en 2008 *Escalas de la Justicia*, donde hace una crítica a las limitaciones de su análisis bidimensional de la justicia en un mundo globalizado y agrega la dimensión política de la representación. La injusticia en esta dimensión, que contextualiza tanto la redistribución como el reconocimiento, tiene que ver con la imposibilidad de la participación plenamente como pares en una comunidad—que llama participación política ordinaria—, o cuando las fronteras de la comunidad se trazan de manera tal que alguien queda excluido absolutamente de participar en las confrontaciones sobre justicia que le competen, que llama «des-enmarque» (Fraser, 2008).

formas en que se presenta son, por ejemplo, la dominación cultural que describe como estar sujeto/a a patrones de interpretación y comunicación asociados con una cultura extraña y hostil a la propia; el no reconocimiento, es decir, hacerse invisible a través de prácticas representativas, interpretativas y comunicativas de la propia cultura; y el irrespeto, ser calumniado o menospreciado habitualmente en las representaciones culturales públicas estereotipadas o en las interacciones cotidianas. Ambas esferas en la realidad se encuentran entrelazadas y se refuerzan mutuamente de manera dialéctica.

Las injusticias económicas son abordadas con acciones de «redistribución» que contienen una gran variedad de intervenciones tendientes a la reestructuración político-social, como por ejemplo redistribución del ingreso, reorganización de la división del trabajo, someter la inversión a decisiones democráticamente adoptadas, o la transformación de otras estructuras económicas básicas. Por otra parte, la respuesta a situaciones de injusticia cultural se centra en algún cambio de tipo cultural o simbólico. Esto podría implicar la revaloración cada vez mayor de las identidades irrespetadas y de los productos culturales de grupos menospreciados, reconocer y valorar positivamente la diversidad cultural. De manera más radical aún, podría implicar la transformación total de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, creando cambios en la autoconciencia de todos. Entre ambos tipos de soluciones, para la autora hay una tensión que puede dar lugar a interferir una con otra y hasta contradecirse, en cuanto «las políticas de reconocimiento y las de redistribución parecieran a menudo tener objetivos contradictorios. Mientras que las primeras tienden a promover la diferenciación de los grupos, las segundas tienden a socavarla» (Fraser, 1997, p. 8). Tanto las políticas redistributivas como de reconocimiento pueden ser de afirmación o de transformación. Las soluciones afirmativas son aquellas que buscan corregir inequidades pero sin afectar los problemas estructurales que las originan. En cambio, las soluciones transformativas buscan corregir los resultados inequitativos mediante la reestructuración del marco general implícito que los origina (Fraser, 1997, p. 19).

Fraser llama la atención sobre el hecho de que, a pesar del escenario de creciente desigualdad económica, la lucha por el reconocimiento se ha convertido en la forma paradigmática de conflicto político, donde la identidad de grupo sustituye a los intereses de clase como principal motivo de movilización política. «La dominación cultural reemplaza a la explotación como injusticia fundamental.

Y el reconocimiento cultural desplaza a la redistribución socioeconómica como remedio a la injusticia y objetivo de la lucha política» (Fraser, 1997, p. 17). Esta categorización que realiza Fraser es útil analíticamente, en cuanto nos permite observar tensiones entre distintos tipos de políticas. Desde el Estado, las políticas de reconocimiento de derechos se plantean como escindidas de las políticas de redistribución de recursos, donde cada una no solo tendría objetivos específicos sino que inclusive pueden entrar en conflictos unas con otras. La inercia de la historia hace que desde el Estado se tienda a considerar las injusticias sociales y económicas como sexualmente neutras, sin implicancias específicas según las determinaciones de los/as sujetos/as. Entonces, bajo las actuales condiciones, la visibilidad de las diferencias, la diversidad sexual, las diversidades culturales se presentan como si fueran independientes de la redistribución, como si las desigualdades de género no estuvieran atravesadas por injusticias económicas e incluso por otras injusticias culturales o simbólicas.

La relación entre Estado y políticas públicas constituye un campo de tensiones en torno a las modalidades de intervención, los/as sujetos/as y alcances. Las políticas sociales actúan a través de una red de micropoderes, que materializan cierta correlación de fuerzas a través de la construcción de campos disciplinares, instituciones prestadoras de servicios, un cuerpo de técnicos calificados y un conjunto de prácticas normalizadoras. Esta red constituye un aparato político-administrativo-prestador de servicios, cuyo funcionamiento está condicionado por su institucionalidad organizacional (Fleury, 1997, p. 64-66).

LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESOS ORGANIZACIONALES

A menudo, se tiende a definir las políticas sociales como vinculadas a un propósito definido y explícito de provocar un efecto sobre alguna situación que se considera problemática. Según Sagasti y Aráoz, en el marco de la teoría de las organizaciones, para que una política no quede en lo meramente retórico se requiere un instrumento de políticas que constituye una estructura de organización y un conjunto de mecanismos operacionales utilizados para poner en práctica una política determinada, es decir, es un medio entre el propósito expresado por la política y el efecto concreto sobre la realidad que se persigue (Sagasti y Aráoz, 1975, p. 12). En este sentido, la

planificación social es un conjunto de procesos racionales y metodológicamente diseñados de intervención sobre la realidad, con la finalidad de transformarla o modificarla, en función de los objetivos que fueron perfilados. Esta visión ha implicado dificultad para el registro del conflicto como algo más que un obstáculo para el logro de los objetivos establecidos (Moser, 1995; Sagasti y Aráoz, 1975).¹¹

No obstante, la planificación, al incorporar en su desarrollo a sujetos/as con diferentes características y concepciones, adquiere un carácter dinámico y relacional, y está atravesada por tensiones. Las tensiones son la manifestación de intereses y relaciones de fuerza que muchas veces se contraponen, dan lugar a alianzas y coaliciones entre sujetos/as que buscan construir poder para que su posición prevalezca sobre la de los/as demás. Si entendemos el campo de las políticas y los procesos organizacionales a los que dan lugar como redes de relaciones –y no como un conjunto de elementos orientados al logro de una meta prefijada, donde el conflicto se entiende como disfuncional–, las tensiones que se dan en su interior toman relevancia, en cuanto son las que direccionan su desarrollo. En este sentido, un proceso organizacional produce siempre efectos que escapan ampliamente a las metas preestablecidas, donde el conflicto es propio de los procesos sociales y no una disfunción que hay que eliminar. De este modo, las organizaciones no son entidades estructuradas y rígidas, ni los planes sociales la simple concreción de un proyecto o una idea planificada, sino que son el conjunto de negociaciones, tensiones y relaciones de fuerza que las constituyen (Beltrán Llavador, 2000, 2005).

Para analizar las políticas sociales que tienen a las mujeres como destinatarias privilegiadas, tomamos algunas categorías introducidas por Beltrán Llavador. Entendemos entonces las organizaciones como un entramado de relaciones inserto en uno o varios espacios institucionales, definidos estos espacios como un área que se da en el límite de un marco jurídico normativo (implícito o explícito) que lo delimita. A su vez, dicho entramado como proceso organizacional se

11 Sagasti y Aráoz (1975, p. 12) describen los instrumentos de políticas como constituidos de todas o algunas de las siguientes partes: I. Dispositivo legal o instrumento normativo. II. Una estructura de organización: que es la que pone en práctica la política. Se basa en: a. Una o más instituciones existentes y/o instituciones u organismos nuevos. b. Procedimientos, metodologías, criterios de decisión y programas que pueden abarcar una o más instituciones. III. Mecanismos operativos, palancas o medios reales por los que la estructura de organización aplica finalmente las decisiones y actúa para tratar de obtener el efecto deseado sobre las variables a influir.

materializa en los espacios institucionales en los que se inserta. Las organizaciones están constituidas por una estructura, pero también y sobre todo por una cultura organizacional que introducen los/as agentes (sujetos/as) en el campo. La cultura organizativa constituye un conjunto de formas de actuación que derivan de la socialización de los integrantes de las organizaciones.

El proceso organizacional se juega en una esfera política y en una esfera técnica, donde la política es la esfera de la acción, de la construcción y la concentración de poder. Es necesario analizar el carácter dinámico de las organizaciones en términos de relaciones sociales y no de articulación determinista. La acción simultánea de la esfera técnica y la esfera política hace que toda organización tienda a estabilizar las interacciones y a consolidar las relaciones. A su vez, los/as sujetos/as también proceden de un medio que ya está ordenado con otros criterios, que aportan al proceso organizacional. Los procesos organizacionales son procesos políticos en los que se generan reglas (formales e informales) que permitirán a los/as sujetos/as crear nuevos recursos y capacidades para transformar la organización. La política organizativa es el conjunto de acciones que emprenden algunos/as miembros de la organización para ganar, conservar o conseguir poder cuando sus intereses se encuentran disputados, amenazados o se enfrentan a los intereses de otros/as. El conflicto es inherente a las organizaciones. Siempre que se insertan distintos/as sujetos/as, que portan diferentes socializaciones y culturas, se introducen diversidades de intereses y lógicas, que actúan como fuerzas centrífugas, y no pueden ser reguladas ni erradicadas, porque sin conflicto no hay organización. Para el autor, las organizaciones se establecen a partir de la relación entre tres componentes: el núcleo, que es lo que determina la razón de ser del proceso organizativo, y si desaparece o cambia, desaparece la organización; la estructura organizacional, que son las normas que establecen y delimitan el espacio de la organización; y los/as *sujetos/as*, que son aquellos/as que actúan en el espacio de la organización. Es necesario analizar el carácter dinámico de las organizaciones en términos de relaciones sociales y no de articulación determinista (Beltrán Llavador, 2000, 2005).

En la misma línea, el análisis de Danièle Kergoat propone que para visibilizar el papel de las mujeres en todos los ámbitos es necesario plantear un análisis que permita articular la producción y la reproducción. En este sentido, tomamos la definición de prácticas sociales en términos de relaciones sociales definidas como «un conjunto coherente (pero no necesariamente consciente) de comporta-

mientos y actitudes inidentificables en el conjunto de la vida cotidiana (conjunto que adquiere coherencia en virtud de las relaciones sociales)» (Kergoat, 1994, p. 517). La propuesta de articular la producción y la reproducción permite trabajar simultáneamente tanto con relaciones sociales de género como con relaciones de clase, designadas respectivamente como relaciones de opresión y relaciones de explotación, sin establecer por ello una jerarquía entre ambas, sino como siempre presentes en todas las prácticas sociales (Kergoat, 1994).

Teniendo en cuenta lo anterior, la determinación de clase, al igual que la de género y el racismo (así como otras condiciones sociales que sitúan a los/as sujetos/as en relaciones de opresión, de dominación-subordinación) no puede aislarse en ningún análisis que intente dar cuenta de los procesos sociales. Entendemos el concepto de *clase* en el sentido de Thompson, esto es como relaciones humanas e históricas que se hacen a sí mismas y son hechas por otros en el desarrollo propio de los procesos históricos. La clase se va constituyendo en las relaciones que se entablan en la experiencia conjunta, en el identificar intereses comunes, y es una formación tanto económica como cultural, lo que nos hace ver con más claridad que la distinción entre reconocimiento y redistribución afirmada por el Estado en su intervención es una ficción que busca restar radicalidad a las luchas de los diferentes grupos sociales.¹²

Es decir que tratamos de pensar la realidad desde un punto de vista crítico respecto de las categorías dicotómicas dominantes, estableciendo, para las prácticas sociales, principios que introduzcan la diversidad y la contradicción en el centro de las definiciones, y no una coherencia que las suprima. De este modo se superan los determinismos y la realidad se presenta como más rica en cuanto «la combatividad y sumisión no aparecerían, entonces, como contrapuestas (...) sino que constituirían las dos caras de una misma práctica social» (Kergoat, 1994, p. 528). Finalmente, la socióloga francesa nos insta a tener en cuenta que una relación social no se ejerce en un lugar determinado, sino que las relaciones de clase y de géneros sexuales organizan la totalidad de las prácticas sociales, independientemente del lugar en el cual se ejerzan. Por tanto, es necesario no confundir la modalidad específica que adopta determinada relación social en determinado lugar o institución con la totalidad de esa relación social (Kergoat, 1994, p. 528).

12 Si bien la categoría de clase de Thompson es objeto de controversias, la tomamos en este trabajo, ya que tiene en cuenta la densidad de la experiencia de los/as sujetos/as y de los procesos históricos.

Para comprender cómo se juegan las tensiones en los procesos organizacionales a través de las relaciones que se fueron estructurando en su interior, resulta de utilidad entenderlos como inscriptos no solo en instituciones sino también en *campos*, para lo que tomamos la teoría de las lógicas de los campos de Pierre Bourdieu. El pensador francés indica que un campo se define como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones donde las relaciones solo tienen sentido dentro de sistemas de relaciones. «Lo que existe en el mundo social son relaciones; no interacciones o vínculos intersubjetivos entre agentes, sino relaciones objetivas que existen independientemente de la conciencia y voluntad individuales» (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 64). Otro concepto que utilizamos para entender los procesos organizacionales es el de microcosmos. En las sociedades altamente diferenciadas, el cosmos social está constituido por el conjunto de microcosmos sociales relativamente autónomos, definidos como espacios de relaciones objetivas que forman la base de una lógica y una necesidad específica, que son irreductibles a las que rigen los demás campos, es decir que cada campo obedece a su propia lógica. Bourdieu permite visualizar el conflicto como inmanente a las organizaciones. Con la metáfora del juego, el autor propone estudiar todo el universo de efectos y relaciones para determinar cómo son constituidos concretamente los campos, dónde terminan, quiénes forman parte y quiénes son excluidos de ellos, y si realmente constituyen un campo (Bourdieu y Wacquant, 1995).

En síntesis, nos posicionamos en una perspectiva de las organizaciones que se aleja de aquella que pone el acento sobre ellas como intervenciones racionales sobre situaciones problemáticas, tendientes a eliminar el conflicto. En cambio, nos situamos en un enfoque relacional que tiende a subrayar las tensiones dentro de las organizaciones; donde el conflicto, más específicamente el que procede de las relaciones desiguales de género y de clase, se entiende como inherente a todas las prácticas sociales, y por tanto a los procesos organizacionales (Beltrán Llavador, 2000, 2005; Bourdieu y Wacquant, 1995; Kergoat, 1994).

CAPÍTULO III

Los dilemas de las políticas sociales de fines de los 90

Los años 90 fueron, en lo referente a las relaciones entre las mujeres y el Estado, años singulares, cruzados por tensiones vinculadas tanto a los cambios que se produjeron en los escenarios internacionales como a los lugares asignados históricamente a varones y mujeres. A lo largo de este apartado, daremos cuenta de los procesos de transformación de las políticas sociales que se fueron produciendo bajo el signo del neoliberalismo.

LA MUNDIALIZACIÓN DEL NEOLIBERALISMO: «NUEVOS» PROBLEMAS Y «NUEVAS» POLÍTICAS

El proceso de mundialización del neoliberalismo se inicia el 11 de setiembre de 1973, con el golpe de Estado contra Salvador Allende y la instauración de la dictadura militar de Pinochet. Esta dictadura será la primera en aplicar al pie de la letra los preceptos del neoliberalismo, convirtiendo a Chile en el «alumno» modelo para el Fondo Monetario Internacional (FMI). Luego se fueron plegando otros países latinoamericanos, empujados por gobiernos dictatoriales, también

apoyados o reconocidos por los Estados Unidos (Falquet, 2006, 2008).¹ Aunque el despegue efectivo del neoliberalismo y su materialización estatal se produce con la asunción del conservadurismo de la mano de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, en 1979, y del republicano Ronald Reagan en Estados Unidos, en 1980 (Ezcurra, 1998; Falquet, 2006).

A fines de 1973, se desencadenó una crisis internacional que desestabilizó la economía capitalista global y puso límites a las grandes aspiraciones de los años 60. Esta crisis, que se venía gestando y fue detonada por la suba del precio del petróleo, conjugó por primera vez recesión con inflación y allanó el terreno político, económico e ideológico para que la propuesta neoliberal comenzara a ser pensada como la única salida posible a nivel mundial. Pedro Montes señala que el pensamiento neoliberal atribuyó la crisis a una causa ajena al sistema (el aumento del precio del petróleo) para responsabilizar al intervencionismo estatal y afirmar al mercado con libre competencia como el estabilizador más eficaz de las fuerzas económicas (Montes, 1996).² El ideario neoliberal había surgido después de la Segunda Guerra Mundial como reacción tanto teórica como política al Estado de Bienestar, pero el gran consenso del que gozaba el intervencionismo estatal impidió que estas ideas fueran consideradas a nivel político hasta la crisis de 1973 (Ezcurra, 1998, p. 35-40).³

1 En el caso de Argentina, este proceso se patentiza el 24 de marzo de 1976, cuando una junta militar derroca al gobierno de Isabel Martínez de Perón e instaura una dictadura presidida por una junta constituida por Videla, Massera y Agosti. Esta dictadura dejó un saldo de 30 mil desaparecidas/os, centenares de niños/as apropiados y un país «disciplinado» que daría la oportunidad de implementar modelos económicos fuertemente regresivos que generaron profundas desigualdades.

2 El autor señala que la crisis se desató por una serie de factores que se venían desarrollando desde fines de los 60 (sobreproducción, descenso de la tasa de beneficio del capital) y por el carácter cíclico de las crisis del capitalismo, era de esperar un cambio de tendencia en la trayectoria expansiva de los 50/60 (Montes, 1996).

3 En los años 50, en Occidente se consolidaron los llamados Estados de Bienestar. El Estado de Bienestar se posicionó como una alternativa entre el capitalismo «salvaje» que había llevado a la crisis del 30 y los Estados planificados del Este, es decir, se entendía como una superación de la visión liberal –en cuanto incorporaba no solo los derechos a la libertad sino también derechos sociales–, y del socialismo, en cuanto no pretendía ser una fase de transición al comunismo (Bobbio, 1996). Si bien este tipo de Estado, basado en las ideas de Keynes, tomó características muy diversas y se fue consolidando en diferentes momentos, lo que ha producido debates sobre la designación correcta, se pueden extraer ciertas características generales. Era un Estado nacional, soberano-territorial, intervencionista, planificado y regulador de los mercados, que pretendía estimular el consumo masivo a través de la redistribución de ingreso basada en el pleno empleo, asalariados solventes, la ampliación del gasto público social, de los derechos sociales y del acceso a servicios públicos como la salud y la educación (Ezcurra, 1998; Borón, 1997; Fraser, 2008, Cap. 2).

La crisis del petróleo produjo una modificación de las relaciones de fuerza en el sistema internacional que impactó hacia el interior de los países y marcó un punto de inflexión en el modelo de crecimiento y desarrollo que se venía implementando en el Tercer Mundo desde los años 50.⁴ Como indica Borón, para Latinoamérica la situación se vio fuertemente agravada por la «sangría financiera» que llevaría a la crisis de la deuda en 1982, la creación del Club de Acreedores y la imposición en los países endeudados de políticas de fuertes ajustes estructurales (Borón, 1997, p. 209).⁵

En este contexto, se produjo un acercamiento de posiciones liberales y conservadoras «de nuevo cuño», necesario en un momento de crisis de acumulación, que dio lugar a la llamada «Nueva Derecha», que comienza a poner en cuestión al modelo intervencionista. En este escenario, se dio una restauración conservadora que impulsó una ola moralizante y una vuelta a los valores tradicionales, para disciplinar a la sociedad a través del estrechamiento de los derechos sociales y económicos, sobre todo para el Tercer Mundo (Morgenstern, 1990; Ezcurra, 1998; Montes, 1996). Estos procesos, en América Latina, fueron llevados a cabo por dictaduras militares que no dudaron en aplicar el terror, agravado con la progresiva desorganización de la clase obrera, producto del mismo modelo de acumulación, que produce desempleo y hace cada vez más débil la presencia de sujetos políticos con fuerza para plantear otros caminos (Morgenstern, 1990).

4 Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, los Estados poscoloniales de Asia y África junto a países de América Latina, se agruparon en lo que llamaron «Tercer Mundo», en contraposición con el «Primer Mundo» capitalista y con el «Segundo Mundo» socialista. Evidentemente, los países del Tercer Mundo eran muy heterogéneos en cuanto a sus historias políticas y económicas. Pero tenían en común un pasado colonial, el atraso, la pobreza, la debilidad y la dependencia en relación con los países imperialistas que dominan la economía mundial (Montes, 1996). Pero además buscaban el «desarrollo», descreían del mercado mundial capitalista y de la doctrina de las «ventajas comparativas», y querían mantenerse al margen de las dos potencias mundiales, autodefiniéndose como «no alineados». En los años 70, la heterogeneidad del Tercer Mundo se hizo tan extrema, que el término común solo era útil para distinguir los países ricos de los pobres (Hobsbawn, 1995).

5 Desde los organismos financieros internacionales, se promueve de modo coercitivo la aplicación de un programa de políticas económicas uniformes y de alcance mundial: crecimiento alto y sostenido, a través de políticas de estabilización, reformas estructurales, libre operación del mercado y reducción del Estado: privatización, desregulación de los mercados internos y contención del gasto público estatal. El mercado mundial se erige en asignador de recursos y se produce la apertura a las transnacionales y a los capitales especulativos. La función de los Estados era bajar los costos de la competitividad, para lo que debían deprimir la fuerza de trabajo e implementar políticas salariales restrictivas (Ezcurra, 1998).

La crisis de mediados de los años 70 afectó a todo el mundo capitalista. En el caso argentino, el modelo de crecimiento desarrollista, basado en la sustitución de importaciones y sus concepciones ideológicas sobre la función de la industrialización y del Estado como agente económico y gestor del bienestar de la población, se consideraron caducos. Se instaló un nuevo modelo de crecimiento apoyado en el equilibrio macroeconómico a corto y mediano plazo, sustentado en la eficacia y en el achicamiento de las funciones estatales. El mercado debía ser el encargado de la asignación de los recursos y los bienes (Birgin, 1995).

Durante la década del 80, se produjo una gran contracción económica en América Latina, que significó disminución de los beneficios producidos por actividades industriales y aumento de las ganancias obtenidas a partir de la especulación financiera. Estos procesos fueron acompañados por una mayor concentración de los ingresos en los sectores ligados al capital financiero. Al mismo tiempo, se implementaron diversos programas de estabilización y ajuste que tuvieron un alto costo social. En los años 90, hubo síntomas de reactivación económica en la región, pero esto no fue acompañado por una distribución de la renta ni por la disminución de la pobreza.

La década de los 90 abre un nuevo escenario en las relaciones internacionales. El colapso de la Unión Soviética y la desintegración del bloque socialista dejaron a Estados Unidos, y al sistema capitalista, en una posición hegemónica que alteró la correlación de fuerzas en el ámbito mundial. Ezcurra designa este momento como el inicio de la segunda fase del «capitalismo democrático neoliberal», que consistió en la instalación del modelo de la Nueva Derecha a nivel global, a la vez que comienzan a hacerse perceptibles sus efectos (Ezcurra 1998).⁶

En un contexto internacional de rápidas transformaciones, se produjo un aumento de la capacidad de acumulación de aquellos sectores con mayor poder económico, a costa de un alarmante empobrecimiento de la población, la ampliación de las desigualdades, el desempleo y la exclusión económico-social (Montes, 1996; Borón, 1997; Ezcurra, 1998). Estos procesos involucraron un fuerte replanteo en torno al papel del Estado, particularmente en lo referido a los gastos en políticas sociales (Jenson y Sineau, 2001, p. 37). El agotamiento (real o político-

6 Es necesario aclarar que Ezcurra habla de «capitalismo democrático» para indicar que los 80 fue el momento en que EEUU apoyó los procesos de restauración democrática en América Latina, y no para significar una presunta compatibilidad entre capitalismo y democracia republicana.

ideológico) del Estado de Bienestar –asociado a la crisis política de la socialdemocracia y del socialismo– dio lugar, junto al predominio del discurso neoliberal, al desmantelamiento de los sistemas socioasistenciales de carácter público, basados en la ideología de la solidaridad y en los principios de justicia social (Fleury, 1997, p. 211).

Los efectos, para la mayor parte de la población latinoamericana, fueron devastadores. El neoliberalismo apostó a un Estado que acomodó las leyes y las prácticas políticas a los intereses de las clases dominantes. La aplicación de su programa, que incluyó una fuerte reducción del gasto público, conllevó una pérdida de derechos laborales, privatización y/o degradación de los servicios y prestaciones sociales, unida a la posición desigual en la economía mundial. Además, supuso la precarización de los niveles salariales, derechos sociales y condiciones de vida alcanzados, y hundió a los/as trabajadores/as en la sobreexplotación y a la población en una situación de desigualdad que, según Montes, llega hasta el extremo de la provocación (Montes, 1996; Ezcurra, 1998).

Las grandes «perdedoras» en estos procesos fueron y son las mujeres, sobre todo las pobres y racializadas, expulsadas del campo, privadas de los servicios públicos, confinadas en empleos cada vez más precarios, con horarios hiperflexibilizados, salarios irrisorios y tomadas como blanco y como pretexto de conflictos armados que hacen surgir nacionalismos, racismos, fundamentalismos y violencias de todo tipo. Jules Falquet llama la atención sobre cómo muchos/as analistas dejan de lado la amplitud y la especificidad de la violencia ejercida por el dispositivo neoliberal directamente contra las mujeres, violencia que constituye un mecanismo central de constreñimiento, en la medida en que los cuerpos de las mujeres forman el mayor ejército de mano de obra eficaz, dócil, barata o de encuadramiento gratuito en el mundo, ya sea para realizar trabajos productivos o reproductivos. Esta violencia es ejercida no solo de manera privada sino también colectiva y burocráticamente, de manera profesional y con impunidad, por la administración pública (Falquet, 2008, p. 189-191).

En síntesis:

El inicio de los años 90 marca un punto de inflexión en la historia de América Latina, en el cual se redefinen relaciones económicas y políticas, tanto en el interior de los diferentes países como en su inserción en el escenario mundial (Fleury, 1997, p. 305).

Al final de la década del 90, el empeoramiento de las condiciones de vida de crecientes sectores de la población ya no podía ser ignorado ni siquiera por los defensores acérrimos del modelo neoliberal, por tanto se hizo necesaria la implementación de reformas superficiales o paliativas. Se aplicaron políticas compensatorias y focalizadas para contrarrestar los efectos desfavorables del ajuste, a través de empleos públicos temporales, programas de nutrición, salud y agua potable, capacitación de mano de obra, crédito para microemprendimientos, transferencia de dinero, etc. (Ezcurra, 1998).

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MARCO DEL MODELO NEOLIBERAL: LOS IDEALES DE RACIONALIDAD, SELECTIVIDAD Y FLEXIBILIDAD

En el campo de las políticas sociales, la reforma en la relación entre Estado, sociedad civil y mercado en los 90 tendió a la descentralización, restricción y privatización del sistema de seguridad social pública que había sido construido en tiempo del Estado de Bienestar. Sonia Fleury afirma que se produce una segmentación de las clientelas de las políticas sociales: mientras el Estado se reservaba la protección de las parcelas más empobrecidas que debían ser asistidas, el sector privado se encargaba de aquellos mejor pagos y que presentaban interés lucrativo (Fleury, 1997, p. 310).⁷

Estos ajustes en el régimen de ciudadanía –como vimos– produjeron un replanteamiento de los roles del Estado y su gasto en políticas sociales. El Estado se fue desvinculando en gran medida de la gestión de los fondos sociales de contribución obligatoria: los entregó a los seguros privados, que se asocian con empresas prestadoras de servicios (supuestamente más eficientes). De este modo se desliga de su responsabilidad en torno a la suerte de la población integrada al mercado y brinda asistencia a los sectores excluidos hasta que o para que se reintegren al sistema. En este sentido, el individuo es el que se considera capaz o incapaz de conseguir la cantidad y calidad de recursos para la subsistencia propia y de sus familias, porque el mercado no asume la responsabilidad, solo ofrece mercancías para quien puede adquirirlas y, a lo sumo, puede diversificar esa oferta.

7 Sin embargo, como ha señalado Jules Falquet, no son los Estados nacionales los que establecen los criterios de clasificación de la población, sino las agencias internacionales (Falquet, 2008).

A la vez, desde los organismos internacionales se brindan discursos con tinte progresista para justificar y legitimar el proceso de individualización de las responsabilidades sociales. Por ejemplo, la promoción de la «ciudadanía activa» o «el activismo comunitarista» a partir de los que se alienta a los/as beneficiarios/as de las políticas a lograr mayor autosuficiencia, a involucrarse junto a su comunidad en el proceso de formulación de las políticas, expresando sus necesidades y colaborando en el diseño y ejecución de los proyectos y reduciendo así la presión fiscal del Estado y sus responsabilidades. Los individuos eran, por tanto, «libres» para convertirse en «dueños de su propio destino», pero estaban sujetos a la disciplina reguladora del mercado (Molyneux, 2003, p. 289). Este activismo neoliberal oculta la desvinculación del Estado como garante de los derechos de la ciudadanía, la naturalización de las responsabilidades sociales y la utilización del tiempo impago, sobre todo de las mujeres.

La mundialización de las políticas neoliberales rompió con la idea de un Estado garante de políticas públicas universales. En este sentido, el Estado quedó degradado al nivel de un administrador de la seguridad económica y física de los sectores ricos, en sintonía con los procesos de privatización de la administración de los recursos sociales y la seguridad social. Cada vez más, lo que antes eran recursos de administración pública se convirtieron en recursos de administración privada: telecomunicación, combustibles, el agua, etc. Como indica Lourdes Benería, el neoliberalismo ha tendido a la privatización de la supervivencia individual y familiar, como también de la reproducción social, a la vez que ha desestimado y desuniversalizado la protección social, produciendo una disminución de las presiones sociales para encontrar soluciones colectivas (Benería, 2007). La idea era privilegiar el mercado y la elección individual; quitar énfasis en los servicios públicos y trasladarlo a las agencias privadas, a través de la reducción de costo de los servicios, con el fin de encajar dentro de los límites mínimos establecidos para el gasto público; descentralizar la provisión de los servicios del gobierno central a las autoridades locales; mayor accesibilidad y diversificación de los programas disponibles y mayor flexibilidad e individualización de la elección (Jenson y Sineau, 2001, p. 255).

Por su parte, los servicios públicos tendieron a focalizar la asistencia solo a quienes se estima que lo precisan (y merecen) y a reducir al máximo el presupuesto en políticas sociales, como forma de controlar el gasto público y de limitar la res-

pensabilidad del Estado.⁸ Los criterios de selección de los grupos beneficiarios de políticas específicas pueden estar basados en las necesidades de quienes integran dicho grupo (sustentándose en la demanda espontánea), en el gasto preasignado de acuerdo con lo que quienes las diseñan consideran que necesita la población objetivo (generalmente apoyándose en recomendaciones de organismos internacionales), o bien para privilegiar la relación político-social de apoyo electoral (lo que se conoce como clientelismo político) (Lo Vuolo, 1995).

En un contexto de reducción del Estado, donde la competitividad es la preocupación central, el gasto social está fuertemente relacionado con el control del conflicto y el malestar social. En una lógica neoliberal de políticas de mercado y de ajuste estructural, la política social no intenta resolver problemas de los sistemas de protección social sino que viene a apoyar, hacer fructífera o, al menos, no obstaculizar la política económica. En este sentido, Jorge Rodríguez Guerra explica que la «reorganización del malestar social» tiene como principales líneas de actuación para las prestaciones sociales la racionalidad, la flexibilidad y la selectividad.

La racionalidad se liga con la eficiencia y esta con el mercado. Para racionalizar las políticas sociales, su manejo debe basarse en un criterio de eficiencia mercantil: máximo resultado (impacto) con el mínimo costo. No se trata de mercantilizar toda la política social sino de introducir criterios de eficacia, justificados en las dificultades financieras del Estado, la necesidad de controlar/reducir el déficit público y la consideración de la gestión pública tradicional como inherentemente ineficaz. Se busca compatibilizar equidad y eficacia pero sin obstaculizar la eficacia de la actuación del Estado ni de la economía en general, y como calcular los costos con exactitud empresarial es muy difícil, se hace un esfuerzo por controlar –lo que generalmente equivale a reducir– el gasto social. A su vez, la preocupación por la racionalización lleva a la privatización de la gestión de ciertos segmentos de los sistemas de protección social, y más allá de la intención de controlar/reducir el gasto social del Estado inherente a la política social, lo que se persigue es disciplinar a los «consumidores» de servicios públicos y limitar la función distribuidora del Estado. Se arguye que aun existiendo razones de equidad y eficiencia para justificar la provisión estatal de bienes, como las pensiones y los

8 La aplicación de políticas focalizadas se realiza, o bien como consecuencia de una contingencia social que causa daño, independiente de las necesidades globales del/a afectado/a, o bien por el previo establecimiento, por parte del Estado, de una necesidad como fuente de derecho de cobertura, independiente de las causas (Lo Vuolo, 2005).

seguros de desempleo, es necesario combatir el «mal diseño» de la distribución de estos bienes, a lo que se suma el argumento de que las prestaciones sociales tienen efectos perversos sobre la igualdad y por tanto desmotivan la actividad. Ya no se trata de igualdad en el sentido de reducir al máximo las desigualdades sociales, sino de una sociedad equitativa que recompensa a los/as individuos en función de sus aportes al funcionamiento global de esa sociedad, esto es en función de sus méritos. Dado que es imposible que todos/as logren proporcionarse los medios de subsistencia, se sostienen las transferencias estatales que garantizan un mínimo vital a todos los/as individuos. Pero se considera que este mínimo no debe ser tan alto que desmotive la lucha por la mejora individual por adquirir los recursos propios. Esta dinámica es perversa, en cuanto los/as individuos ni logran reinsertarse ni tienen sus necesidades básicas cubiertas, lo que trae como consecuencia más pobreza y marginación (Rodríguez Guerra, 2001, p. 171-174).

Por otra parte, el sistema debe ser flexible y dar apariencia de que son los individuos –por supuesto, de acuerdo con su capacidad adquisitiva– quienes eligen qué prestación desean recibir, cómo quieren recibirla y cuánto aportarán para obtenerla o qué contraprestación harán a cambio. En este sentido, es preciso que haya compatibilidad y complementariedad de la provisión pública y privada de bienestar. La racionalización y la flexibilidad llevan aparejada la selectividad, tanto de los programas de asistencia financiados por el Estado como de los destinatarios de esos programas. Solo los manifiestamente menesterosos son aptos para recibir ese mínimo vital. Entonces las prestaciones del Estado estarían en relación tanto con la situación material del individuo como con su aporte al sistema general de protección social (Rodríguez Guerra, 2001, p. 175-176).

La mundialización neoliberal promueve la mercantilización del grueso de la seguridad social y su retórica se basa en la eliminación del conflicto social de acuerdo con los requerimientos del modelo económico. Es decir que se trata de brindar alguna ayuda transitoria a quienes no son capaces de conseguir los medios y recursos necesarios para su subsistencia. Ante la crisis provocada por el impacto de las políticas neoliberales, el empobrecimiento creciente de la población y la expulsión hacia los márgenes de los/as sujetos/as más vulnerables en función de su clase y su género sexual, la respuesta estatal se organiza en torno a estos «ideales»: racionalidad, selectividad y flexibilidad.⁹ Esto explica en buena

9 Es interesante prestar atención al proceso por el cual se va construyendo una jerga

medida que sean las mujeres de sectores populares los/as sujetos/as privilegiados/as de la intervención estatal, una intervención que se edifica sobre un suelo social marcado por los efectos de las desigualdades de clase y las diferencias de sexo.

En este sentido, es relevante considerar el género sexual como uno de los rasgos más permanentemente asociados a la división del espacio social: público/privado, producción/reproducción son considerados a menudo como los reinos naturales y excluyentes de varones y mujeres. Varones públicos y mujeres privadas, varones productivos y mujeres reproductivas. A continuación, profundizaremos en este punto.

especializada para nombrar tanto los problemas sociales como las posibles formas de abordarlos: la diferenciación entre eficacia y eficiencia para introducir el asunto del máximo efecto al menor costo; la exclusión en vez de la pobreza o la indigencia; la equidad en vez de la igualdad, entre muchas otras expresiones que van creando un vocabulario atenuado, propio de los tecnócratas neoliberales, que implica la construcción de un lenguaje específico que forma parte del eludir nombrar la realidad. Por tanto, enmascara los efectos de las políticas neoliberales, como si a través del lenguaje se buscara escamotear la profundidad de la crisis económica, e inclusive dar al tratamiento de los problemas una imagen de progresismo.

CAPÍTULO IV

División sexual del trabajo: varones públicos, mujeres domésticas

Desde la visión androcéntrica hegemónica, basada en dicotomías excluyentes, toda formación social se divide en dos esferas bien definidas. Cada una se rige por su propia lógica y es un ámbito asignado para un sexo: la pública-productiva/asalariada, a los varones, y la privada-reproductiva/doméstica, a las mujeres. Nos hallamos ante formas de organización del trabajo separado en ámbitos adecuados a cada sexo que están, a su vez, jerarquizadas.

Desde el sentido común, parece que el mundo del trabajo es el mundo masculino y el mundo de lo doméstico es de las mujeres. El tema de la separación de esferas es generalmente abordado como lo refleja la visión dominante patriarcal de la sociedad después de siglos de naturalización de las jerarquías en las relaciones de género: predomina una concepción ideológica según la cual «el hombre» (varón) es lo universal, el parámetro, el no sexo, y la mujer es lo específico, lo sexuado, la portadora de la diferencia. El mundo de lo público y del empleo se muestra como el ámbito natural de los varones, mientras el hogar se presenta como el ámbito de las mujeres, donde se hacen cargo del cuidado de los/as niños/as, los/as enfermos/as y los/as ancianos/as. La esfera privada/doméstica connota lo femenino (por ejemplo: sentimientos, debilidad) y está subordinada a lo público, como ámbito que connota lo masculino (por ejemplo: razón, fuerza) (Mosconi, 1998, p. 122). Esta visión de la realidad basada en la división sexual del trabajo,

del saber y del poder es la que posibilita que el Estado asuma el ámbito doméstico como el lugar privilegiado para las mujeres, y el ámbito público y el mercado como el lugar natural para los varones.

Pero también al interior de estas esferas existe una división sexual del trabajo que indica un lugar diferenciado para mujeres y varones, tanto en lo público/productivo como en lo privado/doméstico. Soledad Murillo señala que existe un uso diferencial del espacio privado, donde privado no equivale a doméstico, y que existen al menos dos privacidades contrapuestas. Una como apropiación de sí mismo, con el privilegio de la privacidad, es decir la posibilidad de retirarse voluntariamente del espacio público para beneficiarse de un tiempo propio para sí mismo/a; y otra como privación (de sí), donde el límite se identifica con el ámbito doméstico, carece de reserva y no hay posibilidad de desentenderse de la demanda ajena a la que se debe estar atenta/o, es un tiempo para otro/a que se beneficia. El poder gozar de un tiempo privado *para sí* conlleva necesariamente tener resuelto lo doméstico, y por tanto es necesario que alguien se encargue de realizarlo. De este modo, el espacio privado también está atravesado por la asignación de responsabilidades (o liberación de ellas), derechos y obligaciones en función del sexo (Murillo, 2006, XVI, p. 2).¹

Si bien aparentemente en todas las épocas ha existido algún tipo de separación de lo social en esferas y algún tipo de división del trabajo de acuerdo al sexo (entre las esferas y hacia su interior), estas divisiones son construcciones sociales y tienen características propias en cada momento histórico. La asignación social de un ámbito exclusivo para cada sexo conlleva una división de las tareas que puede ser entendida en términos de Lévi-Strauss como «prohibición de tareas según sexo» y alude «a los procesos histórico-culturales por los cuales los varones prohibieron a las mujeres su participación en las tareas de mayor prestigio en cada socie-

1 Es muy interesante la definición de «doméstico» que realiza Soledad Murillo, porque no hace hincapié en las tareas que lo definen sino en la responsabilidad sobre estas tareas. En sus palabras: «Decir 'doméstico' es inherente a la existencia de un sujeto 'responsable' de su organización. La realización de tareas no equivale, de ningún modo, al ejercicio de la responsabilidad. Lo habitual es que se coopere, pero la lista de compras precede a la adquisición de alimentos. Pensar en las tareas y adjudicarlas es propio de la función responsable». Y más adelante indica: «Lo doméstico no se estrecha en los límites del hogar, es más una actitud encaminada al mantenimiento y cuidado del otro. De esta manera, ampliamos su acepción, que trasciende la serialidad de tarea o la reproducción biológica. En otras palabras, cuando un sujeto no se percibe autorreflexivamente y, en cambio, está atento a cubrir las necesidades afectivas y materiales de otros sujetos» (Murillo, 2006, p. 7, 9).

dad» precisamente porque no hay nada en ellas que les impida hacerlo, más que la necesidad de mantenerlas en una relación de subordinación (Fernández, 1994, p. 133). Es decir que las sociedades asignan, y en el mismo movimiento prohíben, funciones diferentes a mujeres y varones fundamentalmente en el ámbito de la producción y de la reproducción. La noción de división sexual del trabajo indica que las actividades no se distribuyen de forma neutral, y muestra que mujeres y varones no están en igualdad de condición ni en la esfera privada ni en la productiva (Maruani, 2002, p. 65).

Mosconi va a agregar que también se construye una división de los saberes basada en las relaciones de género y señala que «cada sociedad instituye actividades específicas, modos de saber que van a acompañar esas actividades y también modos de transmisión de los saberes de una generación a otra» (Mosconi, 1998, p. 96). En este sentido, la producción y el acceso al saber (que circula especialmente en la familia, pero también en el sistema educativo moderno como modo específico de transmisión del conocimiento hegemónico) contribuyen a marcar caminos diferenciales, según el género. La fragmentación y la jerarquización de la producción y el acceso a los saberes es parte del proceso de construcción y mantenimiento de relaciones de dominación (Mosconi, 1998).

En las sociedades hay diferentes grados de saberes, los cuales habilitan diferentes capacidades para hacer, que van desde aquellos saberes que son expresión de la experiencia cotidiana hasta los más abstractos o teorías puras, pasando por saberes técnicos y seudoteóricos. Bourdieu ha llamado la atención sobre la tendencia a reproducir de manera desigual el saber socialmente disponible en función de la clase y el género sexual (Bourdieu, 1998). La sociedad identifica a las mujeres con la maternidad, el ejercicio de roles domésticos y la facilidad para las relaciones con otros/as sujetos/as. Por ello es de esperar que sean impulsadas a adquirir especialmente saberes que les permitan cumplir mejor con esos papeles.² Estas ideas se filtran en los discursos de los organismos internacionales y en las políticas llevadas a cabo por el Estado (Mosconi, 1998).

Más allá de las apariencias, estos procesos de exclusión de determinados/as sujetos/as de algunas actividades y saberes no están libres de resistencias. Pero la naturalización del orden dado realiza una tarea minuciosa para borrar los rastros

2 Esto se puede observar tanto en los juegos para las niñas (muñecas, cacerolitas, etc.) como en las profesiones que son ejercidas mayoritariamente por mujeres (maestras, enfermeras, trabajadoras sociales).

de las contradicciones y de los procesos a través de los cuales se logra el disciplinamiento. La negación de determinados saberes y actividades a las mujeres, y la asignación de otros, como si se tratara de una (in)capacidad biológica determinada por la naturaleza o por fuerzas más elevadas e inmodificables, oculta las relaciones sociales de fuerza y resistencia de unos/as sujetos/as sobre otros/as.

La condición de subordinación de las mujeres y su asignación al trabajo doméstico no puede reducirse a una interpretación subsidiaria de la contribución del trabajo doméstico al capital, sino que una teoría de las relaciones de subordinación debe tener en cuenta la división sexual del trabajo, la reproducción, el mercado laboral, los cambios y las variaciones en el valor de la fuerza de trabajo masculina y femenina, y el papel del Estado en el mantenimiento de la posición dependiente de las mujeres dentro de la familia. El trabajo de las mujeres se considera secundario respecto de su papel reproductor y subordinado en relación con un ingreso masculino privilegiado (Molyneux, 1994, p. 141, 148). Sobre estas relaciones de género han ido cambiando, históricamente, las formas en que actúa el Estado.³

Si bien la distinción público/privado que hemos abordado hace referencia a la división sexual del trabajo, es preciso aclarar que también el ámbito de lo público es el ámbito de la toma de decisiones, de formación de la opinión pública en relación con los temas considerados importantes en la sociedad. Esta distinción en las sociedades capitalistas está articulada a la división entre economía y política. Si los asuntos comunes relativos al gobierno son entendidos como temas públicos, las decisiones relacionadas con la economía y el funcionamiento del mercado se consideran, desde el punto de vista del liberalismo clásico, como un tema privado. Por decirlo al modo de Marx, el burgués egoísta, que se ocupa de sus intereses económicos, es la contracara del ciudadano abstracto, que habita la ciudad y participa en los asuntos del común a través del voto, de su opinión y de la intervención en debates de interés público (Habermas, 1986, p. 62-63). El hecho de que las mujeres hayan ocupado un lugar subordinado en este ámbito y hayan sido recluidas en lo privado, no solo como espacio doméstico de la repro-

3 Como dijimos, las relaciones de género son relaciones históricas y, como tales, han ido mutando producto de las luchas, las alianzas, las confrontaciones. Aquello que se considera perteneciente a lo público o a lo privado y las consecuentes divisiones sociales del trabajo y de los saberes por sexo se ha ido modificando. Las formas que asumen hoy estas relaciones son las que han ido adquiriendo desde la emergencia del capitalismo, a partir de la transformación en el modo de acumulación y sus nuevas modalidades, en combinación o coexistencia con el patriarcado.

ducción sino también como espacio clausurado, que no implica más relaciones sociales que las familiares, ha hecho invisibles sus problemas sociales y su lugar en el diseño de las políticas públicas (Fraser, 2002).

La división jerárquica de tareas en función del sexo no surge con el capitalismo. Sin embargo, en este toma características particulares.⁴ El surgimiento del aparato estatal, de un sistema económico de intercambio más amplio y de una unidad de producción mayor separada del ámbito doméstico modificó la organización tanto de la esfera pública como de la privada (Hartmann, 1994, p. 256-257). Al separarse los espacios y tiempos de la producción y de la reproducción, las mujeres quedaron asociadas al ámbito privado y los varones, al público (Combes y Haicault, 1994, p. 538). Es importante tener en cuenta que las mujeres siempre han estado identificadas con el trabajo doméstico y de cuidado, pero esta función ha ido cambiando de forma en los diferentes modos de producción (Laurin-Frenette 1991, p. 146).

Los procesos de industrialización, desplazamiento de las zonas rurales y urbanización que acompañaron la ruptura de la unidad producción/reproducción en el ámbito doméstico modificaron la función de las mujeres en la producción y la reproducción. Es decir que no solo cambiaron las formas de obtener el sustento sino que la unidad doméstica, al perder parte de sus quehaceres, sufrió un proceso de reorganización y adquisición de funciones adecuadas a las nuevas condiciones. Su composición se fue achicando y las tareas de sus integrantes se especificaron, aunque siempre basadas en las diferencias sexuales preexistentes. La familia nuclear (burguesa) como nueva organización de la unidad doméstica adquiere una imagen inédita, tanto en su interior como hacia el conjunto de la sociedad. Se convierte casi exclusivamente en un ámbito de producción de sentimientos, un lugar privado responsable de la protección, educación y contención de las nuevas generaciones, y en unidad de consumo (Laurin-Frenette, 1991, p. 149). Al mismo tiempo, adquiere una función necesaria para el mantenimiento de la cohesión y reproducción social, y se convierte en unidad vital de la sociedad (Andrew, 1991,

4 Con anterioridad al capitalismo, las tareas de autoproducción domésticas y la economía rural se realizaban en la unidad doméstica, y había una distribución de las tareas según el sexo y la edad (Gorz, 1995, p. 77). Heidi Hartmann plantea que varones y mujeres ocupaban diferentes lugares en la estructura jerárquica familiar y en la industria familiar precapitalista, donde los varones controlaban el trabajo de las mujeres y niños/as y el acceso al saber (Hartmann, 1994, p. 266-267).

p. 50),⁵ mientras que el mercado y el Estado se constituyen en los ámbitos para obtener los medios para satisfacer las necesidades materiales y administrar y debatir asuntos concernientes al interés general.

Estas transformaciones se han consolidado fuertemente en la actualidad, aunque el Estado también participa en algunas de las funciones consideradas como propias del ámbito privado, tales como educación, salud, asistencia social, pero como complemento, sin menoscabar la prioridad de la familia. Como indica Cristina Carrasco, en el proceso de reproducción de la vida participan tres esferas: la de la producción mercantil, en forma indirecta a través del salario; la familiar o reproductiva, a través del trabajo doméstico para asegurar la subsistencia de sus miembros, que no responde a criterios mercantiles; y la esfera pública, que actúa a través de determinados bienes y servicios sociales que controla y distribuye mayormente –aunque no exclusivamente– el Estado (Carrasco, 1995, p. 34-38). En la esfera pública también deberían incluirse organizaciones de la sociedad civil, iglesias de diferentes confesiones y organizaciones de ayuda y asistencia social. En cuanto a las formas que asume la actuación estatal, depende de la estructura del Estado en cada momento y del modelo económico y político que impulse.

De este modo, la vinculación con lo doméstico-reproductivo se convierte en la definición primaria del rol de las mujeres en las sociedades capitalistas (Andrew, 1991, p. 50), que implican tanto el cuidado de la familia como las tareas domésticas. Como indica Soledad Murillo,

la reproducción no es solo un concepto, implica permitirle al otro subsistir, ayudarle física y afectivamente en su crecimiento, estímulos de los que no nos está dado prescindir. La reproducción forma parte de una dicotomía, producción-reproducción (trabajo remunerado y doméstico). En uno recaen todas las marcas del prestigio (Murillo, 2006, p. 7).

La participación de las mujeres en la esfera de la producción se entiende como complementaria o secundaria respecto de su función primordial en el hogar, y tienen en la esfera de la producción un lugar subordinado y de menor valor res-

5 Levín y otras proponen una definición de familia a la vez compleja y dinámica: como un espacio de solidaridad y conflicto entre género y generaciones, atravesado por intercambios desiguales de poder según parentesco, sexo y edad; como un lugar donde se afirma el orden y se reproducen las desigualdades de género pero también donde se construyen concepciones diferentes sobre las relaciones familiares y se dan procesos de cambio (Levín et al., 2007, p. 215).

pecto del varón proveedor.⁶ Las mujeres tienden a ocupar lugares desventajosos en el empleo, se las considera «fuerza de trabajo secundaria», aunque se encuentren en edad económicamente activa o sean sostén económico principal. Existe una tradición de salarios más bajos para las mujeres, falta de organización y obtención de empleos menos deseables (Hartmann, 1994, p. 268).

Históricamente, la incursión de las mujeres en los ámbitos que se supone no les corresponden sufre tres procesos: invisibilización, justificación y desprestigio: invisibilización, porque se borra del conocimiento común la participación de las mujeres en la esfera pública;⁷ justificación, apelando a la imperfección de lo humano y a la perversidad de la fuerza mayor, porque aunque siempre existieron mujeres que trabajaron fuera del ámbito doméstico, este trabajo era considerado circunstancial, complementario y secundario; y desprestigio, al poner a las mujeres que se resisten a «domesticarse» como ejemplo de lo inmoral, lo antinatural, lo anormal, lo deshonesto. La invisibilización, la justificación y el desprestigio o desvalorización de la participación y de las acciones que rompen con lo establecido han tenido mayor o menor eficacia de acuerdo con las relaciones de fuerza en cada momento histórico. Diferentes coyunturas y configuraciones de relaciones de fuerza permitieron a las mujeres ir ampliando los límites de tolerancia del patriarcado y el capitalismo en relación con el papel que ellas ocupan en los espacios público y privado.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las transformaciones sociales y económicas produjeron la ampliación de los derechos sociales, políticos y económicos de las mujeres, lo que impactó en el rol tradicional. Se dieron grandes cambios para las mujeres: universalización del sufragio, ingreso masivo en el mercado laboral y en el sistema educativo, introducción de algunas de sus demandas en los sistemas políticos y en las agendas de los gobiernos nacionales y organismos internacionales, aumento de los estudios y análisis sobre la situación de las mujeres. Acrecentaron perceptiblemente su participación en el ámbito público, pero esto no significó la abolición de las jerarquías en las relaciones de género, sino una modificación de dichas relaciones. Como explica Fernández, si bien las

6 El tema del «salario familiar» ha sido analizado críticamente por el feminismo en cuanto significa la afirmación de las mujeres en el rol doméstico y del varón en el empleo, pero su abordaje excede los límites de este trabajo.

7 Es muy ilustrativo el caso de la historia: la participación de las mujeres en los procesos históricos parece prácticamente nula, de allí la gran relevancia que dan los feminismos a la recuperación de las genealogías y la historia de las mujeres.

mujeres occidentales ya no están recluidas exclusivamente en el ámbito doméstico y participan de casi todas las actividades de la vida pública, esto no significa que se hayan desligado de parte de sus tareas en el ámbito doméstico, sino más bien que están conviviendo viejas y nuevas prácticas en una relación de tensión conflictiva (Fernández, 1994, p. 135).⁸

Levín, Campostrini, Sosa y Voras han observado que en Argentina los procesos consolidados por la reforma neoliberal (la flexibilización laboral, el retorno de los beneficios sociales compensatorios y el abandono de las redes de contención del Estado) han llevado a una reconfiguración de las relaciones de género en las familias, a transformaciones en los mandatos socioculturales y en los papeles adjudicados a los géneros (Levín et al., 2007, p. 214). Sin embargo, como vimos, aunque en la actualidad las mujeres no se dedican exclusivamente al hogar y tienen empleos y carreras profesionales, que muchas veces llevan a una organización de los hogares donde se produce un nuevo reparto de las tareas, las mujeres siguen siendo las responsables de que las tareas estén realizadas (Murillo, 2006). Además, la inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo asalariado no ha ido acompañada de una distribución equivalente en el reparto de las tareas en el hogar (Arriagada, 2007; Maruani, 2002). Corina Rodríguez Enríquez señala que en el contexto de un Estado que no asume la responsabilidad colectiva del cuidado, el tiempo y la calidad de vida de las mujeres es la variable de ajuste, cuando su incorporación al mercado laboral no va acompañada de una reconfiguración de la economía del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2007, p. 178). En síntesis: las relaciones desiguales de género son las que establecen para las mujeres un lugar subordinado en la sociedad y determinan como ámbito prioritario el doméstico y como función principal la reproducción, a la vez que les asignan posiciones complementarias o secundarias en el ámbito público y productivo.

El tratar el asunto de la producción y la reproducción a partir de la separación de esferas (pública de varones y doméstica de mujeres) como compartimentos estancos tiene efectos teóricos pero también políticos. Por un lado, posibilita que sea factible analizar la esfera de la producción como si se tratara de un asunto sexualmente neutro, sin tener en cuenta el papel que ocupan las mujeres o los sujetos no masculinos en estos procesos (Kergoat, 1994, p. 521). O bien analizar la

8 Por ejemplo, muchas mujeres viven la elección de la maternidad o el desarrollo profesional personal como dos alternativas excluyentes.

familia como si fuera una unidad sin conflictos de intereses o determinaciones de clase, o como un espacio habitado solo por mujeres, sin tener en cuenta las relaciones de género y la participación (o no) de los varones en estos procesos (Moser, 1991, p. 60). Por otra parte, tiene efectos políticos, que permiten entender al Estado como una esfera que interviene según las necesidades del modo de acumulación y las relaciones de fuerza, como si el producto de esta intervención fuera también sexualmente neutro. La invisibilidad de las relaciones entre público y privado y de la significación del trabajo reproductivo para la vida social produce efectos sobre las intervenciones estatales que, concebidas como neutrales, afectan sin embargo de manera desigual a mujeres y varones.

Las situaciones problemáticas que las políticas sociales atienden son aquellas inmediatamente visibles, es decir el desempleo y la pobreza, en cuanto detonantes del conflicto social, donde las mujeres son una población especialmente afectada y su afección impacta en todas las personas que tienen a cargo. Lo que no es inmediatamente visible por quienes planifican, anclados en un punto de vista capitalista y patriarcal, es que estos problemas y el grado en que afectan a los/as sujetos/as sociales están atravesados por la opresión y explotación de género. A esto se suma el clima ideológico instaurado por el pensamiento neoconservador, que presenta un determinado modelo de relaciones familiares, y el peso que han adquirido en la implementación de las políticas públicas los organismos internacionales, ya sean aquellos orientados a la regulación de las relaciones internacionales como la ONU, o los organismos de financiamiento como el Banco Mundial, el FMI y las diferentes agencias que han intervenido e intervienen en América Latina.

Si bien las políticas neoliberales tienden a aislar a los/as sujetos/as y a considerar de manera individualizada su suerte, persiste la asociación entre mujeres y maternidad/domesticidad y la idea de familia como una unidad armoniosa, sin conflictos internos. Si, por una parte, la sociedad está formada por individuos aislados, por otra, se supone que las mujeres solo tienen intereses que coinciden plenamente con los de sus familias. Ellas son las responsables de satisfacer las necesidades de las personas a su cargo. Las madres se consideran las responsables individuales del buen porvenir de la sociedad, lo que libera de responsabilidad a otros/as sujetos/as e instituciones.

CAPÍTULO V

Políticas públicas y organismos internacionales: el tema «mujer»

Las mujeres, hasta mediados del siglo xx, eran incluidas en la planificación social como parte de la unidad familiar, de grupos vulnerables y carenciados que debían ser protegidos, o en políticas demográficas, pero nunca atendiendo a las problemáticas como colectivo con necesidades específicas resultantes de su condición de género. Desde la década de 1950, se han formulado diversos enfoques para intervenir en relación con las mujeres, los cuales reflejan los cambios a nivel macroeconómico y las orientaciones de las políticas sociales para el desarrollo del Tercer Mundo. Los distintos enfoques han dado lugar a estrategias de diseño de políticas y programas de desarrollo dirigidos hacia mujeres, pasando de políticas de modernización de crecimiento acelerado, por estrategias de necesidades básicas asociadas con la redistribución, hasta medidas compensatorias asociadas con las políticas de ajuste estructural. Estas transformaciones no se han dado de modo lineal y muchas veces conviven diferentes nociones en una misma política: estrategias de bienestar (propias de los años 50), de equidad y antipobreza (de los 60 y 70) y de eficiencia y de empoderamiento (de los años 80 y 90) (Moser, 1991).¹

1 El proceso de instalación de la temática «mujer» en la ONU se puede ver en Moser, 1991, 1995; Portocarrero, 1990; Barrig, 1991. Jules Falque (2004, 2008) lo analiza desde un punto de vista crítico.

América Latina, desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, tuvo un importante movimiento feminista que luchó intensamente por conseguir derechos ciudadanos para las mujeres. Esta lucha estuvo moldeada, por un lado, por la experiencia colonial, que dejó huellas en los códigos legales y en una cultura con fuerte influencia del catolicismo sobre la vida de las mujeres, y marcas en una sociedad basada en la división étnica y la desigualdad racializada, que retardó la inclusión de negros/as e indígenas en la ciudadanía. Por otro lado, se construye sobre una historia política de democracias inestables y dictaduras militares conservadoras y basadas en una moral cristiana y reaccionaria (Molyneux, 2003, p. 260).

Las reivindicaciones, enmarcadas en estas tradiciones, entendían a las mujeres como esencialmente madres y seres frágiles que, por cumplir un papel de gran relevancia en la sociedad, debían ser respetadas y protegidas como ciudadanas. La identificación de las mujeres con la maternidad produjo que la gran mayoría de las reivindicaciones perseguidas (y muchas de las conseguidas) fueran en realidad derechos sociales para proteger a la familia, más que derechos ciudadanos para las mujeres. En palabras de Molyneux, «en las leyes, las mujeres eran tratadas como necesitadas de protección más que de igualdad» (Molyneux, 2003, p. 266). Este enfoque, a principio del siglo XX, solo fue objetado por algunas feministas socialistas. Recién en los años 70 se hicieron más amplios los cuestionamientos, en la medida que iban consiguiendo visibilidad el feminismo de la igualdad y los análisis sobre el patriarcado.

Los 60 fueron años de optimismo. Transformar el mundo y todas las relaciones sociales, inclusive las internacionales, era posible. En este contexto, surgen nuevos actores políticos y sociales, llamados movimientos de minorías o nuevos movimientos sociales, que buscaban instalar en el espacio público demandas que históricamente habían sido consideradas como extrañas y externas al mundo de la política (Gómez, 1997).² En esos años, la ONU comienza a pensar la cooperación

2 «Durante los años 60 y 70, el mundo contemporáneo asistió a la aparición de un movimiento social y político protagonizado por mujeres. Conocido con el nombre de 'Movimiento de Liberación de la Mujer', quienes a él se plegaron iniciaron múltiples acciones en pos de alcanzar la igualdad entre varones y mujeres. De carácter internacional, se desarrolló con especial dinamismo en países como Gran Bretaña, Francia, Italia y Estados Unidos. Algunos de los logros obtenidos fueron: en Gran Bretaña, la legalización del aborto (1967) y la sanción de la Equal Pay Act (1975), que estableció la igualdad absoluta entre ambos sexos; en Francia, la aprobación de una ley de aborto (1974); en Italia, la ley de divorcio (aprobada en 1970 y confirmada con un referéndum en 1974) y la legalización del aborto (acontecida en 1978 y

como ayuda para el desarrollo y la modernización de los países pobres o subdesarrollados. Los países del Tercer Mundo eran percibidos, por las agencias internacionales y los países más poderosos, como potencialmente dotados de recursos para llegar al Primer Mundo. Este contexto era propicio para una apuesta al desarrollo, necesaria para que la población considerara que el capitalismo era la opción donde tendría poder y decisión en la construcción de su futuro, y así desactivar los ejemplos del socialismo de Vietnam y Cuba (Barrig, 1991, p. 330). En este sentido, no se trataba simplemente de dar apoyo económico sino también de regular la utilización del apoyo, legitimando la intervención de las grandes potencias en los países deudores, avalada por las élites dirigentes locales (La Rosa Domínguez, 2004; Téllez Vilches, 2004a). La política de cooperación se iba a ir traduciendo en recomendaciones para la utilización del financiamiento otorgado por los organismos de financiamiento internacionales.³

La modificación en las relaciones internacionales por la emergencia del Tercer Mundo y los avances en cuanto a los derechos sociales y económicos configuraron, a mediados de los años 60, un contexto propicio para instalar en el debate internacional la situación injusta de desigualdad en que vivían las mujeres y la necesidad de reconocer algunos de sus derechos en espacios institucionales. Las mujeres, como sujetos/as con características específicas y diferencias reales en relación con otros colectivos, sobre todo aquellas de sectores subalternos, se constituyeron en uno de los puntos clave en las discusiones en torno a la cooperación y al desarrollo de los países del Sur. Específicamente, las ideas que llevaron a los organismos y agencias internacionales a debatir sobre el lugar de las mujeres en el desarrollo tienen que ver con procesos que las hicieron aparecer como un factor relevante en los asuntos económicos y sociales: la percepción del crecimiento demográfico como un problema; el fracaso real de la teoría de la «filtración hacia

confirmada en el referéndum de 1981); en Estados Unidos, la aprobación de la Enmienda Constitucional sobre la Igualdad de Derechos (1972)» (Grammático, 2004, p. 33-34).

3 El BM, el BID, el FMI y la OMC. En el caso del Banco Mundial, ha construido una clasificación de la pobreza (línea de pobreza) que se ha extendido entre los/as hacedores/as de políticas focalizadas de atención de la pobreza (Falquet, 2008). En Argentina, han tenido gran influencia el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que condicionan los lineamientos generales de las políticas aplicadas en el país en función del endeudamiento adquirido. Se hicieron especialmente visibles en la década de los 90 con el modelo neoliberal implementado por el menemismo, que siguió a rajatabla las recomendaciones de los organismos de financiamiento emanadas del Consenso de Washington.

abajo» como mecanismo de distribución; y la estrategia de centrar las políticas en la satisfacción de las necesidades básicas de la población que ponía el acento en dirigir proyectos a las familias y a las comunidades.

Estos procesos dieron lugar a microestudios en torno a la relación entre individuos, familia y el nivel de fertilidad, y la mujer surge como factor determinante en las tendencias de la fecundidad. Consecuentemente, los gobiernos y las agencias internacionales impulsaron estrategias y programas de control de la natalidad (planificación familiar) y ampliación del acceso a la educación de las mujeres, en sus roles de esposas y madres dependientes (Portocarrero, 1990). Además, se transformaron en un grupo de interés creciente en relación con su papel en la satisfacción de las necesidades básicas de las familias y las comunidades de pertenencia. Las agencias de cooperación comenzaron a apoyar proyectos de mejoramiento comunal o producción en pequeña escala, que incorporaban de manera creciente a las mujeres como destinatarias (Moser, 1995; Barrig, 1991). De este modo se desarrolló una vinculación progresiva, a nivel conceptual, entre mujer y desarrollo, y se asignaron recursos a la investigación y promoción del asunto. El tema tomó relevancia mundial y organismos internacionales, como la ONU, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, reconocieron la necesidad de considerar el aporte de las mujeres al desarrollo económico, a través de sus actividades tanto en el ámbito doméstico y en la comunidad como en el mercado laboral (Portocarrero, 1990).⁴

El enfoque «Mujer en el Desarrollo» (MED) postulaba una lectura sobre el desarrollo centrado en la mujer. Su objetivo era identificar cómo las mujeres habían sido marginadas del crecimiento y, por lo tanto, eran un recurso subutilizado que podía contribuir a las economías nacionales. Su preocupación era la discriminación en los programas de asistencia centrados en el cuidado de la familia y la maternidad y la necesidad de crear nuevos enfoques centrados más en el rol productivo y no tanto en el reproductivo.⁵

4 El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han tenido un rol importante y una gran capacidad de intervención en la introducción de las mujeres en las políticas de los países más pobres, aunque no en el mismo sentido que la ONU, a través de financiamientos para programas sociales que las tuvieran como población objetivo, dado que se las considera uno de los grupos de mayor vulnerabilidad social en cuanto al acceso a recursos para la supervivencia propia y de las personas a su cargo.

5 Posteriormente, la expresión MED fue adoptada por la USAID (United States Agency for International Development) y dio lugar a la apertura de varias oficinas en los Estados Unidos.

En 1972, un grupo de organizaciones de mujeres sugirió el establecimiento del «Año Internacional de la Mujer» para 1975 y trabajó en su realización. La ONU apoyó la iniciativa e instauró un sistema de Conferencias Mundiales. El Año Internacional de la Mujer marcó el inicio del «Decenio de la Mujer» (1975 a 1985) y de una etapa de gran actividad en relación con la situación de las mujeres. En términos generales, su objetivo, basado en el enfoque MED, era integrar a las mujeres en la vida pública en pro del desarrollo. Se declaró que la discriminación contra las mujeres iba en contra de la dignidad humana, el bienestar de las sociedades y los principios de la ONU. Todo esto era más grave en el Tercer Mundo, lo que hacía necesaria la modificación de las estructuras económicas y de las relaciones internacionales injustas (Portocarrero, 1990).

Naciones Unidas organizó en torno al Decenio de la Mujer conferencias para evaluar las acciones realizadas. En 1980, se concretó una conferencia intermedia en Copenhague y, en 1985, una conferencia de cierre en Nairobi, con el fin de observar el cumplimiento de las propuestas y acuerdos convenidos en México en 1975 (Falquet, 2004). Las evaluaciones arrojaron que durante la década hubo un aumento de datos e investigaciones en torno a las mujeres, lo que permitió una mejor comprensión del tema, una creciente toma de conciencia y la recomendación de políticas a los gobiernos. Pero en lo que hacía a la vida concreta en general, el balance no era alentador: muchas mujeres estaban en peores condiciones que antes, a pesar de los programas y de los avances legales. Las políticas no contemplaban mecanismos efectivos de compensación de las desigualdades, no eran cumplidas o encontraban grandes dificultades para ser puestas en práctica, debido a la falta de recursos, a criterios de priorización o porque eran percibidas como amenazantes (Portocarrero, 1990; Moser, 1995).

Las críticas al enfoque de Mujer en el Desarrollo dieron lugar a una redefinición de la concepción de mujer y desarrollo al introducir la categoría de género. En los 90, el enfoque «Género en el Desarrollo» (GED) se va alojando en organismos y agencias de cooperación internacional como la forma adecuada de abordar la cuestión de las relaciones desiguales entre mujeres y varones.⁶ Estos procesos

6 Si bien un análisis del enfoque GED excede este trabajo, es necesario mencionar que este enfoque parte del supuesto de que las relaciones de género son jerárquicas y desiguales, y que el «desarrollo» está multideterminado. Por lo tanto, debe concebirse como un proceso de transformación de todas las relaciones injustas. La transición institucional de MED a GED ha trascendido escasamente la retórica. Si bien se utiliza la palabra *género*, en la práctica real los programas y políticas siguen centrados exclusivamente en las mujeres en término de MED.

confluyen, en 1995, en la *IV* Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing. Allí se planteó la necesidad de incorporar una perspectiva de género transversal a todas las políticas y temáticas relevantes para el desarrollo, dando cuenta de que en la construcción social de las relaciones de género participan todas las instituciones, tanto del ámbito público como del privado, y reflejan las relaciones de poder. En este sentido, Beijing plantea una paradoja: simboliza la consagración mundial de compromisos relativos a los derechos de las mujeres, pero al mismo tiempo señala las dificultades para el logro de consensos respecto de qué alcance se otorga a esos derechos, en un marco de avance neoconservador (Gómez, 1997).

En los últimos años se ha debatido intensamente sobre la significación de la categoría de género: qué se entiende por género no es meramente una cuestión teórica sino también política. En los enfoques de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales, muchas veces se identifica el concepto de género con mujer y a la mujer como una sujeta vulnerable objeto de aplicación de políticas sociales. Esta postura ha llevado a que las políticas, a pesar de los discursos aggiornados, no se diferencian sustancialmente de las políticas que piensan a las mujeres como recursos económicos o como agentes de programas de asistencia cuyos beneficiarios/as son otras y otros: fundamentalmente sus hijos e hijas.

Caroline Moser señala que si bien en la planificación para Latinoamérica se reconoce el importante rol de las mujeres en los procesos de desarrollo y han proliferado las instituciones y programas de asuntos de la mujer integrados por mujeres, la toma de conciencia conceptual sobre los asuntos de género y desarrollo no se ha traducido en la práctica de la planificación.⁷ La planificación occidental para comunidades de bajos ingresos se basa en los estereotipos de la familia nuclear, sin conflictos o desigualdades de poder. Este modelo dominante tiene severas limitaciones en su aplicación, porque no toma en consideración la realidad empírica de los hogares de bajos recursos, especialmente el triple rol de las mujeres –reproductivo, productivo y comunitario– ni los hogares donde la mujer es la jefa de familia.⁸ La planificación con perspectiva de género se basa

7 Algunas razones que considera son: la renuencia de las autoridades para reconocer el género como aspecto importante en la planificación; la complejidad de los escritos feministas para desarrollar instrumentos metodológicos que permitan traducir en la práctica la conciencia de género; y la dificultad para «injetar» el género a las disciplinas de planificación existentes (Moser, 1995).

8 Lo doméstico consistiría en una familia nuclear de esposo, esposa y dos o tres hijos, con una clara división sexual del trabajo donde el varón-proveedor y la mujer-cuidadora tienen igual control de los recursos y del poder de toma de decisión en el hogar.

en el razonamiento de que varones y mujeres tienen diferentes intereses porque desempeñan diferentes roles en la sociedad y están en desigualdad de poder. Por lo tanto, al identificar e implementar las necesidades que dan lugar a la planificación, desagrega los hogares y las familias dentro de las comunidades en base a las relaciones de género y no solamente a los ingresos, y ofrece estrategias integrales sobre los requerimientos específicos de género y el objetivo estratégico de promover la lucha por la igualdad y la emancipación de las mujeres «desde abajo» (Moser, 1991, 1995).⁹

En nuestra sociedad, se ha incorporado el discurso de los derechos, tanto en la vida pública como en la privada, pero no ha logrado una incidencia que produjera una redefinición de las políticas públicas. Entonces, ¿qué sucede con las políticas sociales? A continuación profundizaremos en este punto.

9 Moser (1995) señala que la igualdad y la emancipación de las mujeres solo puede lograrse de abajo hacia arriba por las organizaciones de mujeres, ya que el Estado no ha eliminado las causas de las desigualdades y, por lo tanto, no ha logrado responder a las necesidades estratégicas de género.

CAPÍTULO VI

Los derechos de las mujeres y las políticas sociales

Las políticas sociales, implementadas como respuestas a los efectos del modelo de ajuste estructural de los 90 y promovidas por los organismos internacionales, se erigen sobre la idea de una familia universal con una natural división sexual del trabajo, y la complementariedad entre mujeres y varones. Aquello que define a las mujeres-madres como funcionales a los objetivos de las políticas sociales encuentra justificación en teorías que parecían estar enterradas. Sin embargo, son evidentes las coincidencias de las teorías neoconservadoras con la exaltación de las mujeres pobres como foco para atribuir eficiencia a las intervenciones. Hemos encontrado supuestos de la Nueva Economía de la Familia (NEF) utilizados como mecanismos para focalizar y justificar contraprestaciones y condicionalidades, y así determinar y legitimar las prioridades del Estado en relación con el aumento de la pobreza y la exclusión, propios de los momentos de crisis del capitalismo.

DEL CAPITAL HUMANO A LA NUEVA ECONOMÍA DE LA FAMILIA: UNA MIRADA CONSERVADORA SOBRE LAS MUJERES

En la década de los 60, la teoría neoclásica logró posicionarse como la teoría económica hegemónica en los Estados Unidos y, consecuentemente, se expan-

dió hacia los países que estaban bajo su influencia.¹ Se pensaba que el crecimiento económico conducía automáticamente al desarrollo de las naciones.² De este modo, dados el crecimiento económico, la preocupación por la pobreza y la inequidad, se indagó sobre qué variables podían interferir en el desarrollo para obstaculizarlo o potenciarlo (Easton y Klees, 1990, p. 460). En esta búsqueda, el economista Theodore Schultz introduce la noción de «capital humano» como la capacidad productiva que los individuos adquieren a lo largo de sus vidas a través de sus inversiones en diferentes tipos de formación, de las cuales la educación es la principal. En el artículo «La inversión en capital humano», publicado en 1961, Schultz intenta buscar las explicaciones científicas al gran crecimiento económico de Estados Unidos y de algunos países de Europa en la posguerra, para dar respuestas, en clave de modelo (o recomendaciones) para los países «en vías de desarrollo».³ El economista enumera cinco actividades que incrementan las capacidades o la productividad humana: la salud, la formación en el puesto de trabajo, la educación formal, la capacitación de adultos (formación profesional) y la migración para ajustarse a las cambiantes oportunidades de trabajo.⁴ De estas actividades, va a argumentar que las dos que tienen mayor impacto en el incremento del capital humano son la salud y, especialmente, la educación formal.⁵

1 La teoría neoclásica parte de la idea de que cada individuo actúa de forma racional en función del cálculo de beneficios y la maximización de utilidades (profesor Jorge Rodríguez Guerra, comunicación personal, febrero de 2005). Según Easton y Klees, los economistas admitían, aunque no lo reconocían formalmente, que el trabajo de las personas no era idéntico entre sí. La idea de que los seres humanos son portadores de «cantidades variables de capital (...) desembocó en nuevas explicaciones acerca de toda una serie de fenómenos sociales en ámbitos tales como el crecimiento económico, la sanidad, la migración, la educación y la formación» (Easton y Klees; 1990, p. 460).

2 Sobre la base de experiencias de las naciones industrializadas, el desarrollo era percibido como un proceso en etapas que los países debían impulsar y el crecimiento económico era la medida de la eficacia con que se aplicaba el modelo.

3 Schultz observa, a partir de una serie de datos estadísticos, que en los últimos tiempos (refiriéndose a la posguerra) las inversiones en capital humano habían crecido con mayor rapidez que el capital no humano, y su crecimiento podría ser el rasgo más distintivo de la economía. Por lo tanto, ese aumento en las inversiones en capital humano sería la explicación de gran parte del aumento de las ganancias reales por trabajador, de muchos de los «misterios del crecimiento económico» y de la rápida recuperación de los países destruidos por la guerra (Schultz, 1983).

4 Inclusive en la actualidad se encuentran estos factores en las doctrinas utilizadas por los países y organismos hegemónicos para legitimar la idea de la responsabilidad individual y para justificar su injerencia en las economías y en la vida política de los países del Sur.

5 Estas son precisamente las áreas a desarrollar en las que los organismos internacionales han hecho hincapié para dirigir el gasto social de los países subalternos.

En cuanto a la mejora en salud, dice que las medidas sanitarias, la alimentación adicional y un mejor abrigo optimizan la calidad de los recursos humanos, sobre todo en los países subdesarrollados. Pero la educación formal sería una «clave importante del enigma del crecimiento económico, porque la inversión en educación mejora la productividad del hombre» (Schultz, 1983, p. 190). Va a concluir que la inversión en capital humano, más que consumo individual, es un beneficio social, por su contribución a la ganancia y a la renta nacional.

Estas deducciones son trasladadas a los países: al igual que los individuos, en función de sus inversiones en capital humano, son más o menos productivos y por tanto más o menos ricos. Va a recomendar entonces que los países pobres sigan los pasos de los países desarrollados y aumenten la inversión en aquello que mejora la calidad y cantidad de capital humano, sobre todo en educación formal. Pero a la vez va a dejar claro que no se trata simplemente de aumentar la cantidad de inversiones sino de invertir eficientemente de acuerdo con las necesidades del sistema productivo, es decir poniendo a la educación, la salud, la formación, la capacitación y las migraciones al servicio del sistema productivo (Schultz, 1983, p. 193).

El momento de mayor auge de la Teoría del Capital Humano (TCH) fueron los años 60, pero el interés en poner en relación capital humano y sistema productivo, en el marco de la visión desarrollista, tuvo más que ver con razones políticas e ideológicas que científicas. Entonces la teoría neoclásica, a través de la noción de capital humano, erigió la formación, especialmente la educación, como la panacea para solucionar la pobreza y, por tanto, un beneficio social en la distribución (Blaug, 1996). Al constituirla en el bien social por excelencia, se comienza a considerar la necesidad de una intervención estatal, tanto para superar el fracaso del mercado como para asegurar unas oportunidades educativas justas que serían la clave para unas oportunidades económicas justas y, por lo tanto, corregir las desigualdades (Easton y Klees, 1990, p. 461-492).

La tesis neoclásica dio lugar al análisis de las diferencias salariales entre mujeres y varones para determinar si la explicación de tal asimetría se encontraba en diferencias de productividad o en preferencias de las personas por determinados empleos (Borderías y Carrasco, 1994, p. 62-63). La Nueva Economía de la Familia (NEF) surge en este contexto. Su máximo representante es Gary Becker, quien intenta dar respuestas al comportamiento de la oferta laboral femenina desde la posición de los individuos y explora temas que parecían alejados del

interés de la ciencia económica, como la familia (Picchio 1994, p. 476; Borderías y Carrasco, 1994, p. 32-33).

Becker elabora una idea de familia dominante en las sociedades capitalistas modernas. Se trata de un núcleo familiar pequeño (padre/madre e hijas/os) como lugar del cuidado y de lo afectivo, separado del lugar de la producción. Es una familia monogámica, heterosexual, donde la esposa se dedica a las tareas domésticas y de cuidado y el esposo proveedor se dedica a actividades en el mercado. La considera el tipo de organización familiar más «omnipresente» y con el grado más evolucionado en el desarrollo. De este modo, refuerza la concepción de la familia burguesa como universal, y esa particular división del trabajo como la más racional y por eso más eficiente (Becker, 1987).

Por otra parte, traslada los supuestos de «conductas maximizadoras, estabilidad de las preferencias y equilibrio de los mercados» para analizar la familia, siendo la NEF la expresión de la teoría neoclásica para el estudio del comportamiento de la familia (Becker, 1987, p. 10). En contraste con la teoría neoclásica del capital humano, señala que existe «tiempo» que es productivo, aunque no esté dedicado al mercado, diferenciando el tiempo de producción doméstica del tiempo de ocio. Becker considera que la inversión en capital humano afecta de la misma manera a la productividad del tiempo dedicado al hogar que al mercado. La diferencia consiste en que las distintas personas (según sean varones o mujeres) se van a sentir más inclinadas a invertir en el tipo de capital que aumente el rendimiento de aquellas actividades a las que dedica mayor tiempo (Becker, 1987, p. 27-28).

De este modo, aplica la teoría de las ventajas comparativas para un reparto racional de las tareas en el núcleo familiar.⁶ Es decir, un hogar eficiente sería aquel donde cada miembro se especializa en el hogar o en el mercado según sus ventajas comparativas y, una vez especializado, cada uno/a invertirá únicamente en capital de mercado o doméstico, produciéndose en el interior de la familia un equilibrio automático en la distribución del tiempo y los beneficios. Al ser complementarios los tiempos, los hogares compuestos tanto por varones como por mujeres serían más eficientes que los hogares formados por individuos de un único sexo (Becker, 1987, p. 32-41).

6 La teoría de las ventajas comparativas viene de la teoría del comercio internacional, según la cual «el comercio internacional favorece a todos los países que intervienen en los intercambios, los cuales tenderán a especializarse en la producción de aquellos bienes para los que están mejor dotados por sus características naturales o económicas» (Montes, 1996, p. 29).

Para el autor, la división del trabajo se debe a las ganancias por las inversiones en capital humano como elección personal, pero estas elecciones están determinadas por características inherentes a cada sexo. Según las diferencias biológicas, el sexo es una característica distintiva importante en la producción y crianza de los/as hijos/as y quizás también en la producción de otros bienes domésticos. Para Becker, las mujeres, en cuanto controlan el proceso reproductivo a nivel biológico, dedican mucho tiempo y esfuerzo a la crianza de sus propios hijos/as y desean que tal inversión rinda frutos «adecuados», a la vez que les resulta más productivo alimentar y cuidar a los hijos e hijas mientras engendran, que participar en «otras actividades» (Becker, 1987, p. 39). Es decir, la capacidad biológica de gestación hace a las mujeres las más idóneas para realizar las tareas domésticas y de cuidado, como asignaciones «naturales» que aceptan voluntariamente para maximizar las utilidades, sin considerar las cargas sociales y culturales de la maternidad. En este sentido, las mujeres recibirían salarios menores, porque acumulan menos capital humano para el mercado, y son más productivas para el trabajo doméstico (Borderías y Carrasco, 1994, p. 63).⁷

Por otra parte, Becker sostiene que el principal objetivo del matrimonio y la familia es la crianza de hijos/as propios/as, entendidos como bienes de consumo, y la demanda de niños/as dependería del precio relativo de ellos/as y de la renta plena, es decir, de un cálculo económico «racional». En este sentido, para las personas de zonas rurales (y, se puede agregar, las familias pobres), un aumento de los ingresos potenciales por niña/o aumentaría la demanda de hijas/os. Según los parámetros de Becker, las mujeres pobres o de zonas rurales, al tener facilidades para obtener subsidios, tendrían más hijos/as porque el costo en tiempo dedicado a ellos/as disminuiría gracias a la ayuda del gobierno, y a su vez aumentaría el beneficio al recibir mayores aportes (Becker 1987, p. 133-134).

Desde entonces, estas teorías vienen brindando a los organismos internacionales y a los gobiernos adeptos un repertorio de supuestos útiles para legitimar, validar y, por tanto, crear consenso alrededor de algunas acciones que implementan en sus países y promueven hacia los países más pobres. Los supuestos de la NEF han tenido gran divulgación en Latinoamérica, producto de la relevancia de las recomendaciones y proyectos realizados desde los organismos internacionales

7 Becker, en sus argumentaciones en torno al papel de las mujeres en la familia, reafirma el mito de la mujer = madre.

(Frigotto, 1988).⁸ Esta concepción de la eficiencia en tanto asignación de tiempo de acuerdo a las ventajas comparativas según el sexo se constituyó en discurso recurrente a la hora de diseñar políticas para los países considerados en vías de desarrollo y es fuertemente promovida e institucionalizada por organismos como el BM y el BID, hasta la actualidad.

Estos presupuestos sobre la familia y la división sexual del trabajo y del saber permanecen en el discurso dominante. En este sentido, en las políticas de emergencia de fines de los 90 subyacen muchos de los supuestos de la economía neoclásica, de la teoría del capital humano y de la nueva economía de la familia, que vuelven a servir de ideología disfrazada de cientificidad, para legitimar y justificar políticas sociales focalizadas implementadas para paliar las consecuencias del modelo de ajuste estructural, que se impusieron en Latinoamérica.

La ideología de la Nueva Derecha, exacerbando el individualismo del economicismo neoclásico, considera que algunas personas, comunidades y países son incapaces de crear sus propias condiciones de subsistencia, en cuanto no logran adaptarse a las nuevas situaciones que marca el mercado de trabajo. Es decir, ya no solo se requiere que los individuos acumulen capital humano idóneo para producir más bienes y servicios de calidad, sino que el capital más «productivo» es aquel que incrementa la aptitud para aprender a hacer lo que el sistema necesita en cada momento y para lo que las personas tienen mayor aptitud. En este sentido, los informes de los organismos internacionales van a instar a los individuos a acrecentar su capacidad de aprender en forma permanente para ser mejores madres, mejores obreros, mejores pobres.⁹

LOS PLANES COMPENSATORIOS DE LOS 90: «OPTIMIZANDO» EL ROL REPRODUCTIVO DE LAS MUJERES

A fines de los años 60, los organismos y agencias internacionales, gobiernos e investigadores/as identificaron a las mujeres como *actoras* relevantes del desarrollo. Los estudios realizados mostraban que las mujeres de sectores populares,

8 Si bien, en los 70, la Teoría del Capital Humano ya no contaba con tantos adeptos, había penetrado en instituciones gubernamentales y en organismos internacionales.

9 Basta ver el Informe Delors de la Unesco (1996) o los informes del BID sobre educación, como el documento «La educación como catalizador del progreso» de 1998 (Delors, 1996).

de los países menos industrializados, eran las más afectadas por la pobreza y las más dispuestas a solucionar sus problemas, por ser las encargadas de la subsistencia de las personas a su cargo (niñas/os, ancianas/os, enfermas/os). Entonces, mejorar la vida de las mujeres, o bien brindarles recursos para la satisfacción de sus necesidades, significaba recomponer la vida del hogar y la comunidad. Con esta finalidad, se impulsaron una serie de acciones que incorporaban de manera creciente a las mujeres (Portocarrero, 1990; Barrig, 1991; Moser, 1991).

Las mujeres se constituyeron así en una población presente en las políticas sociales internacionales y nacionales, con objetivos tan contradictorios como promover su autonomía o mejorar el ejercicio del rol materno y la vida de sus familias. Muchas de estas políticas se centraron en la necesidad de incrementar el capital humano o el capital social de las mujeres-madres-pobres, y estuvieron marcadas por la tensión entre impulsar su rol productivo –lo que se traduce en más capacitación para obtener mejores empleos y mejorar la situación económica del hogar– o reforzar su rol reproductivo –la vuelta al hogar y a la comunidad–, lo que significa más capacitación para que sean mejores madres y que el Estado dé acceso a recursos en caso de que el varón esté ausente.

En el marco de un modelo de Estado basado en la idea de que la eficiencia de las acciones se mide por la capacidad de reducir al máximo el gasto social, las políticas sociales eran consideradas medidas transitorias aplicadas en forma excepcional y selectiva. Esto se tradujo en una reasignación del gasto social hacia los sectores más perjudicados del sistema, haciendo hincapié en el desarrollo de las áreas consideradas más productivas que, no casualmente, coinciden con las definidas por la TCH y sus nuevas versiones de capital social (capacitación/formación, migraciones y salud). Pero cuando la necesidad de estas medidas paliativas se fue ampliando, contradiciendo los principios de ultrafocalización, se requirió de fuertes instancias de fundamentación: era imprescindible que los fondos destinados hacia los servicios básicos y planes compensatorios no fueran considerados gasto sino inversión. La forma de justificar estos gastos fue dirigirlos a la promoción de la formación y la educación, consideradas como inversión estatal en capital humano de los y las pobres. Por lo tanto, se retoma la TCH para justificar el carácter productivo de los gastos en política social (Lo Vuolo, 2002).

Según explica Maxine Molyneux, en los procesos de reforma estructural que acompañaron la redemocratización, las agencias internacionales y los gobiernos se apropiaron de las ideas de «ciudadanía activa» y «participación desde abajo» –

impulsado por las comunidades cristianas de base—y las transformaron en herramientas para la formulación de las políticas como forma de afrontar una serie de problemas sociales y políticos. Estas permitían inculcar un sentido de responsabilidad social compartida y una base sólida para la legitimidad política. En este sentido, las agencias regionales de la ONU, el BM, el BID y el FMI impulsaban en sus recomendaciones la necesidad de desarrollar redes comunitarias y lazos sociales como forma de aliviar el peso de los Estados en la consecución de los bienes colectivos. De este modo, neoliberalismo y comunitarismo convergen sobre la base de la desconfianza en un Estado ineficaz y la confianza en el individuo y en su solidaridad (Molyneux, 2003, p. 284-288). La preocupación por los costos sociales del ajuste llevó a un creciente interés por la cohesión social y el capital social como elementos indispensables para la vida social. En estos debates sobre las políticas públicas asociadas con formas de cooperación identificadas con la «comunidad», se comenzó a pensar que era necesario introducir «valores femeninos», con el argumento de que las mujeres tenían una superioridad moral en lo político.

Caroline Moser, en cambio, llama «enfoque de la eficiencia» al modelo en que se basan las políticas sociales que surgieron de la mano del ajuste estructural, las cuales explícita o implícitamente se dirigen mayormente a las mujeres-madres-pobres. El objetivo principal de este enfoque es incrementar la productividad de las mujeres para que lo vuelquen en otros/as. Si bien a nivel discursivo ponen énfasis en la mayor participación económica (microemprendimientos en actividades tradicionalmente consideradas femeninas, como producción de prendas o alimentos) y comunitaria (trabajo voluntario en las comunidades), en la práctica promueven el aprovechamiento del tiempo no remunerado de las mujeres, es decir aquel que dedica a las tareas domésticas y comunitarias (Moser, 1991, p. 99-103).

El modelo neoliberal, al mismo tiempo que busca reducir su responsabilidad en cuanto a la asistencia y la seguridad social, promueve la optimización del rol reproductivo de las mujeres. Es decir que la asignación histórica de las mujeres al trabajo reproductivo les exige enmendar las carencias de los servicios públicos y los efectos destructivos del mercado laboral. En definitiva, la responsabilidad del trabajo no remunerado de cuidado y doméstico es de los hogares y, dentro de ellos, de las mujeres. Corina Rodríguez Enríquez es muy ilustrativa: «Los hogares proveen, el Estado acompaña, el mercado gana» (Rodríguez Enríquez, 2007, p. 190).

La intervención estatal, a través de las medidas que afirman para las mujeres el hogar y para los varones la reinserción en el empleo, promueve la idea de

que el trabajo remunerado (con todas las atribuciones que del derecho al empleo se desprenden) es un ámbito preferentemente de varones adultos y reservado a ellos (Izquierdo, 2001, p. 18-19). El Estado aplica políticas que consideran que «el trabajador» es el varón y las mujeres son las cuidadoras, es decir, se implementan políticas que contribuyen a garantizar a bajo costo, para los capitalistas, la reproducción ampliada del capital.

En los momentos de crisis, cuando todas las relaciones se vuelven inestables, todas las medidas políticas tienden al restablecimiento o reforzamiento de las relaciones ya existentes. La exaltación de las virtudes de las mujeres como foco para atribuir eficiencia a las políticas sociales produce un reforzamiento de la discriminación y de las relaciones desiguales de género, de clase y de raza. Como indica Maxine Molyneux, el reconocimiento del aporte social de las tareas de cuidado de las mujeres ha contribuido a crear una serie de expectativas sobre su papel en los proyectos de desarrollo que ha tenido efectos perversos para ellas. Por una parte, se considera que las mujeres están naturalmente predispuestas a servir a sus familias y comunidades, por ser menos individualistas y por la forma en que están incorporadas en los vínculos familiares y vecinales como consecuencia de su responsabilidad en el ámbito de la reproducción social. Esto hace que se termine considerando todo lo relacionado con lo comunitario, la salud y educación de la familia y la protección del medio ambiente como terreno de las mujeres. De este modo, tiene un elevado costo no reconocido para las mujeres, porque por una parte se aprovecha su trabajo voluntario impago para desarrollar los proyectos participativos que desde los organismos internacionales y nacionales se promueven. Por otra, se considera que el capital social, esto es las estrategias de supervivencia y las formas de cooperación que las mujeres portan y aportan (y hacen que América Latina sea menos pobre en las mediciones), es la panacea para gestionar la pobreza, como si por sí solo este capital pudiera suplir los recursos y las políticas públicas (Molyneux, 2003, p. 334-338).

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO Y LAS MUJERES EN EL CASO ARGENTINO

En Argentina se acentuó la incorporación de las mujeres como grupo específico en la planificación estatal a mitad del siglo xx, durante el período peronista.¹⁰ El Estado, a través de sus políticas, intentó y logró en gran medida institucionalizar el tradicional rol materno y de guardianas del hogar de las mujeres, estableciendo un vínculo de «protección» a cambio del apoyo «incondicional». Si bien durante el peronismo las mujeres adquirieron derechos como ciudadanas y participación en el ámbito público y político, como militantes, voluntarias o trabajadoras en servicios sociales y de la salud, estos avances se edificaron sobre un discurso paternalista que enaltecía y politizaba las identidades de género tradicionales (Molyneux, 2003, p. 265). Basado en un modelo «familista», el Estado peronista dejó instalada la idea de que el hogar tenía un proveedor masculino y una mujer que se dedica al cuidado y a las tareas domésticas, y desestimó las instancias institucionales que promovieran la responsabilidad colectiva en la reproducción de la fuerza de trabajo (Rodríguez Enríquez, 2007, p. 193-194). En cambio, apelaba a las mujeres como principal objetivo de políticas dirigidas a la conservación y el fortalecimiento de la familia.

La participación política y social de las mujeres estaba ligada a su rol de madres: cuidado de los/as niños/as, pensiones para madres, guarderías, hogares y escuelas para huérfanos/as. Esta imagen de la mujer adopta características determinadas también por la gran influencia de la Iglesia Católica y de los grupos conservadores. Las mujeres eran asumidas como seres frágiles que no podían prescindir de la fortaleza de un varón y la seguridad del hogar (Pautassi, 1995). La relación de las mujeres con el Estado como beneficiarias de la seguridad social, hasta el quiebre marcado por la dictadura iniciada en 1976, era a través de la inserción de los varones en el mercado laboral. En el 76, se produce la pérdida del empleo de muchos/as trabajadores/as y el aumento de la brecha social, lo que obliga a redefinir el lugar de las mujeres en las políticas sociales.

¹⁰ Para entonces, ya existían grupos organizados de mujeres con objetivos tan disímiles como la beneficencia o la reivindicación de derechos políticos. Muchos de estos grupos, sobre todo los feministas, se oponían a la forma de intervención estatal militar y populista (Calvera, 1990). Pero estas eran excepciones: la lucha de las feministas no había tomado gran popularidad en el colectivo de mujeres, como sí lo hizo la imagen de Eva Duarte.

Los militares legitimaban su poder afirmando que actuaban en beneficio de la seguridad nacional, para restaurar el orden y poner fin al caos político y económico.¹¹ Pensaban que la sociedad estaba corrompida y esto era producto del fracaso de los valores e instituciones básicas como la familia, que no cumplía su función de criar ciudadanos rectos y obedientes.¹² La sociedad que impusieron buscaba restaurar «la autoridad mediante el retorno a un orden patriarcal fundado en una familia retradicionalizada y privatizada» (Molyneux, 2003, p. 103), en la que las mujeres debían ser disciplinadas a través del recorte de sus derechos. En esta dirección, los discursos elevaron los valores de la familia heteropatriarcal, católica y conservadora como condición imprescindible para el restablecimiento de una nación saludable, en un momento donde las familias reales eran destruidas por el terrorismo de Estado y el ajuste económico (Molyneux, 2003, p. 103-104).

No casualmente buscaban reducir el papel del Estado en la economía y las prestaciones del bienestar social sobrecargando a las mujeres. El mayor peso de la reestructuración cayó sobre las más pobres, perfilándose el traspaso de algunas responsabilidades del Estado al mercado o a la sociedad civil y un cambio en la concepción de las responsabilidades del Estado respecto de su ciudadanía.

El feminismo latinoamericano de los años 70 maduró entre crisis políticas y dictaduras militares. La falta de experiencia en la maquinaria democrática y la desilusión por el carácter excluyente, autoritario y masculinista de las organizaciones en las que se involucraban llevó a las activistas feministas a crear espacios autónomos y alternativos en los que desarrollar sus acciones. La autonomía se convirtió en un principio de la organización política feminista y en una cuestión central de debate y conflicto.

En Argentina, las mujeres tuvieron un rol protagónico en la resistencia a la última dictadura. En 1983, con la recuperación de las instituciones democráticas, se produce un cambio en la relación entre mujeres y Estado, y los movimientos de mujeres ganaron amplios espacios en lo que a sus derechos se refiere (Jelin, 2000;

11 Maxine Molyneux marca tres líneas de análisis feminista sobre las dictaduras, «sobre las significaciones de los gobiernos militares como regímenes de dominación generizados; las formas generizadas de resistencia frente a los militares; y los efectos generizados de las políticas macroeconómicas adoptadas bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial» (Molyneux, 2003, p. 101-102).

12 Claudia Laudano ha realizado un interesante trabajo donde reconstruye el lugar de las mujeres como madres y de la familia en los discursos publicitarios y periodísticos de los militares durante la última dictadura (Laudano, 1998).

Ciriza, 1997).¹³ Con la reinstauración de la democracia, comenzó a impulsarse con énfasis la defensa y el respeto de los derechos humanos, y los derechos de las mujeres no quedaron afuera. Al calor de la primavera democrática, fue posible instalar las demandas de las mujeres en la sociedad y en el Estado, y muchos asuntos históricamente considerados privados ingresaron al espacio público (Pateman, 1996).

El gobierno democrático hizo explícito su reconocimiento de las mujeres como ciudadanas a quienes debía garantizar sus derechos. El período 1985-1990 fue de innovación, de incorporación del punto de vista de género en políticas públicas y de rápido avance en la conquista de derechos formales. Se crearon instituciones y programas orientados a garantizar derechos ciudadanos para el colectivo de mujeres.¹⁴ A nivel nacional, se concretó la creación de la Subsecretaría de la Mujer (por decreto presidencial en 1987) como culminación del proceso iniciado en 1983 con el programa de Promoción de la Mujer y la Familia (Fletcher, 1997; Montes de Oca, 1997; Bellucci et al., 1991). Se crearon diversos organismos a nivel provincial y local. Se logró la sanción de una serie de leyes que significaron un importante reconocimiento de los derechos de las mujeres: se aprobó la ley de divorcio vincular, se modificó la ley de matrimonio civil y de patria potestad, que pasó a ser compartida entre la madre y el padre (Ley 23264). En 1985, mediante la sanción de la Ley Nacional 23179, se suscribió la CEDAW. Así, nuestro país quedó comprometido con diseñar e implementar políticas públicas tendientes a eliminar la discriminación contra las mujeres ante la comunidad internacional (Ciriza, 1997, 2002). Estos avances fueron muy significativos y se consiguieron a pesar de los obstáculos que interponía la Iglesia Católica argentina.

Las mujeres finalizaron los 80 presentes en el espacio público, siendo parte de las estadísticas oficiales y de la planificación social. En 1991, se sancionó la ley de

13 Esto se debe en parte a la presión ejercida por los movimientos de mujeres que, gestados en el período conocido como «cultura de catacumbas», salen al espacio público y presionan demandando la incorporación de los pactos internacionales elaborados por la ONU durante los años 70. De este modo, durante los 80 las mujeres salieron a la luz, se hicieron visibles y se involucraron en acciones colectivas. Además, participaron en redes de solidaridad para la supervivencia y defensa de su salud y de su familia, como forma de subsistir a las consecuencias de las políticas del modelo económico neoliberal. Lograron en cierta manera la incorporación activa como ciudadanas en el mundo público (Dietz, 2001), ampliando los límites de su ciudadanía a partir de los cambios que se iban desarrollando a nivel político y social, a partir de la participación en el ámbito público para reclamar y gozar de los derechos democráticos existentes (Bruera, 1997).

14 La actividad política pública de las mujeres había adquirido gran visibilidad debido al rol protagónico, en la resistencia a la dictadura, de las Madres de Plaza de Mayo.

cupo femenino, que establecía un piso mínimo del 30% de participación femenina en las listas electorales, y en 1994, durante la reforma constitucional, llevada a cabo en Santa Fe, se le otorgó a la CEDAW rango constitucional.¹⁵ Sin embargo, en 1989 habían cambiado las relaciones de fuerza. El menemismo alentó una alianza conservadora y esto significó un reacomodamiento y fortalecimiento de los sectores cercanos a la Iglesia Católica, que llevaron a cabo una ofensiva y obstaculización permanente de las leyes que buscaran introducir modificaciones en las relaciones de género. En 1995, una nueva ofensiva de la Iglesia Católica impidió la sanción de diversas leyes sobre derechos reproductivos, a la vez que cuestionaba la inclusión del género en los contenidos transversales de la nueva ley de educación. La presencia de la cuestión de género en espacios institucionales se fue perdiendo, en una coyuntura adversa, marcada por el avance del ajuste y de la desigualdad, pero también por el retroceso de la capacidad de presión del movimiento de mujeres (Anzorena, 2002). En este clima, las medidas de «adelanto» para las mujeres dejaron de ser prioritarias y se fueron adecuando a los límites de tolerancia del Estado y de los organismos internacionales, a la vez que el modelo neoliberal estrechaba las políticas sociales y las reducía a medidas paliativas de atención de la emergencia (Ezcurra, 1998; Falquet, 2004).

Desde el punto de vista político, la significación que tiene el cuidado de las futuras generaciones varía en función de la articulación entre capitalismo y patriarcado. El Estado juega, en ese sentido, un papel relevante. En Argentina, el peronismo logró institucionalizar la maternidad y el cuidado como la tarea principal de las mujeres en la sociedad, lo que permanecerá arraigado en el fuerte sesgo paternalista con que se configuraron las políticas públicas de allí en adelante (Pautassi, 1995). Si bien el Estado argentino ha tendido a considerar a las mujeres como intermediarias para la satisfacción de los derechos y necesidades de otros

15 Pasaron 12 años hasta que Argentina ratificó finalmente, en marzo de 2007, el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que otorga mecanismos concretos para proteger el cumplimiento de la Convención. El Protocolo incluye «procedimientos más expeditivos y eficaces, que permitirían un mayor control y protección de los derechos contenidos en la CEDAW (...) fue aprobado por la ONU en 1999 y, básicamente, contiene cuestiones de procedimiento – que no introducen modificaciones a la CEDAW – habilitando nuevos mecanismos para su justiciabilidad, es decir, para efectivizar la protección del derecho de las mujeres a la no discriminación en las distintas esferas de la vida social. Con esta finalidad, el Protocolo Facultativo establece dos procedimientos adicionales de protección: la presentación de peticiones individuales por parte de las víctimas y las investigaciones de oficio por parte del Comité» (CEDAW, 2002).

y otras, existe una diferencia significativa en lo relativo a la protección brindada a las familias en los años del primer peronismo, donde había una política estatal de cuidado, y en los neoliberales años 90, cuando el Estado menemista, en su retirada, descargó sobre las mujeres y las familias las responsabilidades sobre los efectos del ajuste. Podemos observar entonces que en el paso de un Estado intervencionista a otro neoliberal se dieron transformaciones en las concepciones económicas, en la forma de intervención estatal, en la política.

II Una lectura de las políticas en acto

CAPÍTULO I

Políticas de reconocimiento: la producción de un «cuarto propio» en el Estado

Las políticas de género surgieron en una coyuntura donde la cuestión de los derechos ciudadanos de las mujeres se puso al orden del día. La particular coyuntura de mediados de los años 80 en Argentina permitió la creación de áreas destinadas a la mujer en las provincias. En el caso mendocino, la Asesoría de la Mujer fue presentada en sociedad en 1988, en el cierre del III Encuentro Nacional de Mujeres.¹ Fue la materialización de una correlación de fuerzas que permitió la apertura de un espacio destinado a las mujeres. Eran tiempos de transformación y una serie de acciones daban cuenta de esta nueva sensibilidad. Entre distribución y reconocimiento, las políticas iniciales de la Asesoría apostaban a inaugurar un tema «nuevo» en el aparato del Estado.

Las políticas públicas destinadas a mujeres en cuanto género están marcadas por una serie de tensiones relacionadas con sus condiciones de emergencia. Datan

1 En Argentina se realizan anualmente desde 1986 los Encuentros Nacionales de Mujeres, donde confluyen una diversidad de mujeres (sectores medios y populares, diferentes edades, ideología política, etc.) a debatir una multiplicidad de temas, que se tratan en talleres como desempleo, tercera edad, globalización, medio ambiente, sexualidad, aborto, lesbianismo, por mencionar solo algunos. Estos encuentros fueron iniciativa de feministas y se caracterizan por ser autofinanciados y por su horizontalidad en los debates. Comenzaron en Buenos Aires con la participación de unas 300 mujeres. En la actualidad, llegan a concurrir entre quince mil y veinte mil mujeres. Para más detalles, se puede visitar la sección de Encuentros Nacionales de Mujeres en www.rimaweb.com.ar y consultar Alma y Lorenzo (2008).

de la Década de la Mujer (1975-1985) en la mayor parte de los casos y se trata de un asunto que presenta dificultades de abordaje. Ligadas, por una parte, a la novedad del fenómeno, por la otra, a la pregnancia de la perspectiva habitual, que tiende a ver en las políticas públicas la materialización de los objetivos expresamente formulados en los documentos que suelen acompañarlas.²

Los análisis y evaluaciones de las políticas y los programas generalmente hacen hincapié en los resultados de un proceso (multideterminado) que se materializa en una política social, un área gubernamental o un plan concreto, y centran el análisis en el nivel de lo que Fleury llama institucionalidad organizacional.³ Desde este punto de vista, los organismos y sus acciones son la concreción de ciertas ideas y metas ejecutadas por quienes las implementan y los obstáculos se consideran externos o imprevisibles⁴. Así, se borran los procesos políticos en que se inscriben las intervenciones del Estado, las tensiones entre lo «políticamente» posible y las demandas de la sociedad civil, el vínculo entre economía y política que establece los márgenes de negociación para la implementación de unas políticas u otras. Desde este punto de vista, el Estado –su forma y función– es autónomo de los

2 Virginia Guzmán, Virginia Vargas, Line Bareiro, Janine Andersonen, Clyde Soto y Gloria Bonder son especialistas en políticas públicas y género reconocidas en Latinoamérica. Ellas han sido protagonistas tanto de los procesos de introducción de las «áreas mujer» así como de programas específicos implementados en Argentina, Perú, Paraguay, Uruguay y Chile, entre otros.

3 Sonia Fleury señala: «La corporización de las relaciones de poder en un aparato administrativo-institucional es un requisito de la condición de política social; lo que hace que ella deba ser considerada más allá de su dimensión de lucha política (...) se trata en este caso de aparatos estatales, que deben ser considerados como órganos decisores» (Fleury, 1997, p. 66-68). Desde el punto de vista de Fleury, es preciso considerar que no hay una relación directa entre clases sociales y políticas públicas, pues aquellas no inciden de manera directa sobre el aparato administrativo del Estado. Las políticas sociales se materializan en un aparato administrativo y se hallan articuladas a la burocratización del mundo (en sentido weberiano). La burocratización consolida la lógica racional y de la asignación impersonal y autoritaria de valores como los caminos naturales de atención a las demandas sociales, opera a su vez como límite para los/as burócratas/as, promueve la creación de nuevas tecnologías y está marcada por las relaciones que se establecen entre profesionales y usuarios/as (Fleury, 1997). En el caso de las relaciones intergeneracionales, es necesario tener presentes las observaciones realizadas en el capítulo anterior sobre el pretendido carácter asexuado del Estado.

4 En buena medida, la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) es una herramienta de análisis situacional muy difundida en la teoría de las organizaciones y de la gestión. La matriz FODA produce la sensación de que se está aplicando una mirada compleja que considera todos los elementos sobre el escenario en análisis. Sin embargo, se trata de una visión reduccionista de los procesos sociales que, al desmenuzarlos en variables y clasificarlos, no tiene en cuenta que las situaciones se dan bajo relaciones de poder, que no pueden ser manipuladas a gusto de quien planifica e implementa acciones.

procesos históricos de que es parte y producto. Es decir, se desliga de los procesos de expropiación de una serie de funciones de la sociedad, donde además las políticas públicas intervienen como dispositivos de control y disciplinamiento en la lucha por la hegemonía (Fleury, 1997). Se desentiende de que las formas que asume son el resultado de la lucha de clases y también de luchas antipatriarcales contra el racismo, por el reconocimiento de las identidades o por la conservación/expropiación de la naturaleza.

En este sentido, abordamos las políticas públicas hacia mujeres en Mendoza, materializadas en un organismo institucional desde su creación, en diferentes niveles. En un primer nivel, analizamos la configuración del Estado desde un punto de vista que asume sus dimensiones históricas y económico-sociales. En un segundo nivel, tenemos en cuenta tanto las injusticias económicas como las culturales y las distintas respuestas proporcionadas por el Estado (Fraser, 2000; Kergoat, 1994). Finalmente, en un tercer nivel, consideramos las tensiones vinculadas al funcionamiento de la institucionalidad organizacional desde un punto de vista crítico de las organizaciones (Beltrán Llavador, 2000, 2005; Bourdieu y Wacquant, 1995).

En este mapa son también relevantes las relaciones entre movimientos feministas y Estado, que han sido (y son) complejas y cambiantes. Las feministas no siempre pensaron al ámbito estatal como un espacio necesario para instalar sus reivindicaciones. A lo largo de su historia, fueron cambiando las formas de relacionarse con el Estado, desde entenderlo como un lugar neutral donde la transformación se daría por la sola inserción y participación de las mujeres, hasta concebirlo como la herramienta privilegiada de opresión del patriarcado. Para las feministas de los años 60 y 70, el Estado se presentaba como un lugar antagónico de poder exclusivamente masculino, donde las mujeres no podían ingresar sin perder su especificidad. En cambio, en los años 80 y principios de los 90, hicieron hincapié en la necesidad de reapropiarse de la ciudadanía, entendida como adjudicación de derechos; de redefinir el sistema político e incluso de participar en el diseño de políticas públicas incorporando «áreas mujer» en el aparato del Estado (Archenti, 1994).⁵ Un documento publicado por *Fempres* en los años 90 daba cuenta de la idea

5 Bárbara Nelson y Nancy Johnson señalan, en relación con la ofensiva conservadora del gobierno de Reagan en los Estados Unidos y sus efectos en la relación entre las demandas feministas y el Estado en la década de los 90: «Pero los cambios en el medio político también instaron a las feministas a observar desde una perspectiva estratégica los procesos políticos;

que muchas feministas e integrantes de las organizaciones de mujeres portaban: la necesidad de conseguir «el cuarto propio en el Estado», por decirlo a la manera del célebre texto de Virginia Woolf (*Fempres*, 1998).

bajo la administración Reagan, el Estado se movilizó directa e indirectamente contra el feminismo y otros intereses progresistas. La cuestión ya no era si las feministas usarían activamente al Estado para promover asuntos nuevos sino si podrían valerse del Estado para defender sus logros alcanzados tan imperfectamente. (Las feministas tuvieron) la necesidad de defender conquistas adquiridas de la embestida del mayor movimiento de derecha de los últimos cincuenta años» (Nelson y Johnson, 1991, p. 26-27).

CAPÍTULO II

De Nairobi a Beijing: organismos internacionales y la cuestión de la mujer en Argentina

Al calor de las Conferencias Mundiales y las estrategias propuestas por los organismos internacionales para promover la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad y poner fin a la discriminación de género, fue posible impulsar iniciativas que se materializaron en el aparato del Estado (United Nations, 1986). Karin Grammático señala que cuando Naciones Unidas declara el Año Internacional de la Mujer, en 1975, grupos feministas que venían militando en la Capital argentina desde los años 70 –la Unión Feminista Argentina (UFA), el Movimiento de Liberación Femenina (MLF) y la Asociación para la Liberación de la Mujer Argentina (ALMA)– formaron el Frente de Lucha por la Mujer (FLM). El objetivo era trabajar un programa con propuestas y actividades en el marco del Año Internacional de la Mujer (Grammático, 2004). Alejandra Vasallo enumera los once puntos del programa que incluía el documento «Convocatoria Frente de Lucha por la Mujer. 1975: Año Internacional de la Mujer»:¹

salario para el trabajo doméstico; iguales oportunidades de acceso a la educación, la formación técnica y el empleo; reforma y cumplimiento de la legislación sobre guarderías infantiles;

¹ El documento fue elaborado para presentar en el Congreso Internacional auspiciado por el gobierno de Isabel Perón en el marco del Año Internacional. A las feministas se les impidió el ingreso al Congreso (Vassallo, 2005).

anulación de la legislación que prohibía la difusión y uso de anticonceptivos; aborto legal y gratuito, realizado en hospitales públicos; creación de una agencia gubernamental para controlar el cumplimiento de la legislación contra la trata de blancas; inclusión de los artículos sobre protección de la maternidad en el sistema de seguridad social; potestad y tenencia compartidas; no discriminación de madres solteras y protección a sus hijos; derogación de la ley que obliga a la mujer a seguir al marido al domicilio que este fija; y divorcio absoluto a petición de una de las partes (Vassallo, 2005, p. 62).

Pero el gobierno de Isabel Martínez de Perón y el clima de represión política que ya se vivía (y se agudizaría en 1976) estaba lejos de apoyar este tipo de iniciativas: la delegación argentina en la I Conferencia Mundial de la Mujer, realizada por Naciones Unidas en México (1975), sostuvo una posición crítica en el punto del Plan de Acción que planteaba el derecho de las mujeres a decidir sobre sus capacidades reproductivas, en el momento en que un decreto de la presidenta prohibía el control de la natalidad (Giordano, 2007; Vassallo, 2005). En 1976, la dictadura militar silenció estos impulsos, que quedaron sumergidos en el clima represivo que vivió la sociedad argentina hasta 1984.

En Argentina, el restablecimiento de las instituciones democráticas en 1983 configuró un contexto donde las relaciones de fuerza eran favorables para el inicio de un período de ascenso en el reconocimiento de (algunos) de los derechos de las mujeres: se vivía un clima de revalorización de los derechos humanos, de esperanza sobre las instituciones democráticas, de reapertura del espacio público para la manifestación de las demandas, de compromiso de la sociedad civil y de los movimientos y organizaciones sociales. Las mujeres habían tenido una participación activa en la resistencia contra la dictadura, sobre todo las Madres de Plaza de Mayo. Por otra parte, los sectores conservadores de derecha y la Iglesia Católica estaban fuertemente desprestigiados por su actuación y complicidad durante la última dictadura (1976 a 1983) (Ciriza, 1997; Da Rocha Lima, 1984). Muchos temas que no habían sido discutidos irrumpieron en la escena pública.² Sin embargo,

2 Las feministas argentinas habían permanecido en grupos como el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), del que formaron parte, entre otras, Cristina Zurutuza, Gloria Bonder, Marta Pesenti, Eva Giberti, Irene Meler. Durante la dictadura y en tiempos de catacumbas, el CEM había centrado el debate en asuntos teóricos, pues sus integrantes no tenían posibilidad alguna de incidencia pública (Giberti, 1987). Otras retornaban del exilio habiendo tomado contacto con los feminismos sobre todo europeos. Las mujeres de sectores populares habían estado ligadas a la resistencia en los organismos de derechos humanos y en la lucha por la subsistencia. Esta amalgama de experiencias precipitó con el retorno a la democracia.

no existía ningún antecedente previo de inserción del «tema mujer» como asunto específico en el aparato del Estado.

La relación con el Estado y los organismos internacionales fue un punto de posiciones encontradas entre las feministas, que se fue agudizando en la medida que avanzaba la década de los 90 y se hacían evidentes las consecuencias de la institucionalización de la *cuestión de la mujer* en el aparato del Estado. Fue a partir de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985, donde se acordó con más insistencia en la necesidad de promover que los gobiernos creasen mecanismos gubernamentales como instancias para mejorar la situación de las mujeres. Naciones Unidas declara que, en vistas de que las mejoras en las condiciones de vida de las mujeres había afectado a un número reducido,

la Conferencia de Nairobi recibió el mandato de buscar nuevas formas de superar los obstáculos para alcanzar los objetivos del Decenio: igualdad, desarrollo y paz. Se establecieron tres categorías básicas para medir los adelantos: Medidas constitucionales y jurídicas; Igualdad en la participación social; Igualdad en la participación política y en la adopción de decisiones. La Conferencia de Nairobi reconocía que la igualdad de las mujeres no era algo aislado sino que abarcaba toda la esfera de la actividad humana; que era preciso contar con la participación de la mujer en todas las cuestiones, no solo en las relativas a la mujer (NU, 2008, web).

De este modo, era necesario implementar medidas a escala nacional que fomentaran la participación de las mujeres en la promoción de la paz, en la asistencia a mujeres en situación de peligro y en una amplia gama de temas: empleo, salud, educación y servicios sociales, industria, ciencia, comunicaciones y medio ambiente.

En consecuencia, la Conferencia de Nairobi instó a los gobiernos a que delegaran responsabilidades en relación con las cuestiones relativas a la mujer a todos los programas y oficinas institucionales. Además, con posterioridad a la Conferencia, la Asamblea General pidió a las Naciones Unidas que establecieran, en los lugares en que aún no existían, centros de coordinación de las cuestiones relativas a la mujer en todos los sectores comprendidos en el marco de la labor de la Organización (Naciones Unidas, junio de 2000, web).

En el párrafo 57 de las *Estrategias de Nairobi*, se recomienda el establecimiento de mecanismos gubernamentales apropiados para el seguimiento y la mejora de la situación de la mujer, en donde se carecía de ellos. Y agrega que para que estos mecanismos fueran eficaces debían ser establecidos en un alto nivel de gobierno y

garantizarse los recursos, el compromiso y las autoridades adecuadas para asesorar sobre el impacto en las mujeres de todas las políticas gubernamentales. Estos mecanismos desempeñarían un papel vital en el mejoramiento de la condición de las mujeres, entre otras cosas, a través de la difusión de información a las mujeres sobre sus derechos, articulando medidas de colaboración con diversos ministerios y otros organismos gubernamentales, y con organizaciones no gubernamentales y grupos de mujeres (United Nations, 1986, párrafo 57). Este impulso suponía que, al generar transitoriamente espacios institucionales en el aparato del Estado, aceleraría el logro de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, y la integración de estas últimas en la vida nacional de los diferentes países y no solo en las «cuestiones» de mujeres (Guzmán, 2001, 2003).

Estos procesos, acompañados por coyunturas nacionales propicias y por la promoción de la descentralización del Estado, dieron lugar a la generación de una diversidad de «organismos» institucionales de género y acciones estatales, como oficinas, consejos, institutos, programas compensatorios, planes de igualdad de oportunidades, entre otros.

Argentina, y más específicamente Mendoza, no quedó fuera del impulso por cumplir con los compromisos asumidos con las Naciones Unidas en materia de promover los derechos humanos de las mujeres. En 1987, un decreto de Raúl Alfonsín creó la Subsecretaría Nacional de la Mujer, como culminación del proceso iniciado en 1985 con el programa de Promoción de la Mujer y la Familia. La Subsecretaría fue el primer organismo de promoción de las mujeres creado en el aparato del Estado en Argentina, aunque, planteada en el marco de la salida de la dictadura militar, se insertaba en una organización jerárquica donde el poder era claramente patriarcal. Su desarrollo implicó una permanente tarea de negociación sobre sus alcances políticos e ideológicos para la institucionalización del organismo.³ La presidenta del Instituto fue Zita Montes de Oca, una feminista

3 Los años 1984 a 1987 marcan un período de movilización y auge de masas, de presencia de las mujeres en las calles, que evidencia la existencia de un movimiento de mujeres y feminista, por ejemplo, en la primera conmemoración pública del Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo de 1984, recién inaugurada la democracia, y la realización del I Encuentro de Mujeres, en 1986. En esos años también se concretaron varios de los once puntos del programa de las feministas de los setenta. 1987 fue un año bisagra en el proceso de reinstauración democrática en Argentina. El levantamiento militar en Campo de Mayo y la Ley de Obediencia Debida que, junto a la Ley de Punto Final, pusieron fin a los juicios contra los militares por violación de los derechos humanos, marcan el cierre del optimismo de la primavera alfonsinista y las dificultades para continuar ampliando los derechos de las mujeres y su garantía por parte del Estado.

reconocida que trabajó en la experiencia desde el inicio con otras feministas. La Subsecretaría se creó con el respaldo de organismos internacionales como Unifem, CEPAL y BID. Su objetivo era «atender y entender en la condición y especificidad de la mujer». Significaba, desde el punto de vista de las feministas comprometidas en su creación y gestión, un cambio social pleno con alto significado político: «Crear las condiciones de un nuevo modelo político con plena participación de la mujer», que tuviera como interlocutores/as a toda la sociedad (Montes de Oca, 1997, p. 29).⁴

Las funcionarias que trabajaron en la construcción del espacio buscaban una forma de organización distinta, un modelo de acción nacional no tradicional, un espacio de mayor comprensión y atención de las necesidades regionales y locales. Zita Montes de Oca evalúa que el resultado fue positivo

más allá de la ubicación femenina y asistencial que se le pretendió otorgar al área, el cerco pudo romperse y el organismo pudo conquistar, al menos dentro del criterio de los miembros del Estado, un concepto que fue más acorde con el previsto idealmente por las mujeres que con el determinado culturalmente por los modelos y estereotipos establecidos (Montes de Oca, 1997, p. 46).

En 1989, cuando asume la presidencia Carlos Menem, la Subsecretaría es primero ascendida al rango de Secretaría y luego cerrada en 1990, con el argumento de la reestructuración, propia de la reforma neoliberal que se avecinaba. En 1991, se reabre por presión de los organismos internacionales, como el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Función Pública. Esta reforma estaba en sintonía con los organismos internacionales de financiamiento, que apelaban a la organización social para encubrir la tendencia cada vez mayor de trasladar las responsabilidades sociales a la sociedad civil, y de la Nación a las provincias y municipios. El cierre de la Subsecretaría fue el símbolo de la clausura de una fase de optimismo para los movimientos de mujeres y el comienzo de una nueva etapa, que en muchos casos significó un retroceso en lo conseguido.

De este modo, aunque no sin cuestionamiento, el trabajo de muchas feministas dentro de los organismos «de mujeres» y el apoyo del movimiento no institucionalizado permiten identificar la segunda mitad de la década de los 80 como un

4 Nótese la importancia de los organismos internacionales en esta etapa inicial, así como también el tono optimista de la evaluación que realiza Montes de Oca.

momento de apertura al proceso de ciudadanía específica para las mujeres. Tanto en las instituciones como en las prácticas de los gobiernos democráticos, aparecía el reconocimiento de una serie de derechos. La institucionalización de los derechos de las mujeres, sin embargo, quedó atrapada en la permanente tensión entre el horizonte utópico y lo políticamente posible. En este sentido, fueron muchos los temas que se resignaron o se pospusieron para lograr ser incluidas en la estructura del Estado.⁵ A pesar de los obstáculos y limitaciones que conllevó insertar las demandas feministas en espacios institucionales, el Estado, a través de estas leyes y organismos, hizo explícito su reconocimiento (formal) de las mujeres como ciudadanas a quienes debía garantizar sus derechos.

Este proceso, que despertó grandes expectativas, se dio de manera paralela a la crisis económica y a la reestructuración conservadora que ubicaron a las mujeres como la variable de ajuste (Rodríguez Enríquez, 2007). En la década del 90, la apertura que posibilitó la redemocratización se fue reduciendo. La implementación descarnada del neoliberalismo en lo económico y la restauración conservadora en lo social, unidas al debilitamiento de la capacidad de presión de los movimientos feministas, llevó a que las demandas de las mujeres comenzaran a perder espacios, mientras que se restringía el accionar del Estado a políticas focalizadas: un clima de profundo deterioro de las condiciones de vida para el conjunto de la población, en el que las mujeres eran especialmente afectadas.

En 1995, Argentina asistió a la *IV* Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing. Pero la presencia de las mujeres en el Estado se había modificado. Las mujeres que asistieron a la Conferencia por el oficialismo argentino tenían una visión conservadora, ya no eran las feministas de la Subsecretaría de los 80. Las representantes del gobierno argentino se alinearon tras el Vaticano y el Islam. Nuestro país adhirió al Plan de Acción de la *IV* Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Paz y el Desarrollo en Beijing, pero (nuevamente) con reservas en el área de salud de las mujeres, en donde se trataban los derechos sexuales y reproductivos (Gómez, 1997; Rosenberg, 1997).

La Conferencia de Beijing fue la última conferencia mundial sobre las mujeres realizada por la ONU. En 2000, 2005 y 2010 se realizaron reuniones en Nueva

5 El ejemplo más significativo es el derecho al aborto incluido en los once puntos de programa del Frente de Lucha por la Mujer: «Aborto legal y gratuito, realizado en hospitales públicos», que fue resignado como paso estratégico para conseguir las leyes de derechos y salud sexual y reproductiva.

York, para evaluar el cumplimiento de la Plataforma de Beijing (1995), es decir que no se abrieron instancias de introducción de nuevos derechos, como se planteaba en las Conferencias Mundiales. Los organismos internacionales fueron llevando su mirada hacia otros campos de intereses, como es la llamada diversidad sexual y las políticas ecológicas para optar por el «capitalismo verde». Todo esto se tradujo en un desdibujamiento cada vez mayor de los organismos encargados de la ambigua *cuestión de las mujeres* y en el surgimiento de nuevos organismos antidiscriminación, como el Inadi.⁶

La singularidad de los espacios institucionales que se encargan de *la cuestión de las mujeres* es su ambigüedad, y de esa ambigüedad deriva la inestabilidad en el proceso de constitución del *núcleo* de estas organizaciones.⁷ Nancy Fraser advierte sobre las contradicciones que han existido y existen entre redistribución y reconocimiento, y señala que en los últimos años del siglo xx e inicios del xxi se ha producido un declive relativo de las reivindicaciones en pos de la redistribución igualitaria, y el desplazamiento hacia la lucha por el reconocimiento, que asume la forma de la política de la identidad. De alguna manera, la advertencia de Fraser es una guía provocadora para un estudio como el nuestro: ella señala que en un contexto de desigualdad económica radical, «los planteamientos a favor del reconocimiento están sirviendo más para marginar, eclipsar y desplazar las luchas en favor de la redistribución que para completarlas, complejizarlas y enriquecerlas» (Fraser, 2000, p. 56). Si, por una parte, las «áreas mujer» en el aparato del Estado –tensadas como han estado entre distribución y reconocimiento– se han ido fragilizando y reinscribiendo en la estructuras establecidas (por ejemplo, en los ministerios de Familia y Desarrollo Social), y si las políticas sociales son cada vez más políticas selectivas de atención o alivio de la pobreza, la cuestión de las identidades y su reconocimiento se perfila como la heredera material del lugar que las «áreas mujer» tuvieron hacia mediados de los 80 (Anzorena, 2009).⁸

6 Es interesante abrir como interrogante el hecho de que tanto en el caso nacional como en el provincial las titulares del Inadi hasta 2010 eran feministas, mientras que las de los espacios institucionales para las mujeres no lo son.

7 Como vimos en el primer capítulo, el *núcleo* de una organización es la razón de ser del proceso, la finalidad central alrededor de la cual se van edificando la estructura organizacional y la acción de los/as sujetos/as.

8 Por ejemplo, las leyes más importantes y subversivas de reconocimiento de derechos de género de los últimos años en Argentina han sido la Ley de Matrimonio Igualitario (2010) y la Ley de Identidad de Género (2012).

CAPÍTULO III

Los derroteros del «área mujer» en la provincia de Mendoza (1988-2008)

En Mendoza, el recorrido en el proceso de institucionalización de la *cuestión de la mujer* en el aparato del Estado se inicia a fines de los 80. Con fines expositivos, marcamos tres etapas, de acuerdo con las líneas seguidas por las distintas gestiones entre 1988 a 2008. La primera etapa se inaugura con la creación de la Asesoría de la Mujer, en 1988. En 1993, se transforma en Instituto de la Mujer, hasta 1995. En 1996, el gobernador de turno transformó el Instituto en Consejo Provincial de la Mujer. La segunda etapa se desarrolla durante los cuatro años del Consejo. La tercera etapa comienza en 1999: con la gestión radical, el organismo toma el nombre IPPEHM (Instituto de Políticas Públicas para la Equidad entre Hombres y Mujeres) y se extiende hasta la derrota del radicalismo en Mendoza en las elecciones de 2007, lo que llevó nuevamente a un cambio en el signo político del gobierno provincial y el organismo volvió a tomar el nombre de Instituto de la Mujer.

Es decir que este organismo, en veinte años de existencia, con dos cambios de partido oficialista en el gobierno, ha tenido cinco nombres, ocho presidentas, tres cambios de dependencia y un gran número de acciones inconclusas. En el Cuadro I, ilustramos la trayectoria del organismo «mujer» de Mendoza en relación con algunos hitos que refieren a acontecimientos relevantes respecto de los derechos de las mujeres a nivel internacional, nacional y provincial.

PRESIDENCIA	HITOS
Ricardo Alfonsín (1983 – 1989)	Argentina suscribe a la CEDAW (1985) Se crea la Subsecretaría Nacional de la Mujer, presidida por Zita Montes de Oca III Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Mendoza
Carlos Menem (1989 – 1999)	Secretaría de la Mujer Consejo Nacional de la Mujer Reforma constitucional / Cláusula «Barra» IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing) Ley Provincial de Salud Reproductiva – Programa Provincial de Salud Reproductiva (199)
Fernando de la Rúa (1999 – 2001)	Asume G. Bush y prohíbe el financiamiento de los grupos que practican o informan sobre aborto en el extranjero
Eduardo Duhalde (2002 – 2003)	Informe Sombra sobre el cumplimiento de la CEDAW Ley Nacional de Salud Reproductiva
Néstor Kirchner (2003 – 2007)	Ginés González García ministro de Salud: avances significativos en salud reproductiva XIX Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Mendoza Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW
Cristina Fernández	Graciela Ocaña ministra de Salud

* Los gobernadores asumen y dejan el mandato en diciembre de los años indicados.

AÑO	ORGANISMO	TITULAR	GOBERNADOR*	DEPENDENCIA
1985			Felipe Llaver (UCR 1983 – 1987)	
1987				
1988	Asesoría de la Mujer	C. Zuccardi (1988 – 1993)	J. O. Bordón (PJ 1987 – 1991)	Gobernación
1989				
1991	Instituto de la Mujer	M. C. Perceval (1993 – 1995)	R. Gabrielli (PJ 1991 – 1995)	
1993				
1994				
1995				
1996	Consejo de la Mujer	M. E. Nicolau (1996 – 1999)	A. Lafalla (PJ 1995 – 1999)	Desarrollo Social y Salud
1999	IPPEHM	G. Herranz (1999 – 2003)	R. Iglesias (UCR 1999 – 2003)	Secretaría de Gobierno
2001				Desarrollo Social y Salud
2002				
2003		G. Olmedo (2003 – 2007)	J. Cobos (UCR 2003 – 2007)	Desarrollo Social
2004				
2005				
2007				
2008	Instituto de la Mujer	M. Hellin (2008)	C. Jaque (PJ 2007 – 2011)	Desarrollo Humano, Familia y Comunidad
		D. Alfonso (2008 – 2011)		

En 1988, en Mendoza estaban dadas las condiciones para que el «tema mujer» ingresara en la trama del Estado. Se trataba de un momento político singular: renovaciones institucionales, compromisos internacionales y proliferación de leyes que ampliaban los derechos de las mujeres.¹ Se percibía aún el entusiasmo de los movimientos sociales en resistencia a la dictadura y las repercusiones de la III Conferencia Mundial de la Mujer (Nairobi, 1985). Esto, unido a la ocasión del III Encuentro Nacional de Mujeres, realizado ese mismo año en Mendoza, configuró un escenario que hizo posible que algunas de las demandas feministas se tradujeran en organismos ejecutores. La temática, instalada en la sociedad, convertía la creación de la Asesoría en una acción gubernamental políticamente acertada y sostenida sobre un consenso social relevante.

Al igual que en el caso de la Subsecretaría Nacional de la Mujer, la penetración de la temática de género en el Estado y en la sociedad tuvo que ver con la gestión de algunas mujeres que, interesadas en el asunto, buscaron incorporarlo en sus actividades políticas. Estas mujeres aprovecharon un momento propicio para impulsar que el Estado se pusiera en sintonía con un contexto donde el discurso a nivel internacional sobre el desarrollo y la democratización ponía en el centro la participación de las mujeres (Bellucci et al., 1991).

El entonces gobernador José O. Bordón nombraría asesores/as en diferentes temas: mujer, juventud y ciencia y técnica. Cristina Zuccardi venía trabajando en temas relacionados con los derechos de las mujeres, había organizado una fundación (Instituto de Formación, Investigación y Participación de la Mujer), había ocupado cargos de conducción como secretaria de la Rama Femenina del Partido Justicialista (PJ) en Mendoza y fue integrante activa de la Comisión Organizadora del Encuentro de Mujeres. Sus antecedentes le valieron ser nombrada asesora del gobernador en el tema mujer. Este espacio incipiente y personal quedó denominado como «Asesoría de la Mujer». Su finalidad era trabajar en la conformación de un espacio para impulsar políticas públicas de igualdad y de promoción de las mujeres.

La trayectoria de Zuccardi, unida al conocimiento sobre la temática de género, le permitió trazar objetivos y acciones coherentes. Con un estilo de conducción fuerte y gran capacidad de negociación y de consenso, logró en poco tiempo,

1 Hasta 1987, en Argentina las mujeres, por ejemplo, si estaban casadas no tenían derecho al nombre propio, a fijar su lugar de residencia o a divorciarse. La patria potestad sobre los hijos/as era exclusiva del padre. Los/as hijos/as de madre soltera no tenían los mismos derechos que si la madre estaba casada.

aunque no sin esfuerzo, adhesiones de casi todos los sectores de la sociedad, incluyendo feministas, iglesias y la clase política. En una coyuntura favorable, logró introducirse en la estructura gubernamental, a pesar de las resistencias que despertaba en algunos sectores conservadores la creación de áreas con estas características. De este modo, realizó gestiones para crear un instituto y trabajó en la elaboración de un proyecto de ley de creación para darle un marco legal.² Este cambio permitiría darle jerarquía e institucionalidad al organismo y fijar las funciones y la organización interna.

En 1991, un decreto del gobernador Bordón concretó la creación del Instituto de la Mujer, pero la ley no fue presentada en la Legislatura. En 1993, Zuccardi fue electa diputada nacional y asumió en su lugar la licenciada María Cristina Perceval, quien la seguía en el organigrama y la había acompañado desde el principio en la gestión. Perceval, proveniente del ámbito académico, había sido coordinadora y responsable del diseño y puesta en marcha del Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Ámbito Educativo (PRIOM), hasta que asumió la presidencia del Instituto. En el nuevo cargo, buscó la presencia del Instituto en los medios y darle un perfil intelectual. En ese momento se produjo una gran cantidad de folletería que sería usada en gestiones siguientes.³

El Instituto se había planteado como meta innovar en la implementación de políticas públicas a través de una planificación ejemplar, con participación de las mujeres para codefinir las políticas. También se planteaba la articulación transver-

-
- 2 En términos generales, los organismos del Estado pueden tomar diferentes formas de acuerdo a sus objetivos: una *asesoría* hace referencia a la oficina del/a asesor/a, es decir quien en razón de su oficio o conocimiento aconseja o ilustra con su dictamen; un *instituto*, a un órgano oficial que se ocupa de brindar un servicio (público) concreto; un área, a un «espacio» que se distingue por ciertas características, una zona habilitada para ciertos servicios o comprendida entre ciertos límites, un ámbito de competencia determinada; un *consejo* es un órgano consultivo, conformado por diferentes personas o grupos, en torno a un tema determinado (definiciones obtenidas de www.rae.es). En este sentido, lo que puede hacer un organismo del Estado está determinado por su forma y función, que van a estar reguladas por la normativa que lo determina.
 - 3 En la entrevista, Perceval comentó como un logro objetivo de su gestión que el Instituto de la Mujer había tenido, después del gobernador, el mayor centimetraje de cobertura en los periódicos de la provincia, lo que destacaba como una importante presencia del área. Sin embargo, indicaba una integrante del movimiento de mujeres que la gestión de Perceval era percibida como un momento de «retiro» del espacio público, a diferencia de la presencia sólida durante la gestión anterior en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y en la promoción de microemprendimientos. Las «dulceras» sobrevivieron a las contingencias económicas y participaron en más de un Encuentro Nacional de Mujeres (Entrevista a una integrante del movimiento de mujeres de Mendoza, 2009).

sal en la estructura del Estado para no superponer acciones entre los diferentes organismos estatales (Instituto de la Mujer, 1993). Desde la perspectiva de Zuccardi:

La concepción siempre fue un espacio pequeño, no burocrático, con alta capacidad de gestión [y de] incidencia, que pudiera obtener consensos, tanto con la sociedad como internamente en el Estado (...). Tuve claro que hubiera sido muy ineficiente reproducir un Estado pequeño, con funciones administrativas o de servicio paralelas para atender demandas o cuestiones de las mujeres (Entrevista a Zuccardi, 2001).

Esta gestión tenía como finalidad, en una primera etapa, lograr instalar en la agenda política y en la sociedad en general los problemas y las inquietudes de las mujeres. El informe del Instituto de la Mujer de 1993 indica cuál era el objetivo general que impulsaban los programas y las líneas políticas implementadas:

(...) promover situaciones y condiciones de mayor equidad para las mujeres dentro de la sociedad mendocina, contribuyendo a la construcción de una imagen de mujer como «persona social» dentro de las distintas esferas, pública y privada; impulsando formas de sociabilización y convivencia más igualitarias y solidarias dentro del conjunto social, a partir del reconocimiento y valoración de las diferencias en términos de complementariedad y aceptación recíproca; democratizando las estructuras de poder y las relaciones interpersonales dentro de los distintos ámbitos para que la igualdad de oportunidades sea un concreto modo de contribuir a una sociedad de varones y mujeres plenamente desarrollados/as; favoreciendo y propiciando una amplia y efectiva participación de la mujer en todos los temas de la vida cotidiana que convergen en el bien común como destino trascendente (Folleto del Instituto de la Mujer, 1993).

Durante los años del Instituto, hubo un gran apoyo y participación de las mujeres y varones de la sociedad y de las organizaciones de mujeres. Existía aceptación del tema y esto llevó a que muchas mujeres se comprometieran como voluntarias en las acciones que realizaba el Instituto. El Instituto tenía una postura ideológica estratégica que promovía las reivindicaciones de las mujeres, sin romper relaciones con ningún sector de la sociedad, y crear lazos, convocar y consensuar con todos ellos. La Asesoría y el Instituto favorecieron un intercambio activo con otros organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad civil. Además, mantuvieron una relación fluida con distintas agrupaciones del movimiento de mujeres, tanto en el nivel nacional como internacional, con mujeres ligadas a los sectores gubernamental y no gubernamental, especialistas, académicas, mujeres de sec-

tores populares, entre otras.

En sus inicios, la estructura organizativa del Instituto estaba dividida en tres partes, cada una con funciones específicas, y reunía un espectro amplio y variado:

1. Consejo Rector, integrado por el gobernador y vicegobernador de la Provincia, los ministros, el secretario general de la gobernación y la presidenta del Instituto de la Mujer, cuya función era establecer los lineamientos generales y aprobar el plan anual de actividades del Instituto.
2. Consejo Consultivo, integrado por representantes de los poderes Legislativo y Judicial, organizaciones de la sociedad civil (osc), del ámbito científico y académico, político, religioso y del trabajo, cuyas funciones consistían en aconsejar sobre las líneas prioritarias de acción, proponer modos de transferencia a sectores de la comunidad para lograr la descentralización y participación en cada uno de los programas.
3. Comisión Ejecutiva, integrada por la presidenta, la secretaria técnica, una administrativa y las responsables de áreas del Instituto. Su función era diagnosticar, planificar, desarrollar y evaluar las acciones, proyectos y programas determinados por el plan anual de actividades (Folleto del Instituto de la Mujer, 1993).

Las acciones que se realizaron en esta etapa fueron variadas y con alcance en toda la provincia. Hacían hincapié en la promoción de mayor igualdad para las mujeres dentro de la sociedad, a través de programas (propios o coordinados) que involucraron a mujeres desde profesionales hasta de sectores populares.

El primer Instituto de la Mujer ejecutó 18 programas y es interesante observar su amplitud: Prevención y Promoción de la Salud de la Mujer, que se dividía en cuatro programas: Cuidado del Embarazo, Prevención de Cáncer Génito-Mamario, Promoción de la Salud Mental de la Mujer, Mujer y sida. También desarrollaron los programas Prevención de la Violencia contra la Mujer, Mujeres Produciendo, Atención Integral del Adolescente, Asesoramiento legal a Mujeres Trabajadoras, Asesoramiento legal en Derecho de Familia, Apoyo a mujeres en situación de riesgo, Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el ámbito educativo, Mujer y Medio Ambiente, Mujer y Deporte, Relaciones Institucionales y Municipales, Capacitación, Participación y Organizaciones Comunitaria, Intervención Multisectorial para la mejora de la condición de la Mujer en la provincia de Mendoza, con cooperación del gobierno de Italia (Folleto del Instituto de la Mujer, 1993).

Entre los temas abordados, además de la prevención y atención de la violencia

contra las mujeres y la promoción de microemprendimientos, se encontraban los ríspidos asuntos de la sexualidad y de los derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, se llevaron a cabo talleres en hospitales con los efectores de salud, se impulsó la prevención de embarazo adolescente, la disminución de la morbi-mortalidad materno-infantil y se promovió el control médico de los embarazos. Inclusive, se hacía foco en las mujeres como sujetas y no como madres y esposas.

Al igual que otras experiencias latinoamericanas, la concepción que predominó fue la de políticas de discriminación positiva, cuyo objetivo es compensar las desigualdades en las relaciones de género, a partir de acciones parciales que den un beneficio específico o adicional a las mujeres (Astelarra, 2002).⁴ Las acciones pretendían marcar un hito en las políticas de y para las mujeres, intentaron alejarse del sesgo asistencialista y buscaron la promoción garantizando los derechos y no haciendo hincapié en la vulnerabilidad. «Queríamos convertir a las mujeres en ‘sujetos de políticas’ en vez de simples ‘beneficiarias’» (Zuccardi, 2001).

La gestión de Perceval (1993 a 1995) tuvo como escenario un momento en que cristalizan una serie de factores estructurales que hacían a la pérdida de relevancia efectiva que sufrirían el organismo y los temas feministas en el Estado. Comienza a verse con claridad que los cambios económicos y sociales de la última dictadura, unidos a la crisis de hiperinflación de 1989 y a los procesos de precarización y empobrecimiento de la población, habían llegado para quedarse, a la vez que se consolidaba la reforma neoliberal del Estado.

Como adelantamos, con la llegada del menemismo al poder (1989 a 1999), el ámbito abierto por la democracia para la ciudadanización de las mujeres comenzó a restringirse. Se registró un proceso de pocos avances y muchos retrocesos, en un escenario de reacomodamiento de las fuerzas neoconservadoras y de contracción de los derechos sociales y económicos. El año 1994 estuvo marcado por fuertes luchas en lo que respecta a la intervención estatal en cuestión de derechos de las mujeres: por una parte, la discusión en torno a la inclusión de la categoría de género en los Contenidos Básicos Curriculares (CBC) de la Ley Federal de Educación N°24195, sancionada en 1993; por otra parte, el conflicto alrededor de la introducción del «derecho a la vida desde la concepción» durante el proceso de

4 La publicación *Un cuarto propio en el Estado* (Fempres, 1998) recoge las experiencias de los organismos de género en diferentes países de Latinoamérica y analiza la situación en que se encontraban muchos de ellos en relación con los movimientos de mujeres, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Reforma Constitucional en Santa Fe (Gómez, 1997; Staubli, 1997).

En cuanto al tema de la perspectiva de género en la educación, la elaboración de una nueva ley de educación fue vista como una oportunidad para darle más amplitud y sustentabilidad al Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (PRIOM, 1991-1995). El PRIOM nació de la mano de la reforma neoliberal, pero fue el primer (y único) programa que buscó cumplir con los compromisos internacionales asumidos en torno a la educación con perspectiva de género.⁵ Su objetivo era modificar los contenidos y prácticas escolares para lograr la equidad de género, promover la sensibilización sobre el tema y la adhesión de la comunidad educativa a la propuesta. Cuando iniciaron los debates en torno a la redacción de la ley, el Programa estaba en pleno proceso de implementación, se habían producido materiales didácticos y se estaba difundiendo en las provincias, aunque con muchos obstáculos. Algunas feministas y las funcionarias del PRIOM presionaron para incluir el término *género* y la «igualdad de oportunidades entre los sexos», pero no lo lograron, por los obstáculos interpuestos por la Iglesia Católica. El texto de la ley solo mencionaba la discriminación en términos generales (García Frinchaboy 1998; Bonder, 1999).

Una vez sancionada la Ley 24195, en 1993, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, en una actitud participativa impostada, animó un proceso de trabajo en torno a la elaboración de los Contenidos Básicos Curriculares. El PRIOM presentó un documento para incorporar en forma transversal en las diferentes comisiones de trabajo la perspectiva de género, con pautas concretas para realizarlo. Las comisiones introdujeron precisiones sobre la eliminación de la discriminación de género en todas las áreas, la utilización de lenguaje no sexista y la superación de los estereotipos. Esto fue aprobado por el Consejo Federal de

5 El PRIOM estuvo condenado desde su diseño: fue demasiado optimista respecto de la reforma del sistema educativo que promovía un gobierno fuertemente conservador. En cierta medida, este programa fue utilizado para legitimar una reforma educativa que, como indica Susana Vior, estaba basada en prácticas y discursos ambiguos, que incluían visiones ideológicas inclusive antagónicas, y por eso podía incluir una política progresista junto con posturas de retorno a valores tradicionales (Vior, 1992). El gobierno menemista intentaba cumplir con las medidas de ajuste estructural. En la retórica introducía concepciones que eran socialmente valoradas como la participación, la perspectiva de género o la educación permanente, pero en los hechos no había interés real de plantear modificaciones al lugar tradicional de las mujeres en las relaciones de género, ni de clase, ni de etnia. En síntesis, el PRIOM tuvo las marcas de las políticas de su época: adhesión al modelo impuesto, descentralización y financiamiento internacional para su implementación, y vulnerabilidad ante un adversario poderoso: la Iglesia Católica argentina.

Educación en 1994 (García Frinchaboy, 2005). Pero, nuevamente, sectores conservadores de la Iglesia Católica manifestaron públicamente su desaprobación de las «posturas del movimiento feminista internacional», sobre todo en relación con los derechos sexuales y reproductivos, el aborto, el relativismo moral y la categoría de género, objeciones que el gobierno menemista hizo propias y atendió. Como consecuencia, la directora y coordinadora del PRIOM renunció y se puso fin a la experiencia (Gómez, 1997; Bonder, 1999).

Durante la reforma constitucional de 1994, el Convencional Constituyente Rodolfo Barra, desde el oficialismo, pretendía introducir una cláusula en la Carta Magna reconociendo el derecho a la vida desde la concepción, lo que cerraría toda posibilidad en torno a la legalización del aborto, en un contexto donde la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos empezaba a cobrar visibilidad. Mujeres Autoconvocadas para Decidir en Libertad (MADEL), una articulación de mujeres y grupos feministas, resistió y logró detener la incorporación de la «cláusula Barra» (Ciriza, 2007b).⁶ En ese mismo año, se desarrollaron las conferencias previas a Beijing, donde participaron organismos gubernamentales fuertemente conservadores y organismos no gubernamentales pro feministas que presionaban por otro tipo de participación en la Conferencia. Estos acontecimientos dieron lugar a un enfrentamiento entre las feministas, por un lado, y el gobierno y la Iglesia, por otro. Este decisivo giro conservador del gobierno menemista trajo como consecuencia la retirada de varias feministas de los ámbitos de decisión, entre ellas Virginia Franganillo, entonces presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, que fue remplazada por Ester Schiavoni, quien defendió en Beijing las posiciones conservadoras del menemismo y de la Iglesia en relación con los derechos de las mujeres en general y en lo referido a salud sexual y reproductiva en particular.

María Cristina Perceval renunció al Instituto de la Mujer a inicios de 1995, cuando se unió al Frepaso (Frente País Solidario), que llevaría a José O. Bordón como candidato a presidente en oposición al menemismo. Una vez que se retira Zuccardi y renuncia Perceval, la nueva configuración de fuerzas frenó el desarrollo del organismo en el carril en que se venía desarrollando. De ahí en más, los gobernadores asignaron para la conducción del área a mujeres alejadas del feminismo y sin mucho conocimiento ni compromiso previo con la temática de género.

6 Para conocer sobre este proceso, ver Ciriza (2007b). Mabel Bellucci se encuentra realizando una investigación sobre la historia de las luchas por el derecho al aborto en Argentina.

El justicialista Rodolfo Gabrielli nombró en 1995 a Hortensia Espínola para finalizar los ocho meses que quedaban de gestión. La gestión de Espínola, a pesar de su brevedad, marca los síntomas de la nueva coyuntura que se estaba configurando y que será el escenario en el que se formará el Consejo Provincial de la Mujer.

Espínola llegó al Instituto de la Mujer a finalizar un mandato ya iniciado en un contexto de tensión política y conflictos en el interior del espacio. Esta funcionaria provenía de un ámbito y una ideología, en lo referido a la *cuestión de las mujeres*, marcadamente diferente de las primeras presidentas. Militante del peronismo de izquierda y presa política durante la última dictadura militar, había trabajado en barrios de sectores populares sin manifestar interés ni compromiso previo con cuestiones relativas al género.

Durante su breve gestión, continuó las vías de acción iniciadas anteriormente. La escasez de tiempo y de recursos no le permitió reformular las líneas de trabajo que se venían desarrollando y con las que manifestó desacuerdo. Para ella era, si no imposible, al menos muy difícil implementar políticas relevantes en un espacio de competitividad y envidias, que se volvía «antimujeres». Espínola consideraba que las mujeres se «desnaturalizaban» al ingresar al espacio político y esta desnaturalización convertía al espacio en una herramienta inútil.

Sobre la base del esquema contradicción principal y secundaria, el accionar del Instituto abordaba un problema secundario, «la liberación de las mujeres», alejado de la identidad histórica de los sectores populares, de la «liberación de la sociedad en relación con la dependencia de los grupos económicos en general», con los cuales la enunciadora se reconocía. Además, percibía las políticas hacia mujeres como estrategias de dominación y delegación de las responsabilidades del Estado hacia los sectores populares en tiempos de crisis económica, y remarcaba que en su gestión le hubiera interesado «incluir la lucha por los intereses y por los roles de las mujeres dentro de una lucha de fondo y global» (Entrevista a Espínola, 2001).

A lo largo de la entrevista, discute con las gestiones anteriores y se posiciona alejada del feminismo concebido como una ideología burguesa y «antihombre», preocupada por nimiedades como que los varones realicen tareas domésticas cuando las mujeres ni siquiera están dispuestas a cederlas. Desde su punto de vista –ligado a las versiones dominantes que históricamente el peronismo ha sostenido acerca de las mujeres–, el asumir los quehaceres domésticos y la crianza de los/

as hijos/as constituye parte de la identidad de las mujeres, a la que ellas mismas se niegan a renunciar. Por esto, los discursos que plantean una modificación en el reparto sexual de las tareas no logran interpelar a las mujeres.⁷

La consideración de los derechos individuales de las mujeres como antagónicos a los derechos de la familia ha constituido una tensión histórica entre feminismo y peronismo en Argentina. En este punto, se encuentra una diferencia con lo que explica Maxine Molyneux. Señala la autora que, en los años 80 y 90, muchos países latinoamericanos emprendieron reformas de los derechos legales de las mujeres, y se establecieron nuevos códigos que buscaban conjugar igualdad y protección:

Se consideraba que las mujeres necesitaban igualdad como consecuencia de sus responsabilidades familiares. La independencia de los derechos de la mujer con respecto a la familia seguía siendo un tema controvertido, que se asociaba con el feminismo extremista de la igualdad y, como objetivo político, era susceptible de fracasar. Las activistas feministas siguieron, por tanto, esgrimiendo argumentos familistas para conquistar los derechos de la mujer, por tratarse del único modo de lograr consenso en torno a la reforma (Molyneux, 2003, p. 266-267).

Esta tradición «familista», en Argentina tiene raíces, por cierto complejas, en el peronismo. En efecto, la mayor parte de las feministas argentinas proviene de tradiciones de izquierda y han criticado la familia patriarcal como el lugar de concentración de la subordinación y dominación hacia las mujeres. En este sentido, para muchas, la emancipación de las mujeres pasaba por la socialización de las responsabilidades sobre las tareas domésticas, la socialización del cuidado de los/as niños/as (y otros/as sujetos/as dependientes), el derecho a decidir sobre el propio cuerpo, además del ingreso al mercado de empleo y a la vida pública y económica, donde se toman las decisiones. El peronismo, en cambio, tiene una vertiente que implicó el enaltecimiento de las mujeres como las representantes vicarias del cuidado, a la vez que una historia de antagonismo con el feminismo vernáculo, desde el conflicto entre Alicia Moreau y Eva Perón en torno al sufragio femenino.⁸

7 Si bien es cierto que el peronismo tiene una tradición familista (fue monóticamente así durante los años 40 y 50), también las emergentes del peronismo de los 70 próximas al feminismo batallaron por dar entidad a la perspectiva de género e incluirla en la estructura del Estado.

8 Evita conquista el voto sobre un terreno fértil, cultivado durante años por las sufragistas y las feministas socialistas. La historia del voto en Argentina incluye a las sufragistas, las socialistas

El peso de una tradición de antagonismo con los feminismos como ideología liberal e individualista, unido a su posicionamiento en la izquierda, hace a Espínola desestimar el valor de un área percibida como escasamente relevante para la transformación social. Es por ello que plantea que las mujeres mismas no ven como relevante la existencia de estos organismos. El problema que encuentra en las políticas hacia mujeres es que se centran en una problemática específica y desatienden la problemática de la sociedad en su conjunto. En su versión de las cosas, el sistema se apodera de esas políticas y las convierte en herramientas para la conservación del orden existente. Su discurso está atravesado por contradicciones. Para la exfuncionaria, las políticas hacia mujeres son un obstáculo en cuanto se centran en una problemática específica, que produce una ceguera respecto a lo social en su conjunto y habilita para que el sistema se apodere de las mujeres convirtiéndolas en una herramienta para la conservación del orden capitalista existente. El Instituto, desde su perspectiva, descuidaba las contradicciones de clase que, en definitiva, son las principales productoras de desigualdades, entre ellas la subordinación de las mujeres, entonces considera que las políticas llamadas de género son un engaño que permite usar a las mujeres como mano de obra barata para reproducir la pobreza.

Es interesante advertir estas valoraciones respecto de las políticas realizadas: proyectos trunco, simplemente reivindicativos o incapaces de brindar una respuesta a las necesidades reales de las mujeres. Sin distinguir entre reconocimiento y asistencia, esgrime una concepción del Estado paternalista que protege y asiste a los «débiles» sin reconocer su función de garante de los derechos ciudadanos de las mujeres. A propósito del programa de violencia, opinaba que si bien era necesario, hacer tanto hincapié en la violencia familiar no promovía una visión integral del desarrollo de las mujeres sino que las victimizaba.

Zuccardi y Perceval entendían el Instituto como una realización colectiva, una instancia estatal desde la cual articular con la sociedad civil respondiendo a sus demandas y construyendo consenso social, marcada por afanes modernizadores respecto de la estructura misma del Estado y de la relación con la sociedad civil, área joven y dinámica, eficiente y exitosa. Lejos de la visión de sus antecesoras,

y las muchachas peronistas, Evita incluida. Sin embargo, la obtención del voto aparece como un logro político exclusivo de Eva Duarte, que feministas y socialistas rechazaron porque lo consideraron como una concesión realizada por el presidente a su esposa, y como una maniobra política que favorecería al justicialismo (Ciriza y Fernández, 1993; Valobra, 2010).

Espínola ve políticas desarticuladas, innecesarias, superficiales, una serie de acciones sin demasiado efecto en la sociedad, una actividad muchas veces consistente solo en repartir folletos. La distancia ideológica asumida, así como la percepción de que no atendían lo fundamental, que estaban alejadas de las mujeres reales, sobre todo de las de sectores populares, explica la perspectiva crítica frente a las acciones del Instituto, a la vez que contrasta con la evaluación altamente positiva realizada por las otras funcionarias.

La visión descarnada de Espínola no estaba alejada de su percepción del funcionamiento interno que tenía el Instituto cuando ella asumió. En efecto, irrumpió en un proceso que tenía varios años de desarrollo (y, por tanto, estaba marcado por reglas tanto implícitas y como explícitas), que se había visto perturbado por la salida de las conducciones históricas en un contexto de inestabilidad y desgaste en las relaciones con el Poder Ejecutivo. Esto necesariamente provocó rupturas en las solidaridades y en las relaciones entre las compañeras. La nueva funcionaria no representaba ni compartía un interés común que aglutinara y permitiera establecer objetivos comunes.⁹ En este sentido, observamos la influencia de las relaciones culturales que portan y aportan los/as sujetos/as a los procesos como aquello que da lugar a alianzas y contraposiciones en torno a intereses comunes y encontrados. La posibilidad de aglutinamiento en torno a un núcleo y la constitución o no de un *nosotros/as* sobre la base de reglas y objetivos claros permite explicar las continuidades y las rupturas, que determinan los procesos organizacionales mismos.

La nueva configuración de relaciones dio lugar a la modificación del entramado de alianzas y contraposiciones. Era necesario el reacomodamiento de las fuerzas, tarea que se vio obligada a realizar la siguiente gestión, en un contexto fuertemente marcado por obstáculos ideológicos, políticos y económicos.

EL CONSEJO DE LA MUJER: EN PROCURA DEL CONSENSO (1996-1999)

9 Si lo comparamos con el Plan Jefas, que abordamos más adelante, lo que a este le permitió perdurar en el tiempo a pesar de las crisis y los embates contra su continuidad fue precisamente la constitución de un «nosotros» con un objetivo común que permitió llevar adelante una lucha conjunta, a pesar de que el contexto (transitan toda la crisis producto de la convertibilidad y su salida) y las condiciones de trabajo (los CENS eran escuelas distanciadas unas de otras) eran mucho más adversas (Anzorena, 2008).

La transformación del Instituto de la Mujer en Consejo Provincial de la Mujer (por decreto del gobernador Arturo Lafalla) implicó una modificación y una reducción en la estructura organizacional del espacio. Mientras el Instituto contaba con dos órganos consultivos y un comité ejecutor, el Consejo había quedado limitado a este último. El propósito de convertir estos espacios en consejos se enmarca en la tendencia, difundida en esos años, de interpelar la participación ciudadana para que, en definitiva, las personas realizaran actividades gratuitas para el Estado, como parte de la delegación de actividades socialmente relevantes a las organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo, al igual que el comité ejecutivo, estaba integrado por una presidenta, asistida por una secretaria técnica y una secretaria administrativa. Pero en lugar de las responsables de áreas del Instituto, estaba integrado por las titulares de cada «área mujer» municipal, quince representantes de OSC de mujeres con trayectoria y dos representantes del sector académico especialistas en el tema (Decreto N°180, febrero de 1996). Esta idea de transformación del Instituto en Consejo surge, según las autoridades, como una forma de democratizar el área, para que alcanzaran mayor participación las áreas municipales y las organizaciones de mujeres. Sin embargo, la creación del Consejo materializa en la estructura organizacional lo que ya era un hecho político: el área había perdido la ligazón con las instancias de decisión política y el Poder Ejecutivo había perdido el interés de abordar los temas de género.

Lafalla asignó como presidenta del Consejo a María Elisa Nicolau, una militante del PJ que, por su condición de trabajadora social, según el gobernador le manifestó a Nicolau, garantizaría una «conducción democrática». Ella, si bien se había encontrado muchas veces con problemas relacionados con la condición de género, nunca los había tratado desde esa perspectiva.

Nicolau, al igual que Espínola, llegó a un espacio que aún no lograba recomodarse frente a los cambios anteriores y que además había sido reducido en su esfera técnica. Sin embargo, se posicionó en un lugar diferente al de su antecesora. Se interesó por conocer sobre el tema y buscar asesoramiento de especialistas, de mujeres del ámbito académico y feministas. Tuvo una actitud de apertura del área, convocaba a mujeres de diversos sectores políticos y sociales, lo que no dejó de provocar desacuerdos. La hoy exfuncionaria define su gestión en función de dos ejes: la democratización del área, en lo que respecta a la organización interna, y llegar a las mujeres más pobres, en lo que se refiere a las políticas. Se desarro-

llaron varios programas, uno dirigido a mujeres rurales, otro dirigido a empleadas domésticas con vistas a su organización. Se continuó con el de violencia, con capacitaciones para formar redes de grupos interdisciplinarios que atendieran la problemática.

Sin embargo, estaba situada en un contexto histórico-social de ofensiva contra los espacios de apertura de derechos hacia las mujeres. El año 1996, en Mendoza, estuvo marcado por una fuerte tensión en torno al tema de los derechos. A pesar de que en 1994 se otorgó rango constitucional a la CEDAW, el grado de legitimidad del tema había mermado. A pesar del golpe mortal contra el PRIOM, hubo una serie de procesos que muestran las resistencias contra el vaciamiento de las acciones emprendidas y los intentos por mantener los espacios ganados. Tanto es así que, en 1996, el Consejo Provincial de la Mujer, en forma conjunta con la Dirección General de Escuelas¹⁰ y con una feminista, especialista en estudios de género, consiguió realizar una serie de talleres de sensibilización en los temas de género y respeto de la Igualdad de Oportunidades Educativas para las Mujeres, dirigidos a docentes de nivel medio, utilizando material elaborado por el PRIOM y por el Instituto de la Mujer en los tiempos de Perceval.¹¹

A pesar de la amplia cobertura en el territorio provincial y que posteriormente desde el área no se volvieron a realizar talleres con estas características, Nicolau siente que falló, porque no logró convertirlos en capacitaciones obligatorias en la formación docente.

En el informe realizado por la especialista que los dictó, se señala:

De la evaluación de la tarea realizada se puede inferir que los talleres de sensibilización, dado el carácter excepcional de la experiencia, solo pueden cumplir con el objetivo de proporcionar a las y los docentes una primera aproximación a la problemática. En algunos casos, ella despierta entre las participantes resistencias y miedos difíciles de elaborar a través de una reunión que solo dura media jornada. Sin embargo, es importante destacar que también produce la posi-

10 La histórica rigidez normativa propia de la Dirección General de Escuelas en Mendoza hace necesario tener en consideración que obtener el aval para realizar actividades fuera del currículo conlleva importantes negociaciones.

11 Según el Informe realizado por la especialista: «Los talleres se realizaron en los siguientes lugares, con la concurrencia de: 40 docentes en la Zona Este, 35 en Luján, 10 en Maipú, 40 en Godoy Cruz y Maipú, 60 en San Rafael, 15 en Alvear, 35 en Capital, 40 en Tunuyán, 10 en Capital y Guaymallén (...). Los objetivos iniciales de los talleres se vinculaban a la necesidad de sensibilizar a los docentes ante una forma específica de discriminación, aquella basada en la diferencia intergenérica, que la escuela tiende a reproducir sobre la base de la naturalización de la diferencia y de las jerarquías entre los géneros» (Consejo de la Mujer, diciembre de 1996).

bilidad de verbalizar situaciones vividas pero no sabidas, de problematizar la naturalización de las diferencias y su traducción casi inmediata en desigualdades, y de promover en las/los docentes una actitud participativa y crítica (...). Los talleres de sensibilización son una estrategia de aproximación inicial a la problemática de género. Han cumplido en una medida significativa con el objetivo de sensibilizar instalando una nueva demanda entre los/as docentes por mayor información y capacitación para el tratamiento de este tema (Consejo de la Mujer, diciembre de 1996).

Visto desde la perspectiva que da la distancia temporal, esto es, conocer los avatares que le quedaba atravesar a la institución y las condiciones actuales en que se encuentra, es de resaltar el valor de las actividades realizadas en torno al tema de la educación. La severidad del informe tiene que ver con que, en ese momento, las expectativas sobre el Consejo eran muy elevadas, pues se trataba de un momento de ampliación después de las dificultades durante las gestiones de Perceval y Espínola.

Vale preguntar cómo fue posible realizar estas actividades en una coyuntura donde lo ocurrido con la Ley Federal de Educación marcó el final de la idea de la necesidad de promover una educación no sexista ni discriminadora en función del género. La gestión de Nicolau, el momento y la forma en que la llevó a cabo muestran los modos en que se juegan las relaciones entre nuevas regulaciones legales, resistencias conservadoras y el proceso de institucionalización, que es siempre más lento.

En 1996, en Mendoza, tuvo lugar la discusión sobre la que luego se sancionó como Ley Provincial N°6433 de Salud Reproductiva, que dio origen al Programa Provincial de Salud Reproductiva. El tema generó un intenso debate en la sociedad, que se concretó en una audiencia pública realizada el 28 de mayo de 1996.¹²

12 La Audiencia Pública se llevó a cabo en la Legislatura de la Provincia. Mostró las posturas fundamentalistas de los sectores conservadores. Los sectores involucrados en el debate pueden englobarse en dos amplios grupos, por otra parte heterogéneos en su interior. Uno en contra de la ley (que incluía desde quienes sostenían la posición oficial de la Iglesia Católica, que sugería la incorporación dentro de la ley de algunos aspectos tales como la mención expresa del carácter no abortivo de los métodos anticonceptivos a suministrar, la defensa de la vida desde la concepción y el derecho a la objeción de conciencia), hasta la posición de grupos católicos fundamentalistas que repudiaban completamente la ley por considerarla un atentado a la familia y el paso previo a la despenalización del aborto. Estos últimos sectores acusaban a quienes apoyaban la ley de abortistas y criminales, mostrando una postura fuertemente intolerante que dificultaba el debate y la posibilidad de expresión de todas las partes. También formaban parte de este grupo legisladores/as de diferentes partidos políticos, que manifestaban diversos niveles de oposición a la ley. El otro gran sector era el de quienes estaban a favor de la ley, que incluía desde grupos de mujeres hasta los/as legisladores/as de diferentes partidos que redactaron, defendieron y negociaron la sanción de la ley en la

Nicolau señaló como un hito la ley que desde el Consejo se apoyó activamente, pero la audiencia pública, como parte de una estrategia para instalar el debate en el espacio público, mostró una de las caras más conservadoras de la sociedad mendocina. Nos decía Nicolau en la entrevista: «Cuando se discutió (la ley) en la Legislatura, fuimos... fue horrible, nos dijeron de todo, nos acusaban con el dedo: ‘aborteras’ y qué sé yo, nos decían cosas espantosas». Después de estos acontecimientos, durante el debate público, se vieron obligadas a mostrar una actitud más moderada como representantes del gobierno, para no empañar las relaciones con la Iglesia.

Este contexto hostil, el descrédito del trabajo que se realizaba y el desinterés del gobernador llevaron a la desjerarquización y marginación del organismo dentro del aparato del Estado, lo que implicó grandes limitaciones en las acciones. El Consejo Provincial de la Mujer, después de la reducción que había significado la nueva estructura, siguió cierta continuidad de las políticas iniciadas en tiempos del Instituto. Pero hubo diferencias: mientras que el Instituto buscaba no solo abordar las consecuencias de la discriminación de género sino también impulsar la igualdad de oportunidades para todas las mujeres en la sociedad (Instituto de la Mujer, 1993), los programas que impulsó con mayor énfasis el Consejo buscaban llegar a las mujeres más pobres en el marco de la «nueva cuestión social». Su mayor interés eran las mujeres de sectores populares y rurales, poniendo el acento en la pobreza y la exclusión, aunque sin plantearlo como una disyuntiva «género versus pobreza». El diagnóstico de la entrevistada es preciso: el espacio estaba cruzado por una serie de tensiones, inherentes a las modalidades de gestión, pero sobre todo a las condiciones estructurales: el antagonismo entre políticas de ajuste y políticas de igualdad, la falsa antinomia entre políticas de género y políticas sociales, la densidad de la experiencia internalizada por los y las sujetas a lo largo del período de su formación que hace difícil que las mujeres instalen sus demandas en el espacio público, internalicen su lógica y demanden derechos ciudadanos.

Este espacio, en sus inicios bajo un signo feminista, se definía sobre la idea de que las mujeres tenían que conquistar derechos ciudadanos y el Estado debía garantizarlos. Esta política sufre un quiebre durante la breve gestión de Espínola que, manifiestamente antifeminista, fue disruptiva en las posibilidades de conformar un objetivo aglutinador hacia el interior del organismo y articular un nosotras.

Provincia (Brown, 2000).

La gestión de Nicolau estuvo marcada por el contexto político-económico de un modelo que empezaba a mostrar síntomas de agotamiento; pero también por su historia personal, interesada por los sectores populares y su paulatino imbuirse con la perspectiva de género y los problemas específicos de las mujeres. Estuvo atravesada por los conflictos internos que acarrea el área y por la necesidad de estabilizar las relaciones hacia el interior y con el conjunto del aparato del Estado que no jugaban a su favor.

Nicolau había recibido una herencia compleja, cuyos efectos negativos pudo sortear parcialmente debido a uno de sus rasgos singulares. Por su profesión, trabajadora social, la presidenta del Consejo portaba un *habitus* que le había posibilitado la acumulación de un capital específico de conocimiento práctico sobre el funcionamiento de la burocracia estatal. Estas habilidades le permitieron encontrar brechas por donde colar políticas de género, descomprimir tensiones hacia el interior del organismo y adquirir un mayor margen de maniobra y de alianzas, lo que en definitiva le permitió construir un consenso favorable.

En este sentido, el área, en acto, fue definiendo y redefiniendo sus objetivos en torno a los derechos de las mujeres como ciudadanas y a su condición de pertenecer a sectores populares. Pero esta dinámica, con el cambio de gobierno, sufriría un quiebre hacia una «equidad entre hombres y mujeres», en consonancia con el discurso de los organismos internacionales y con menos contenido de género o de clase. Entramos así en la tercera etapa de este análisis.

EL IPPEHM: DE LA IGUALDAD A LA EQUIDAD. MÁS ALLÁ DEL RECONOCIMIENTO (2000-2007)

Cuando inicia la gestión Graciela Herranz, en el año 2000, las condiciones eran muy distintas a las de las gestiones anteriores. A nivel internacional, la complementariedad entre neoliberalismo y avance conservador encontraba en el liderazgo de George W. Bush una buena síntesis. La ofensiva mundial, liderada por los Estados Unidos, estaba socavando los derechos humanos en general y los de las mujeres en particular. El avance reaccionario había implicado repudio de las leyes de aborto existentes, recortes presupuestarios, suspensión de los subsidios destinados a la salud reproductiva en el Tercer Mundo y el retorno de «valores» cargados de homofobia y xenofobia.

En el caso nacional, los derechos de las mujeres no corrían mejor suerte. El modelo neoliberal de los 90 había hecho estragos: en un clima de ajuste y desigualdad, de crisis económica, social e institucional, la presencia de la cuestión de género en la agenda pública se vio reducida. A la ofensiva permanente para desactivar el área se sumó la pérdida de apoyo de los grupos de mujeres y la *oenegización* de parte de los grupos que antaño pertenecían al movimiento feminista. Algunas, convertidas en femócratas, cercanas al financiamiento internacional y lejos de las oficinas gubernamentales sitiadas, desfinanciadas y sin incidencia. Otras, apartadas del Estado como un espacio sin remedio. El vaciamiento de contenido hizo posible hablar de género sin feminismo e inclusive en oposición a él.

En Mendoza, un nuevo gobierno, de diferente signo político (Roberto Iglesias, UCR, 2000 a 2004) y una nueva titular para el área, Graciela Herranz, dieron lugar a cambios en la estructura organizacional, a la reformulación de los programas e inclusive a la denominación del área: Instituto de Políticas Públicas para la Equidad entre Hombres y Mujeres, que se mantuvo hasta 2007. Herranz, proveniente de una tradición política distinta de las gestiones anteriores, había sido encargada del Programa de Violencia Familiar de la Municipalidad de la Capital, cuando Iglesias era intendente. Estuvo acompañada desde el principio por Graciela Olmedo, que sería su sucesora en 2004.

Las acciones diseñadas por el IPPEHM eran aplicadas por etapas en los municipios (descentralización) y tenían como beneficiarias/os (al menos en el nivel formal) tanto a mujeres como a varones. Algunos programas implementados fueron: capacitación de promotoras legales «Tengo derecho a conocer el derecho»; «Vivir la equidad» consistente en talleres de fortalecimiento a varones y mujeres; BID-Óptima», de promoción de igualdad de oportunidades en lo laboral; «Mujeres empresarias hacia el siglo XXI», para brindar asesoramiento a microempresas lideradas por mujeres y promover el desarrollo local sustentable; «Vivir sin violencia», destinado a brindar contención y asistencia psicológica individual o grupal, a través de asesoramiento legal, talleres de arte y grupos de ayuda mutua; y «Primavera a los 50», orientado al fortalecimiento de la autoestima y a la redefinición del concepto cultural de climaterio. También participaron en el Proyecto Piloto Nacional «Jefas de Hogar Desocupadas», como parte de la Unidad Ejecutora, realizando talleres de sensibilización en género (lo que se vincula con el capítulo siguiente), y en el Proyecto Piloto Provincial «Jefas de Hogar», que daba capaci-

tación laboral con perspectiva de género (IPPEHM, 1999-2003).

El IPPEHM significó un cambio en el énfasis y posición ideológica respecto del tema de género y de clase. Partían de un diagnóstico diferente a las gestiones anteriores: no se trataba de una situación estructural de desigualdad que debía ser modificada sino del supuesto de que la igualdad (de oportunidades) había sido ya de alguna manera lograda. Por tanto, lo que se pretendía era dar respuesta a las transformaciones producidas por la irrupción de las mujeres en el ámbito público, tradicionalmente masculino. Esta irrupción habría provocado un «replanteo en las mentalidades, una crisis en las relaciones de varones y mujeres en todos los ámbitos, en las mujeres consigo mismas y en los hombres que siguen con el mandato tradicional» (IPPEHM, 2001). Definían su proyecto, en contraposición con las experiencias anteriores, que se centraban solo en las mujeres, como inclusivo, porque su preocupación también iba dirigida a los varones, ya que consideraban que ellos también viven situaciones de desventaja, y el objetivo era promover la equidad para ambos géneros (y no entre).

Sin lugar a dudas, las funcionarias del IPPEHM percibían correctamente: para los varones de sectores populares, el aumento de las desigualdades implicaba un empeoramiento en las condiciones de vida. Sin embargo, ese deterioro afecta aún más profundamente a las mujeres de las mismas clases y fracciones de clase. Es decir: se asigna a los avances (muy precarios y relativos por cierto) de algunas mujeres, vinculados a la apertura de un espacio de reconocimiento, efectos que se juegan en el campo de la distribución. La confusión entre desigualdad de clase y de género les impide percibir que las desigualdades de clase afectan diferencialmente a las mujeres produciendo un efecto contradictorio: procuraban resolver efectos de clase aplicando políticas de género compensatorias para los varones. Por una suerte de paradoja, neutralizan los escasos efectos positivos que las políticas de reconocimiento pudieran tener sobre las mujeres de sectores populares y pretenden interpelar, vanamente, a un sector que no se reconoce en un discurso que los convoca por su condición de género sexual: los varones de sectores populares.

Si bien en todas las etapas se encuentra el discurso de la equidad, la igualdad de oportunidades y la complementariedad, hay diferencias entre los discursos de las funcionarias y las formas en que entienden lo que se debe hacer para conseguir la condición deseada y a las/os sujetos/as que deben interpelar. Esto es ilustrado por Zuccardi en sus discursos y prácticas, definiendo el espacio del siguiente modo:

Lo que había que hacer era interactuar o mirar transversalmente toda la estructura del Estado y articular de esa manera con los prestadores de servicios. Poner en la concepción integral de las políticas una mirada diferente, que tuviera como sujeto y destinatario a la mujer. En realidad, de lo que se trata es de pensar diferente, y luego de actuar en consecuencia. Todas las políticas, absolutamente todas las políticas del Estado (...) son políticas que tienen una dirección, no son neutras. Si no hay una mirada para tratar de corregir diferencias y desigualdades que existen, esa mirada (...) lo que hace es reforzar el orden existente y reforzar (cuando estamos hablando de género y mujeres) la subordinación de las mujeres o la minusvalía con la cual se las considera como ciudadanas (Entrevista a Zuccardi, 2001).

En cambio, Herranz apelaba a este discurso partiendo de que en teoría ya estaba dada la igualdad de derechos, entonces su concreción era cuestión de la buena voluntad de varones y mujeres. En esto se evidencia una dificultad para advertir el conflicto social y las relaciones de poder que subyacen a la subordinación y opresión de género en la sociedad. De este modo, para el IPPEHM es posible sostener la idea de que los varones y las mujeres son diferentes en cuanto cada uno y cada una tiene capacidades propias y específicas. Entonces, fortaleciendo las habilidades (¿biológicas?) de ambos en busca de la complementariedad, se puede conseguir la igualdad de oportunidades reales teniendo en cuenta la diversidad. Una diversidad compuesta, por supuesto, solo por mujeres y varones heterosexuales.

Buscamos dar a cada uno lo suyo, eso es lo que significa la equidad. Desde la diferencia, las mujeres tienen capacidades y los hombres también, en base a esas capacidades, que son a veces diferentes, a veces no, que se tenga la igualdad de oportunidades, porque en lo formal, desde la ley, sí la tenemos, la ley nos permite. Pero la práctica social todavía sigue siendo discriminatoria. ¿Qué buscamos nosotras como política pública? Un modelo de cooperación, por eso se habla de equidad entre varones y mujeres. No estamos buscando un modelo de enfrentamiento, porque la sociedad y nosotras estamos, y las familias están fragmentadas, sino un modelo de cooperación que permita desarrollar, sin discriminación, la capacidad de las mujeres y que puedan asumir puestos y llegar a la toma de decisiones (Entrevista a una psicóloga del IPPEHM, 2001).

Este pensamiento dicotómico y heterosexista no aclara qué o quién determina estas capacidades diferenciales o su carácter histórico. En sintonía con el discurso neoliberal y de los organismos internacionales, parten de que las mujeres, aunque diversas, viven en una situación de igualdad de oportunidades y de derechos, teniendo como fin conseguir la equidad.¹³ Sostiene Herranz: «Primero equidad

13 El planteo del IPPEHM no se aleja de la idea de la Nueva Economía de la Familia, que en

y no igualdad. Nosotras partimos de la diversidad y la diferencia. Tenemos que trabajar desde la equidad, tenemos los mismos derechos y las mismas oportunidades» (Entrevista a Herranz, 2001).

Esta postura daba por sentado que las mujeres ya habían demostrado que eran capaces y que se habían introducido en el ámbito público, pero aún les quedaban muchos espacios por conseguir y en este punto se centraría la acción del Instituto. Para esta conducción, era precisamente el hecho de que las mujeres hubieran logrado una mejor posición lo que provocaba reacciones adversas ante el ascenso de las mujeres. Esta reacción contra la acción de las mujeres se manifestaba, por ejemplo, en la desestimación de la necesidad de un área específica, ya que estando incluidas en el ámbito público, ya no eran necesarias medidas específicas para incluirlas. Nos explicaba la primera presidenta del IPPEHM que esta reacción contra la fortaleza de las mujeres está en toda la sociedad y no solo en el Estado:

Ha cambiado el eje de la mirada, los motivos de la violencia. En muchos casos, las mujeres ya no son golpeadas solamente porque sean débiles. Hoy también el hombre llega a matar porque no se permite a la mujer la fortaleza, que tenga un lugar de poder en la sociedad. Ha habido mujeres profesionales importantes que han sido asesinadas por sus maridos, que luego se han suicidado o se han entregado a la Justicia (Entrevista a Herranz, 2001).

Este discurso de fortaleza y debilidades forma parte del abordaje del problema de la violencia de género, donde se entiende que las mujeres son víctimas de violencia o bien porque son débiles y tienen baja autoestima, o bien porque son fuertes y se resisten (Rivera Garretas, 2001). En definitiva, el victimario queda excluido de las medidas de prevención de la violencia y las mujeres siempre culpabilizadas.¹⁴

El IPPEHM buscaba realizar una «transformación cultural» que promovía la coparticipación de varones y mujeres en las tareas domésticas, de modo tal que todas las personas desarrollaran al máximo sus potencialidades individuales, lo que implicaría de manera compensatoria una mejorara de la calidad de vida de

los años 60 advertía que para que una familia fuera eficiente, cada miembro debía invertir (tiempo, dinero, habilidades) en incrementar su capital humano en aquellas actividades para las que tenía ventajas comparativas, que, no casualmente, para las mujeres se trataba de actividades domésticas, de crianza y de cuidado.

14 Era interesante observar en los folletos de prevención de la violencia que distribuía el IPPEHM el uso del lenguaje de género para hacer referencia tanto a la víctima como al victimario, como si la violencia de género afectara en la misma medida a mujeres y a varones; a varones adultos que a niños y niñas.

toda la sociedad. Esta posición de la complementariedad, basada en un enfoque de la equidad, parte de la idea de que hay un enfrentamiento ineluctable entre los dos géneros pensados como polos opuestos (mujeres vs. varones), y que una ganancia para unas significa necesariamente una pérdida para los otros (Moser, 1995). Pero apelando a la buena voluntad, a través de medidas compensatorias binarias, se podría lograr un equilibrio entre beneficios y perjuicios, que resulte un beneficio para el conjunto de la sociedad. Al estilo del multiculturalismo que critica Fraser por la pérdida de contenido de clase, celebraban la sensibilidad posmoderna hacia las diferencias sin considerar el contexto de aumento de las desigualdades, ni la multiplicidad de identidades y géneros, ni las desiguales relaciones de poder, un poder que estaba indudablemente del lado de los varones y de las clases dominantes (Fraser, 1997, 2000).

La inflexión que produjo la gestión radical implicó un rotundo cambio de objetivos, que se trasladó a una equidad que abandona a las mujeres y a sus movimientos.¹⁵ El problema es que al partir de la idea de que las mujeres hemos ya alcanzado la igualdad y que la discriminación actual es precisamente consecuencia de los nuevos espacios ganados, se está asignando a los/as subalternos/as la responsabilidad de su propia condición de subalternidad: la igualdad de oportunidades está dada, de aquí en más todo depende de la capacidad personal para llegar lo más lejos que se pueda. Todo esto, en un marco de retroceso social, de abandono del Estado de las políticas universalistas y de pérdida de apoyo por parte de las feministas.

El IPPEHM no solo desconocía que eran herederas de una tradición –aunque no quisieran– sino que se posicionaban como antagónicas respecto del pasado del organismo. Es evidente la dificultad para entender las raíces históricas de la subordinación y de la explotación sobre las mujeres. Asumen el discurso de los organismos internacionales de la equidad como formas suavizadas de entender los problemas y las consecuencias políticas que tienen las diferencias entre los géneros sexuales. Ven la diversidad como diferentes capacidades, que pueden ser

15 En octubre de 2004, se realizó en Mendoza el XIX Encuentro Nacional de Mujeres. Durante el año que implicó la organización, se hizo patente la desvinculación del IPPEHM de los grupos y organizaciones de mujeres de la provincia. Durante ese año, las mujeres que participaron en la organización solicitaron colaboración a diferentes organismos del gobierno (ministerios, municipalidades, programas, etc.), entre ellos el IPPEHM. Sin embargo, la gestión de Olmedo no participó ni colaboró en ninguna instancia de la organización, e inclusive desde el Instituto marcaron fuertemente la distancia con la Comisión Organizadora.

complementarias y armoniosas, cuando para las mujeres significa, en términos concretos, dominación, opresión o explotación, sobre todo para las de sectores populares, para las racializadas y para las no heterosexuales. Por último, el uso que hacen de la palabra equidad revela una asunción acrítica de los programas que tienden a borrar la cuestión de clase en las desigualdades de género y finaliza por una propuesta de promover a las mujeres empresarias.

Esta gestión, aunque no lo señala, está discutiendo con el feminismo y con las responsables anteriores, mostrando desde el nombre mismo del Instituto cómo los procesos de institucionalización de la problemática de género fueron perdiendo radicalidad y vaciándose de contenido. Y se redefinieron los objetivos del organismo en función de la mitigación o invisibilización del conflicto de clase y de género: de clase, cuando se ponía el acento en mujeres empresarias y con el abandono de la idea de crear mejores condiciones para las mujeres de sectores subalternos; y de género, porque pierde de vista las relaciones de subordinación patriarcales, a tal punto que se puede hablar de género sin feminismos y hasta sin mujeres.

En 2008, la gestión del justicialista y conservador Celso Jaque convirtió el Ministerio de Desarrollo Social en Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad. Jaque designó, en febrero de ese año, como presidenta a la abogada Mariana Hellin, proveniente del movimiento de derechos humanos y cercana a grupos feministas y de mujeres. La designación de Hellin formó parte de los puestos negociados con los sectores más progresistas de la alianza política realizada por Jaque para llegar al poder. Los meses de la gestión Hellin buscaron dar nuevo impulso al área y acercarse a los grupos de mujeres y feministas de la provincia. Volvió a denominarse Instituto de la Mujer y a impulsar la sanción de una ley que lo respaldara. Buscaron rearmar el Consejo Consultivo como organismo consultor y de control de las políticas del Instituto, integrado por representantes de diferentes ámbitos. Además, impulsaron la aprobación de los protocolos de atención de aborto no punible que el ministro de Salud desestimó.¹⁶ Sin embargo,

16 Hacia la finalización de la gestión de Cobos, algunos grupos de mujeres y la Dirección de Derechos Humanos y el Programa Provincial Salud Reproductiva presentaron tres protocolos en defensa de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres: un protocolo de atención de abortos no punibles en los hospitales públicos, otro para la elaboración de un registro único de objetores de conciencia y uno destinado a garantizar el acceso a la anticoncepción quirúrgica. En el proceso de elaboración, presentación, *lobby* e incidencia el IPPEHM estuvo ausente. El entonces ministro de Salud, Armando Calletti, dejó la función pública sin cumplir el compromiso que había asumido de firmar los protocolos antes de retirarse. La gestión posterior, de Sergio Saracco, desestimó los citados instrumentos legales en

este eslabón se cortó en setiembre de 2008, producto de las políticas represivas y persecutorias que el gobierno implementó en el área de Seguridad a través del llamado «Pacto Social», que implicaba mano dura sin garantías de respeto a los derechos humanos, y sin convocar ni a los organismos de derechos humanos ni a las organizaciones de mujeres, según señalaba Mariana Hellin en 2008.

La salida de Hellin coincidió con la aparición de dos situaciones de niñas menores violadas y embarazadas cuyas madres solicitaban a la Justicia abortos terapéuticos que no fueron garantizados por el Estado. Los pedidos malogrados de la funcionaria, unidos al conflicto de seguridad que se había desatado en la provincia, llevó al cierre de la gestión Hellin y abrió la puerta para un nuevo nombramiento: Dolores Alfonso. En esta gestión, que se extendió hasta diciembre de 2011, el área fue ubicada bajo la órbita de la Subsecretaría de Familia, donde se atienden problemáticas específicas: la discapacidad, la familia, la vejez y la infancia, y lejos del espíritu emanado de las Estrategias de Nairobi.

El gobierno de Jaque (2008-2011) adoptó posturas conservadoras en el plano político-social. Evangélico y pro megaminería, llevó a cabo un progresivo recorte y retaceo de los derechos de las mujeres, especialmente en el plano de la sexualidad y la salud sexual y reproductiva, lo que se evidenció, entre otras cosas, en la degradación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y la obstaculización del dictado en la provincia de la Educación Sexual Integral implementada por la de la Ley Nacional N°26150/06.

La gestión de Dolores Alfonso, licenciada en psicología con escasa formación en género, militante del PJ y cercana a sectores religiosos como Caritas e iglesias evangélicas, lejos de promover intervenciones de crítica y modificación de las relaciones desiguales de género o de las mujeres, trató de «coordinar» una oficina central de difusión de la Ley N° 26485 de «Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres», con escasa capacidad de incidencia en una estructura estatal donde los temas de las mujeres eran menospreciados y se atendían solo en cuanto casos de asistencia a la vulnerabilidad.

Inserto en un lugar de la estructura estatal asistencial acorde a los estereotipos de género y modelos tradicionales establecidos para lo femenino, que identifica a las mujeres con la familia y sus roles maternos pero también con la situación de vulnerabilidad, se planteaba su intervención a través de 13 programas, de los

suspenseo.

cuales 9 estaban relacionados con el tema de violencia en diferentes niveles y para diversos sectores de la población.¹⁷ Por su parte, la titular del Instituto, en sus apariciones públicas, hacía referencia al tema de violencia, a la nueva ley y al Registro Estadístico de violencia de género, donde se recogen los datos de quienes llaman o acuden al Instituto o a las áreas municipales para denunciar situaciones de violencia. El registro, deficiente a nivel técnico y de perspectiva de género, tampoco implicaba un seguimiento posterior de las personas que acuden al servicio. En 2012, con el cambio de gobernador aunque no de partido gobernante, el área se encuentra una vez más en proceso de reestructuración: otra titular, nuevo nombre y diferente dependencia funcional.

La trayectoria del «área mujer» de la provincia de Mendoza está marcada por las dificultades para inscribir las demandas de las mujeres en el aparato del Estado. Siglos de neutralización del cuerpo de los/as ciudadanos/as difícilmente puedan transformarse en el breve lapso de 20 años. Durante esos años, el organismo atravesó rupturas permanentes, tanto a nivel del contexto como en el interior mismo del proceso. Su objetivo, cumplir el mandato de Nairobi y constituirse en un centro para la «coordinación de las cuestiones relativas a las mujeres», no ha logrado estabilidad debido a la ambigüedad en lo que se define como *las cuestiones de las mujeres*. De acuerdo con las fluctuaciones en las relaciones de fuerza, el área ha soportado la salida y entrada de nuevos/as sujetos/as, lo que significa restablecer relaciones de alianza y contraposición en su interior, y se ha visto sometida a cambios en las reglas de funcionamiento y convivencia, tanto explícitas como

17 Estos son: 1. Programa Vivir sin Violencia: atención interdisciplinaria profesional de mujeres víctimas de violencia; 2. Noviazgo sin Violencia; 3. Programa de capacitación y sensibilización en violencia intrafamiliar a organismos intervinientes en la atención; 4. Registro de información de violencia de género; 5. Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de Coordinación para la atención de personas víctimas de violencia sexual; 6. Capacitación a estudiantes de universidades en el marco de la Ley 26485; 7. Programa Integración del Instituto Provincial de la Mujer al Centro Móvil de Información Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Mendoza; 8. Convenio con el Ministerio de Seguridad y el Instituto Universitario en Seguridad Pública; y 9. Promoción de Derecho de Mujeres en Barrios Incluidos en el Promeba (Programa de Mejoramiento de Barrios). Estas acciones se plantean de manera general difundir la Ley 26485 de violencia contra las mujeres, promover la atención jurídica y sanitaria a víctimas de violencia sexual, impulsar un registro de casos y dar capacitación e información. Los otros cuatro programas son: 1. Mesa de Mujeres del Poder Ejecutivo; 2. Programa Mujer, Equidad y Trabajo; 3. Mujer y Salud, un derecho fundamental y 4. Líderes Comunitarias. Estos programas tienen como finalidad la promoción de la participación política y comunitaria de las mujeres y promover la equidad de género y la salud de manera general. Fuente: <<http://www.social.mendoza.gov.ar/desarrollo/index.php/muj-programas>>.

implícitas. Esto ha impactado en la definición y redefinición de los objetivos, en la estructura organizacional y en los procedimientos formales de intervención.¹⁸

Las políticas dirigidas hacia mujeres son un espacio de límites y presiones: presiones en procura de incorporar políticas de promoción/ampliación de derechos hacia las mujeres, perspectiva de género, garantías para todas, consideración de la diferencia y respeto por la igualdad; límites que proceden del aparato del Estado, de los gobiernos y de la propia sociedad civil. El caso de Mendoza encuentra coincidencias con otras experiencias latinoamericanas: la débil institucionalización del espacio lo deja a merced de las coyunturas políticas y el permanente peligro del «borrón y cuenta nueva» (Soto, 1998; Vargas, 1998). Los cambios de gobierno produjeron modificaciones en la esfera técnica, falta de continuidad, pérdida del perfil y hasta sabotaje, la designación de personas alejadas de la temática, el cierre de servicios¹⁹ y hasta el alejamiento de las organizaciones de mujeres. Si bien los gobernadores Bordón, Gabrielli y Lafalla pertenecían al mismo partido político, la sucesión de las gestiones no implicó continuidad ni en cuanto a la autoridad ni a las denominaciones ni al sentido del organismo. El cambio de gobierno, en 1999, marcó un corte tajante en la gestión.

Los estilos de liderazgo y las trayectorias personales de las autoridades han influido en gran medida en el funcionamiento y la perspectiva de estos organismos, situación que en Mendoza ha sido muy marcada. Los criterios de elección de las funcionarias han estado determinados por factores políticos partidarios dependiendo de las relaciones casi personales con el gobernador de turno y no de criterios basados en las capacidades para la administración pública, en el conocimiento y compromiso con la temática a abordar.²⁰

La falta de un respaldo legal y político son carencias institucionales que han

18 Analizaremos más adelante los cambios y reajustes de las relaciones y los objetivos en el caso del Plan Jefas que se implementó en Mendoza.

19 Durante la gestión de Zuccardi, con dinero de Cooperación Italiana, fueron equipadas alrededor de 20 comisarías con una sala especial para recibir las denuncias de violencia en un ambiente adecuado y con atención de personal policial femenino capacitado. Estas salas fueron desmanteladas. Es de señalar que los organismos dedicados a la seguridad constituyen un área especialmente compleja. Por una parte, debido a la historia política del país y al compromiso que las policías provinciales mantuvieron en el aparato represivo montado por la dictadura; por otra, el fenómeno conocido popularmente como «aumento de la inseguridad» ha dado lugar a la implementación de políticas fuertemente represivas y basadas en la sospecha, sobre todo hacia los sectores populares.

20 Estas situaciones son indicadas por Guzmán y Todaro (1998) y Bellucci (1991) para otros casos nacionales y locales de Sudamérica y de Argentina específicamente.

impedido la conformación de una organización interna que dé continuidad al área. En la medida en que el espacio es frágil y está ligado a las internas partidarias, sin respaldo legal ni diseño institucional, la continuidad depende de la voluntad personal de las/os funcionarias/os. Las discontinuidades a nivel de la esfera técnica y de la esfera política están también ligadas al origen: espacios creados por presiones que generalmente implican la satisfacción de demandas disruptivas respecto del orden establecido y de los intereses políticos de los gobiernos, que ven a menudo en las mujeres un instrumento para la satisfacción de las necesidades de niños/as y desamparados/as, las cuidadoras de la vida, pero no sujetas con intereses propios y ciudadanas con derechos.

Las diferencias de énfasis en los objetivos de las sucesivas gestiones: «complementariedad», «promoción comunitaria» y «destino trascendente» en el caso de la Asesoría y el Instituto; «atención a las mujeres de sectores populares», «educación no sexista» y «apoyo a la Ley de Salud Reproductiva», en el caso del Consejo; y políticas tendientes a las «transformaciones culturales en búsqueda de la equidad entre varones y mujeres», en el caso del IPPEHM, constituyen formas de autorreconocimiento y autodefinición ligadas a las pertenencias partidarias e ideológicas de las funcionarias a cargo. A la vez, suponen un interesante indicio de las variaciones en el discurso relativo a los derechos de las mujeres en la provincia, en el marco de la creciente influencia de los organismos internacionales en la intervención estatal y del recrudescimiento de los efectos de la aplicación del modelo neoliberal.

El discurso de las entrevistadas nos podría hacer pensar que en estos veinte años el espacio ha transitado de la complementariedad a la autonomía. Esto sería, al parecer, que se habría avanzado en una perspectiva inclusiva para las mujeres y en un afianzamiento institucional. Sin embargo, en el campo de las políticas públicas, por más que se inscriban los discursos en el marco de la política de derechos y promoción de la ciudadanía, de la igualdad o de la equidad de género, en la práctica la meta ha quedado lejos de la crítica y modificación de los estereotipos asignados. Mientras las «áreas mujer» se van disolviendo y tornándose cada vez más irrelevantes, las políticas públicas dirigidas hacia mujeres se ven transformadas: o bien en políticas sociales cada vez más focalizadas que ven a las mujeres como víctimas o vulnerables; o bien en políticas que buscan mejorar la productividad y rentabilidad de las mujeres, abandonando las instancias

dirigidas a la garantía de sus derechos.²¹ Sin embargo, por alguna suerte de movimiento de prestidigitación, las mujeres terminan encuadradas en las políticas de los ministerios de desarrollo social, mientras en los ministerios de trabajo se hallan ausentes. Es que en tiempos de escasez de empleo, la división sexual del trabajo tiende a profundizarse: las mujeres acceden a los empleos precarizados y asumen aún más tareas en los hogares para compensar la pérdida del ingreso masculino. De ellas se esperará que colaboren para descomprimir el mercado de trabajo y que retornen al hogar cuando sea necesario y siempre haciéndose cargo de las labores de cuidado.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD: NO SOLO MUJERES SINO PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO

El avance de la *cuestión de la mujer* en el Estado produjo transformaciones en su esfera técnica y política y un reacomodamiento de la estructura gubernamental. En este sentido, la introducción de un «área mujer» dio lugar a tensiones entre el lugar que procuraban ocupar las funcionarias de los organismos de género, la inercia institucional y el sitio que estaban dispuestos a otorgar quienes poseían el poder en el Estado. Asimismo, las Estrategias de Nairobi para el Adelanto de las Mujeres (ONU-1985) y la Plataforma de Acción de Beijing (ONU-1995) plantean la necesidad de que los gobiernos promuevan y mejoren las condiciones de participación de las mujeres y eliminen la discriminación de género en todos los niveles de decisión política. Para esto recomiendan: crear mecanismos guberna-

21 La dificultad para percibir la relevancia de la articulación entre reconocimiento y redistribución y para comprender la especificidad de las políticas de género se puede observar en las aseveraciones realizadas por María Cristina Perceval, durante la entrevista realizada en abril de 2002 (momento en el que recién comenzaba a bajar de intensidad la conflictividad social de fines de 2001). Perceval consideraba que mantener un «área mujer» era mantener la lógica de focalización de las políticas neoliberales de los 90. En cambio, el Estado debía hacer hincapié en la igualdad social y no solo en las mujeres, como forma de universalizar la intervención del Estado. En sus palabras: «No creo que sea planteando desde un área específica [que se pueda cambiar algo en relación con el tema de las mujeres], porque el mayor desafío que hoy siento es por un cambio económico, político y social en nuestro país, en lo macro y en lo micro (...) el tema de la mujer no puede... no sería legítimo trabajarlo aisladamente. Sí propondría un área de igualdad transversal, como un observatorio de la igualdad en todas las áreas del Estado y en la sociedad (...). Lo que pasa ya hoy es que es una sociedad la que está sufriendo, y este sufrimiento social. Es así. Yo digo que se terminó el tiempo de las políticas focalizadas. Fueron muy buenas en la década de los 90» (Entrevista a Perceval, 2002).

mentales para el adelanto de las mujeres situados en el mayor nivel de decisión, considerar la situación de las mujeres de manera transversal a todas las políticas del Estado y articular medidas con los organismos estatales y organizaciones no gubernamentales (Guzmán, 1998; United Nations, 1986).²²

Estas recomendaciones irrumpen en dos siglos de prácticas estatales. El reconocimiento de nuevos derechos, producto de los tratados surgidos de las Conferencias Internacionales, impacta en la trama del Estado y da lugar a nuevas leyes antidiscriminación y a modificaciones a nivel institucional, que presionan sobre la estructura organizacional y el orden jurídico y legal existente. En otras palabras, la necesidad de crear estas instituciones tiene que ver con transformaciones a nivel de los compromisos formales que el Estado adquiere en relación con la nueva legalidad internacional y con los movimientos sociales, y se ve incitado a dar cabida a una forma de institucionalidad novedosa en relación con la regulación de los derechos ciudadanos. Pero esa nueva institucionalidad cala en una estructura ya existente, con una serie de prácticas establecidas. Por lo tanto, los procesos organizacionales a los que da efecto están cruzados por conflictos que emanan de ser el producto de un impulso externo a las fuerzas inerciales propias de la burocracia estatal. Estas tensiones se pueden observar tanto en la oscilación de dependencia funcional como en el financiamiento en el derrotero del «área mujer» de Mendoza.

El «área mujer» que analizamos, a lo largo de estos años, ha ido fluctuando en cuanto a su dependencia funcional. Las presidentas han llevado a cabo diferentes estrategias para mantenerla en el mayor nivel de decisión y contrarrestar las ofensivas orientadas a enviarla a los organismos encargados de la «cuestión social» o de los asuntos de «la familia». Estos embates han sido redefinidos en diversos momentos de acuerdo con las relaciones de fuerza, tanto en el contexto político económico como al interior del gobierno mismo. Relaciones que están a su vez determinadas por los estereotipos de género, que asignan a las mujeres y a lo femenino lugares de cuidado y de representantes de los intereses de otros/as.

22 «Para Naciones Unidas y para la CEPAL, la transversalización (*mainstreaming*) de la perspectiva de género es el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos» (Daeren, 2001, p. 7).

Éramos como el «adorno» ahí en la Municipalidad. Yo escuché a algunos intendentes que llegaban a decir «es muy importante el área de la mujer, porque todos los casos que vienen uno los manda ahí». Entonces, era como que la usaban de lugar de catarsis, para consolarlas [a las mujeres], para sacarles de encima un poco a ellos el peso de todas estas problemáticas fundamentalmente sociales relacionadas a la pobreza (Entrevista a funcionaria del Consejo Provincial de la Mujer, 2002).

La Asesoría y después el Instituto de la Mujer, en sintonía con las recomendaciones internacionales, dependieron directamente de la Gobernación y pretendían tener un carácter transitorio. Buscaban, como objetivo a largo plazo, transversalizar la perspectiva de género en toda la estructura estatal y, una vez conseguido, el organismo desaparecería, porque ya no sería necesario un espacio con estas características: la perspectiva de género, institucionalizada y legitimada, formaría parte de las estrategias de intervención propias del Estado. Cuando el área se convierte en Consejo de la Mujer, pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, a pesar de las resistencias de sus funcionarias. El IPPEHM, al inicio, dependía directamente de la Secretaría de Gobierno, pero a mediados de 2001 –en un contexto nacional de crisis institucional– se disuelve esta Secretaría y pasa a depender nuevamente de Desarrollo Social. En 2008, el Instituto Provincial de la Mujer pasó a depender de la Subsecretaría de Familia del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad (en lugar del anterior Ministerio de Desarrollo Social).²³ Bajo la gestión de Dolores Alfonso, el área quedó claramente vinculada con las problemáticas específicas de lo femenino: la discapacidad, la familia, la vejez y la infancia, las políticas de minoridad y por tanto minorizantes.²⁴

23 El objetivo estratégico de este Ministerio era «crear las condiciones que permitan a los habitantes de la provincia, a la familia y a cada uno de sus miembros alcanzar plenamente su realización, removiendo obstáculos que impidan o dificulten una correcta integración social, promoviendo el esfuerzo propio y la acción solidaria. Propone y ejecuta políticas para la promoción y la protección integral de la familia. Es el encargado de coordinar y ejecutar políticas integrales relacionadas con la niñez y la adolescencia, la juventud, la mujer, la ancianidad y la discapacidad. Desarrolla políticas dirigidas a grupos sociales vulnerables, con el propósito de asegurar la equidad social e integrar creativamente a todos los ciudadanos en la distribución de bienes sociales (MDHFYC, 2008).

24 En diciembre de 2011, asumió la gobernación el abogado Francisco Pérez (PJ), sucesor de Celso Jaque. La gestión de Pérez llevó a cabo una restructuración de Ministerio redefinido como Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos. El «área mujer» cambió de nombre a Dirección de Mujeres, Género y Diversidad, y pasó a depender de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Su directora es la licenciada en sociología Alicia Prada, quien en los últimos años, desde su participación en la lista 10 de la CTA de los Trabajadores, viene realizando un

La dependencia respecto de los ministerios de Desarrollo Social y Salud suele ser un síntoma de una interpretación que identifica «área mujer» con acciones de asistencialismo y beneficencia. Zita Montes de Oca señala que no es casual que la Subsecretaría Nacional de la Mujer, creada en 1987, haya sido ubicada en Desarrollo Social, porque era un lugar propicio para frenar el crecimiento político de las mujeres, que garantizaba la permanencia de las mujeres como objeto de políticas dentro del aparato del Estado y limitaba su posibilidad de desarrollarse como «sujeto político» que demanda espacios paritarios en todos los ámbitos de la sociedad (Montes de Oca, 1997, p. 45).

La dependencia funcional del organismo también es un elemento importante para comprender la mayor o menor capacidad para articular con otros organismos de estos espacios.

Digamos que siempre lo óptimo fue la Gobernación, por el grado de independencia y para poder gestionar más libremente, tener mayor impacto, porque es un área pequeña. Entonces, siempre fue estratégico estar próximas al gobernador. Cuando pertenecíamos a la Gobernación, el interlocutor primero era el gobernador y él apoyaba y avalaba las acciones. En el caso de un ministro de Salud, que está con toda la problemática de los hospitales (hemos pertenecido en épocas en que los hospitales no tenían ni algodón), entonces imagínate lo que éramos nosotras. No les interesaba el tema (Entrevista a empleada desde 1990; 2001).

Todas las gestiones buscaron coordinar acciones con los demás sectores del Estado y con la sociedad civil, pero no todas con los mismos objetivos. En lo que fue la Asesoría y el Instituto, el fin de la articulación era la transversalización de la perspectiva de género, para modificar la concepción de las políticas como sexualmente neutras; para el Consejo, implementar las políticas de género en y a través de los demás organismos estatales en el marco de un Estado que buscaba tercerizar sus funciones; y en el IPPEHM, el objetivo era subsanar los problemas de financiamiento.²⁵ En el caso del segundo Instituto de la Mujer, el objetivo era la «gestión

acercamiento a los movimientos de mujeres, feministas y de diversidad de la provincia. Por su parte, la presidenta anterior del área, Dolores Alfonso, fue designada titular de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, lugar al que había pertenecido el Instituto de la Mujer durante su gestión.

- 25 El problema del desfinanciamiento del IPPEHM y el discurso de la coordinación de actividades para el aprovechamiento eficiente de los recursos hizo complicado el trabajo conjunto con otros espacios, como se verá claramente en el caso de la relación entre el IPPEHM y quienes implementaron el Plan Jefas.

asociada» con otros organismos gubernamentales y con organizaciones de base «representativas» de Mendoza, para transversalizar «la problemática» y promover la «equidad territorial en la aplicación de la políticas», según declaraba Alfonso (Entrevista realizada a Alfonso en 2011).²⁶

Por otra parte, en los intentos por articular tareas y en el empeño por instalar el tema de la especificidad de la situación de las mujeres y los derechos ciudadanos, como asunto prioritario del que el Estado debía hacerse cargo, encontraba resistencia, descalificaciones o indiferencia por parte de funcionarios y autoridades de otros organismos.

Para mí el tema de la mujer en educación es estratégico, pero no entienden, y no solo eso, hay un desaprovechamiento muy serio, no hay conciencia de que lo que hay que remover son patrones culturales. Hoy estamos preservando un sistema machista, patriarcal y lo estamos preservando los maestros y las madres. Yo siento que las herramientas están, pero tengo una gran impotencia. El material está, lo que no terminamos es de penetrar esas estructuras ni desde arriba ni desde abajo. Lo hemos hecho, pero como que hay discontinuidad, no se puede, no te dan entrada (Entrevista a funcionaria del Consejo Provincial de la Mujer de 1996 a 1999; 2001).

Son los subsistemas [organismos del estado], que están en casi todos lados liderados por hombres. A lo mejor, si viene de otras reparticiones, no tiene tanto problema como nosotras. Es histórico en este Instituto, la gente que estuvo permanente habla de la discriminación que sufrieron por los subsistemas inferiores (Entrevista a funcionaria del IPPHEM, 2001).

Para las funcionarias, las transformaciones no lograron penetrar en la institucionalidad estatal. Áreas como educación, salud o economía no se hicieron eco de la nueva legalidad. La inclusión efectiva de las mujeres se limitaba a una cuestión asistencialista y de atención a la vulnerabilidad. De hecho, lo que manifestaba la mayor parte de las entrevistadas era que encontraban apoyo para las iniciativas que presentaban a las mujeres como víctimas de violencia o como vulneradas en su papel tradicional de encargadas del cuidado y de la domesticidad.

En el tema del IPV [Instituto Provincial de la Vivienda], que tuvieran la titularidad de la vivienda lo veían bien, necesario (...). Ven que la mujer es la que mantiene el núcleo familiar y es a la que hay que garantizarle algunas cosas. Hay una mirada que valoriza a la mujer como mediadora de un montón de servicios y de proveer cosas (Entrevista a Espínola, 2002).

26 Este Instituto tuvo una relación estrecha con Caritas (organización de beneficencia de la Iglesia Católica) y otras organizaciones «de base» pertenecientes a iglesias evangélicas.

En definitiva, las iniciativas destinadas a las mujeres parecen ser aceptables cuando se trata de atenderlas como administradoras de los recursos y representantes de los intereses familiares o de los/as niños/as. Sin embargo, inclusive en los temas donde se acepta la necesidad de proteger a las mujeres, como son la violencia física o el abuso, estas áreas no cuentan con los recursos apropiados para asistir y contener a quienes recurren por ayuda.

Como explica Fleury, el Estado es un campo en movimiento que es necesario pensar en términos histórico-relacionales y no deterministas, a pesar de las inercias propias de las tradiciones establecidas. Podemos observar que si bien elementos, como la dependencia funcional, influyen en los límites y posibilidades de acción del organismo, se trata de un factor relevante mas no determinante. Durante los años del Consejo, si bien el área había sido desjerarquizada institucionalmente, el menor protagonismo en el campo de la disputa directamente política y sus conocimientos de los resquicios de la burocracia estatal (como parte de su *habitus* como trabajadora social) le dieron a María E. Nicolau posibilidades de mayor articulación y creación de consensos, no solo con otras áreas del gobierno provincial y los municipios sino también con organizaciones y personas de la sociedad civil. Por su parte, Cristina Zuccardi, venida de una familia de empresarios de la provincia, tuvo gran capacidad para conseguir y gestionar recursos. Es decir que si bien la dependencia funcional tiene que ver con el lugar simbólico que ocupa el organismo dentro del aparato del Estado, las posibilidades de accionar, articular y de estabilizar las relaciones culturales dentro del proceso organizacional también tienen que ver con la construcción de poder y el *habitus* que portan los/as diferentes sujetos/as.

Otro factor que indica el grado de prioridad que se les otorga a los organismos dentro del Estado es su participación en el presupuesto provincial, ya que de la disponibilidad de recursos depende la capacidad de planificación, implementación y ejecución de acciones. Desde la Asesoría hasta el IPPEHM, los recursos consistieron en un mínimo apoyo económico recibido desde el Estado, ayuda de Cooperación Internacional y voluntariado de mujeres que por convicción se unieron a la causa. Con el transcurso de los años y la permanencia del área, la cuestión del presupuesto no se solucionó. Por el contrario, siempre fue un orga-

nismo secundario a la hora de distribuir los recursos públicos.²⁷ Las partidas presupuestarias son mínimas y se agotan en el gasto fijo, no son propias ni estables sino que se determinan cada año, lo que pone de manifiesto que las políticas de género no han sido prioritarias para los gobiernos de Mendoza.²⁸

El año 1988 era un momento adverso en lo económico, en 1989 se desataría la crisis de hiperinflación. El gobernador designó una asesora en el tema mujer, pero lejos de brindarle recursos para iniciar el proyecto, ella tuvo que buscar fuentes propias de financiamiento. Al principio, contaban las entrevistadas, no tenían ni siquiera lugar físico, se vieron obligadas a relevar recursos existentes, pedir adscripciones de personal. En esa coyuntura, el modo de conseguir financiación era a través de los organismos extranjeros y el trabajo voluntario de mujeres que apostaban a una experiencia innovadora. Finalmente, consiguieron una oficina en la Casa de Gobierno de Mendoza y un subsidio importante de una agencia de Italia, que fue el mayor presupuesto con el que contó el organismo por lo menos hasta 2008. De este modo, fue posible equipar la oficina y funcionalizar los espacios, como también realizar pasantías remuneradas. Indicaba Zuccardi en la entrevista que era un momento en que el tema «estaba en ebullición y desde los organismos financiadores internacionales estaban atentos a las experiencias innovadoras, que no fueran de corte asistencialista y que reflejaran un verdadero compromiso de los Estados con la promoción y estímulo de políticas de género» (Entrevista a Zuccardi, 2001). De ahí en más, el Instituto de la Mujer siempre se sostuvo en gran medida por subsidios externos.

El trabajo voluntario es una constante en las iniciativas que emprenden las mujeres. Estas, históricamente, han trabajado en el servicio y la asistencia de forma gratuita. El Estado se sirve en cierta medida de ese trabajo para ahorrar en políticas sociales. María C. Perceval calculaba que en los inicios del Instituto, el 80% de los recursos humanos eran *ad honorem*.²⁹ Los testimonios abundan: trabajo volunta-

27 La gestión Hellin (2008) solo tenía un presupuesto de \$55.000 y había pedido un aumento a \$1.500.000, para poder funcionar.

28 Podemos comparar la situación del «área mujer» con la del Programa de Salud Reproductiva (implementado en 1997). A pesar de que se trata de un programa que está bajo la órbita del Ministerio de Salud, a diferencia del Instituto, tiene una ley que lo avala y un presupuesto propio asignado por la ley que proviene de Loterías y Casinos de la Provincia.

29 Si bien la estimación es exagerada, pues en ese momento el Instituto contaba no solo con personal de planta sino con financiamiento obtenido en la gestión Zuccardi, Perceval realiza este señalamiento para indicar la voluntad de trabajo y el acercamiento de las mujeres a ese espacio como forma de identificación con su tarea.

rio pero también compromiso militante de las pocas funcionarias rentadas: «En muchas ocasiones trabajábamos fuera de hora sin cobrar dinero extra, y si había más tareas que hacer fuera del horario de trabajo, se hacía igual» (Entrevista a empleada del área desde 1990, 2001). Y Cristina Zuccardi decía:

Lanzamos el programa de atención en violencia, folletitos en mano, afiches que las mujeres voluntarias se llevaban, pegaban por las verdulerías, las carnicerías, las panaderías. Fue con mucha participación de ellas, no una cosa estatal sino una cosa de mucha participación (Entrevista a Zuccardi, 2001).

Graciela Herranz señalaba que iniciaron la gestión casi sin recursos y que llevaron a cabo las acciones con lo que tenían. Sin embargo, había incertidumbre respecto del futuro del IPPEHM, situación que empeoró desde mediados de 2001, cuando el espacio volvió al Ministerio de Desarrollo Social y sufrió los efectos de la recesión y los ajustes presupuestarios. Es interesante observar cómo las entrevistadas hacían hincapié en la capacidad para trabajar con escaso presupuesto como algo propio de las mujeres, una actitud que supone la extensión de la lógica doméstica a la del Estado, y el uso de la inapropiada metáfora de las economías familiares para políticas de Estado:

Cuando nosotras recién entramos acá, imaginate, sin plata y sin nada, entonces, como somos las mujeres, ¿qué hicimos? Primero vimos –como cuando una mujer hace una comida mira lo que tiene, hace la comida con los ingredientes que tiene–, nosotras hicimos lo mismo, vimos qué teníamos, y hay mucho. Esto es «reforma del Estado». No hay que pensar en tanta cosa grande, las mujeres somos mucho más simples y más ejecutivas. Nosotras empezamos con mucha fuerza, ahora estamos viendo cómo vamos a poder funcionar. Pero eso va más allá de la partida presupuestaria, va en las ganas que tengas de hacer y de la causa» (Entrevista a funcionaria del IPPEHM, 2001).

Otra forma de financiar los programas era a través de créditos, de microemprendimientos, tomados y devueltos por las propias interesadas, como fue el caso de las Cooperativas Dulceras realizadas bajo la gestión Zuccardi. La gestión de Hortensia Espínola, al final de un mandato gubernamental, tuvo la responsabilidad de rendir cuentas de lo que había ocurrido en todo el período. Las observaciones de la exfuncionaria son interesantes porque muestran las dificultades administrativas, las diferencias de percepción en cuanto al monto y las luchas políticas para acceder a las partidas presupuestarias:

En cuanto al presupuesto, no era tan bajo, pero no lo podíamos usar porque teníamos mil trabas administrativas. Era una lucha espantosa para poder lograr la autorización, para poder gastar esos recursos que estaban asignados. El Instituto dependía de gobernación directamente, los presupuestos son por ministerios. Lo usaban para otras cosas, qué sé yo, era muy difícil. De todas maneras, tampoco teníamos tiempo de formular proyectos y financiarlos. Además, ya nos estaban financiando. Ya venía con muchos programas de financiamientos. Yo estuve en el último tiempo, así que ya en el último tiempo era ajustar las cuentas porque había que entregar (Entrevista a Espínola, 2002).

Con el transcurso de los años y la permanencia del área, la cuestión del presupuesto no se solucionó. La participación secundaria en el presupuesto muestra cómo no se trata de una política que el Estado busca institucionalizar y hacer permanecer a través del tiempo, sino de políticas que proceden de innovaciones vinculadas a otros compromisos, como los internacionales. Esta situación fragiliza las áreas frente a factores como la voluntad política de los/as funcionarios/as de turno, las disposiciones previas y las habilidades de las/os titulares del organismo.

Durante el gobierno de Lafalla, hubo un recorte presupuestario importante en la Provincia, y las acciones se debían financiar a través de proyectos. El Consejo de la Mujer prácticamente llevó a cabo acciones con financiamiento exterior, puesto que la asignación del Estado era ínfima. Además, se vieron limitadas en las iniciativas y para prestar ayuda o apoyo financiero a las áreas municipales. El Consejo siempre se había manejado con escasos recursos, aunque no se debía tanto al recorte de esos años como a que el espacio siempre había tenido pocos recursos.

En realidad, hubiéramos necesitado mucho más [presupuesto] para poder llevar adelante sobre todo el desarrollo y la promoción de las áreas municipales. Hubiéramos tenido que poder darle a estas también algún recurso, más todo lo que significa el gasto en capacitación. Teníamos que traer todos los meses gente de todos los departamentos y no siempre teníamos plata para esas cosas. Pero también es cierto que no era un lugar de atención directa, entonces nos manejábamos con los recursos que tenían [otros organismos]. Te diría que no fue tanto el recorte, [sino] que siempre ha habido poca plata para esa área. Creo que nosotras nos manejamos más o menos con los mismos recursos que estaban en la anterior gestión» (Entrevista a funcionaria del Consejo de la Mujer, 2002).

En la etapa del IPPHEM, la situación no mejoró. El organismo seguía dependiendo de la financiación externa para sostenerse, aunque, con el correr de los años, cambiaron las fuentes de acuerdo con las relaciones de las presidentas y las ventanillas abiertas en cada momento.

Es necesario llamar la atención sobre el hecho del agenciamiento privado de financiamiento para la ejecución de las políticas públicas estatales a través de la presentación de proyectos a organismos internacionales. Esta situación muestra la incidencia efectiva que la lógica neoliberal tuvo sobre el campo de las políticas públicas: ya no se trataba simplemente de acatar o no las recomendaciones de los organismos internacionales, sino de los efectos materiales de su injerencia sobre el aparato del Estado.³⁰

Por otra parte, el tipo de fuente de financiamiento externo es un indicador interesante para observar el desarrollo y los cambios en la definición de los objetivos del área. En los inicios hubo una mayor variedad de organismos financiadores y el mayor monto provenía de agencias cuyo objetivo era solventar experiencias innovadoras en relación con las mujeres. En cambio, en la gestión del IPPEHM el dinero provenía de organismos de financiamiento, específicamente el BID, cuyo objetivo era «fortalecer» la gestión de la sociedad civil. Es decir, en lo relativo al financiamiento de «áreas mujer», es muy diferente si este proviene de agencias de promoción de los derechos de las mujeres, de si proviene de los organismos que financian políticas de asistencia de la pobreza.

En un contexto de articulación variable en la relación entre Estado y sociedad civil, entre economía y política, el Estado ha ido redefiniendo su forma y función, proceso al que el área en estudio no fue ajena. La Asesoría se inicia en una coyuntura de crítica al intervencionismo e ineficiencia del Estado, a pasos del golpe de mercado de 1989. Continuó durante el proceso de aplicación del modelo neoliberal menemista, que significó una reforma del Estado caracterizada por la reducción del gasto público y posteriormente la tendencia a implementar políticas cada vez más empeñadas en una focalización de los/as beneficiarios/as con precisión de orfebrería. En 2000, el fin de la idea del Estado como garante de los derechos ciudadanos y la ofensiva de la Iglesia Católica argentina y otras confesiones llevó a un debilitamiento de las políticas de derecho específicas y se volcó más a la atención de la vulnerabilidad y la pobreza como emergencia.

En Mendoza, a dos décadas de la creación de un área responsable de políticas para mujeres y de transversalización de la perspectiva de género en el Estado, el

30 En condiciones no elegidas, el impacto de las transformaciones de la sociedad y el Estado bajo el signo del neoliberalismo, las presidentas del «área mujer» reaccionaron de distintos modos: todas protestaron por verse obligadas a recurrir a proyectos y/o fondos extra Estado, pero de todas maneras, por el lugar que ocupaban, se veían obligadas a hacerlo.

balance no es alentador. El lugar ambiguo en el Estado está marcado por la falta de respaldo legal adecuado que dé estabilidad tanto a la esfera política como a la técnica, por las fluctuantes relaciones entre organizaciones de mujeres, sociedad civil y Estado y por la incidencia de las decisiones de los partidos gobernantes, e inclusive de las fracciones partidarias. El tema, precariamente instalado tanto en el Estado como en la sociedad civil, ha dejado al organismo sometido a las oscilaciones de las coyunturas políticas y a las cambiantes condiciones económicas.

Tras variaciones en las denominaciones y fuertes cambios de orientación en las conducciones máximas, el área fue quedando reducida en su capacidad de incidencia y en su ubicación dentro de la estructura del Estado. En un clima marcado por una ofensiva permanente para reducir el gasto social, la presencia de la cuestión de los derechos de las mujeres en la agenda pública se ha visto disminuida.

Si bien la Asesoría y el Instituto comenzaron un camino de ascenso en las políticas de género, este camino quedó trunco. No lograron un grado de institucionalidad y una estabilidad en las relaciones entre la esfera técnica y la esfera política que permitieran soportar la presión de los cambios políticos y de funcionarias a cargo del organismo. Un espacio con escaso poder político, bajo presupuesto, sometido a las variabilidades políticas, tampoco consiguió un grado de legitimidad propia ante la sociedad civil y el Estado que diera prioridad a sus tareas y presencia. La falta de estabilidad y continuidad institucional y el no reconocimiento del papel del Estado como garante de los derechos de las mujeres, en una cultura política de escasa tolerancia y respeto de la presencia activa de las organizaciones de mujeres, condenan a estos organismos a convertirse en oficinas sin posibilidad de dar respuestas a las situaciones de desigualdad que viven las mujeres.

La ambigüedad de las demandas de las mujeres y el estrecho umbral por el que pueden ingresar en el espacio público aparecen con claridad: difícil de instalar en el Estado, difícil de legitimar en la sociedad civil e incluso entre las mujeres mismas, el tema de los derechos de las mujeres está sujeto a constantes oscilaciones. Aún más, hasta los logros (más bien escasos) pueden convertirse en un factor contraproducente. El frecuente «¿qué más quieren las mujeres?» suele ir acompañado de la idea de que todo ya está logrado. A lo que se suma la constante ofensiva de los sectores conservadores que intentan devolver a las mujeres a los espacios tradicionalmente asignados y mantenerlas en ellos.

De acuerdo con el juego complejo de relaciones entre los/as sujetos/as, el contexto, la definición de los objetivos y el establecimiento de la estructura organiza-

cional, es que se fue modificando lo que se entendía por *cuestiones de las mujeres*. Mientras que en la primera década se trataba de avances legales y del logro de la autonomía, en la segunda, y en la medida en que fue avanzando el neoliberalismo, la definición fue desplazándose hacia considerarlas un medio para la atención y cuidado de los/as otros/as más vulnerables.

Todo esto se suma a las sucesivas crisis político-económicas, al impacto de los recortes para las políticas que garantizan derechos ciudadanos y a la focalización en aquellas que atienden los problemas sociales. Entendida la cuestión social desde perspectivas de control del conflicto y como paliativo de la pobreza, se la opone a las políticas universales de derechos. De allí que la dirección que se procura imponer para las políticas destinadas a las mujeres supone una doble lógica: políticas sociales focalizadas para los y las pobres, y control de la disidencia de los/as diferentes.

CAPÍTULO IV

Las transformaciones de las políticas sociales y sus efectos en las relaciones de género: el Plan Jefas de Hogar Desocupadas en Mendoza (2000 a 2006)

En el campo de la relación entre economía y política, la profunda vinculación entre capitalismo y patriarcado ubica a las mujeres en el lugar de las encargadas de mitigar con sus labores domésticas o su activismo social la retirada del Estado. De este modo, mientras se arrincona y se atenúa el contenido de ciudadanía de las políticas de género y de promoción de la autonomía de las mujeres, se las toma como las destinatarias privilegiadas de las políticas de atención de la pobreza y de satisfacción de las necesidades de la familia. El Plan Jefas de Hogar Desocupadas (Plan Jefas) se inscribe en la bisagra entre estos procesos: la reducción de las políticas de género y la ampliación de las políticas sociales de emergencia, en una coyuntura histórico-social marcada por la crisis económica y la inestabilidad político-institucional.

En agosto de 2000, se ponía en marcha el Plan Jefas de Hogar Desocupadas (PJHD), un programa nacional, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que se puso en práctica como experiencia piloto en los cuatro departamentos más urbanizados del aglomerado del Gran Mendoza: Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras y Godoy Cruz.¹ Su objetivo era brindar a mujeres desocu-

¹ En estos cuatro departamentos, según datos del Censo Nacional 2001 (INDEC, 2001) se concentra el 46% de la población total de Mendoza, a pesar de que representa poco más del 6% de la superficie total del territorio provincial, por lo que se presenta un alto grado de densidad de población.

padas o subocupadas, único sostén de hogar, con hijos/as menores de 14 años a cargo, un subsidio de \$150 a cambio de una contraprestación poco convencional: finalizar los estudios formales de educación básica o media.

Este Plan fue el primer paso de una estrategia de política de Ingreso Social propuesta por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social (STEYAS), perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSYMA) en 1999, con el fin de disminuir la exclusión social e introducir un nuevo modo de implementar políticas más transparentes. De dimensiones reducidas, la mayor originalidad de la experiencia es que articuló dos elementos antagónicos: el derecho universal a la educación con una política focalizada propia del modelo neoliberal, mostrando la complejidad de las políticas sociales en tanto procesos. A nivel del contexto, atravesó coyunturas político-institucionales muy convulsionadas, sobre todo entre 2001 y 2003. En cuanto a su diseño, marcó diferencias en las formas y características con que se venían desarrollando las políticas sociales en Argentina. Además, implicó a sujetos/as y organizaciones de diferentes tipos y envergadura, portadoras/es de lógicas diferentes que fueron introduciendo cambios tanto en la estructura organizacional como en las relaciones que lo surcaron. Cruzado por profundas tensiones, y extendido a lo largo de seis años, el Plan presenta la singularidad de ofrecer algunos puntos de ruptura con la lógica dominante en la política de asistencia a la pobreza típica de esos años. A continuación describiremos el contexto nacional en que se inscribió.

LA CRISIS DE 2001: LA «NUEVA» POLÍTICA SOCIAL

En la década de los 90, el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), siguiendo los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales postulados en el Consenso de Washington, implementó el Plan de Convertibilidad (1991): una estrategia político-económica que tenía como meta la estabilización de la economía, la reforma del Estado y la mercadorización de empresas y servicios públicos.²

2 El Consenso de Washington consiste en diez medidas económicas de ajuste que sintetizan el llamado «modelo neoliberal» que debían ser aplicadas en Latinoamérica: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derechos de propiedad (Williamson, 2004).

Para restablecer el equilibrio fiscal, se realizó la transferencia de gran parte de las actividades públicas al mercado a través de la desregulación, la privatización y la descentralización. Estas políticas redefinieron la intervención social del Estado modificando su accionar sobre ciertos sectores de las áreas sociales. Se descentralizaron los gastos en los servicios de educación y salud, a partir de su transferencia a las provincias y a los municipios, lo que produjo un agravamiento de las diferencias regionales en cuanto a cobertura y calidad. En la primera parte de los 90, se registró un crecimiento macroeconómico y la estabilización de los precios. La entrada de capitales externos y la expansión del crédito para el consumo dieron lugar al aumento de la demanda doméstica. Sin embargo, el crecimiento económico no redundó en una distribución de los ingresos sino más bien en mayor concentración, mayor deterioro social, gran fragmentación e inserción económica de pocos grupos a nivel internacional (Ezcurra, 1998; Birgin, 1995; Wainerman, 2007).

Las políticas de estabilización que se implementaron afectaron el mercado de trabajo. La pobreza aumentó y se hizo más heterogénea, debido al empobrecimiento de las clases medias. Lo que quedaba del Estado de Bienestar, implantado a mediados de siglo, se fue desmantelando como consecuencia de las macropolíticas tendientes a disminuir el déficit público. Esto afectó a los servicios públicos, porque aumentó la demanda a la vez que caía la oferta, tanto en cantidad como en calidad (Minujín y Cosentino, 1996).

En cuanto a la intervención social con la reforma neoliberal de los 90, como vimos anteriormente, para Latinoamérica, las políticas sociales se circunscribieron a la acción sobre sectores sociales definidos. Fueron consideradas como un espacio restringido de respuestas a la emergencia y como decisiones subsidiarias de otros problemas (déficit, conflictividad social), ligadas a amortiguar el deterioro de las condiciones de vida, y adquirieron un carácter de paliativo de políticas económicas recesivas y excluyentes (Minujín y Cosentino, 1996; Fleury, 1997; Ezcurra, 1998). En definitiva, la reforma neoliberal del Estado produjo una reestructuración social que ahondó las desigualdades y una redefinición de las políticas públicas, que adquirieron la modalidad de políticas focalizadas dirigidas hacia sectores vulnerados por el modelo económico y colocaron a «las mujeres» como un factor indispensable para atenuar la pobreza, no solo la propia sino la de las personas a su cargo.

Argentina ingresó al año 2000 con un nuevo gobierno de coalición, portador de la promesa de una política posmenemista más transparente, aunque continuó

con el camino trazado en los 90. Durante los dos años de gobierno de la Alianza, el conflicto social fue en ascenso.³ En 1998, se inicia a nivel económico una nueva fase recesiva producto del impacto de los avatares de los mercados internacionales en la economía del país (Wainerman, 2007, p. 153). El gobierno del radical aliancista Fernando de la Rúa comenzó ratificando la convertibilidad y el cumplimiento de los compromisos asumidos con los organismos internacionales de crédito. Los ministros de Economía, primero José Luis Machinea, después López Murphy y finalmente el mentor de la convertibilidad (1992), Domingo Cavallo, implementaron una seguidilla de medidas de ajuste y recorte del gasto público que profundizaron la ya grave situación de empobrecimiento y desempleo.

Los superpoderes, la emisión de bonos, las reformas impositivas en un sentido regresivo, los recortes de salarios, jubilaciones y pensiones públicas, la intangibilidad de los depósitos, el déficit cero, entre otras medidas que supuestamente reactivarían la economía, unidos a hechos de corrupción, llevaron a un creciente descontento popular y al descreimiento en las instituciones. La oposición al gobierno se empezó a sentir a través de paros, piquetes y manifestaciones contra dichas medidas.

El 1 de diciembre se adoptaron una serie de disposiciones que restringían e inmovilizaban el acceso a los depósitos en cuentas bancarias en el país, conocidas como «corralito». Por su parte, ante el incumplimiento de los compromisos, el Fondo Monetario Internacional se negó a seguir prestando divisas y puso al país en la disyuntiva entre devaluar o dolarizar, lo que produjo enfrentamientos entre los intereses del sector financiero y las transnacionales instaladas en el país, y los grupos económicos locales, especialmente los sectores exportadores (Seoane, 2002).

Desde el 12 de diciembre, la protesta social fue condensando diferentes formas: piquetes, bocinazos, cacerolazos, paros, a la vez que se producen los primeros saqueos y reclamos por comida en supermercados en distintas partes del país (Seoane, 2002). El 19 de diciembre, centenares de personas tomaron por asalto tiendas y supermercados en diferentes localidades. El gobierno, incapaz de contener el conflicto, intentó declarar el «estado de sitio» por un mes. Este anuncio

3 La Alianza para la Producción, el Trabajo y la Educación se creó en 1997, en oposición al gobierno de Carlos Menem. Estaba conformada por la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario (Frepasso), coalición a la que se fueron uniendo personas y partidos opositores al gobierno menemista.

produjo que, en forma espontánea y masiva, se realizaran movilizaciones protagonizadas por sujetos/as con inscripciones y tradiciones políticas muy distintas, que tuvieron como escenario lugares simbólicos como la Plaza de Mayo, el Congreso de la Nación, la quinta de Olivos, la casa del ministro Cavallo y otros puntos de la Capital Federal, la provincia de Buenos Aires y de todo el país. El reclamo unificado, tanto de piqueteros/as, trabajadores/as, ciudadanos/as, como de la clase media, que demandaba por sus ahorros, se materializó en la consigna, vociferada al son de las cacerolas: «que se vayan todos». La multitud exigía la renuncia de todos/as los/as políticos/as y de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La pueblada permaneció en las calles hasta que renunciaron, primero Cavallo y momentos antes de las 19 del día 20, el presidente De la Rúa, después de haber desplegado una brutal represión que no logró amedrentar a las y los manifestantes. Las jornadas del 19 y 20 de diciembre dejaron un saldo de 30 muertos/as y cientos de heridos/as y detenidos/as. Los cacerolazos, manifestaciones, piquetes y asambleas se prolongaron por cuatro meses, con especial intensidad durante enero de 2002.

En los diez días que siguieron a la renuncia de De la Rúa, se sucedieron cuatro presidentes: Ramón Puerta (presidente del Senado, PJ), Adolfo Rodríguez Saá (gobernador de San Luis, PJ), Eduardo Oscar Camaño (presidente de la Cámara de Diputados, PJ) y Eduardo Duhalde (senador, PJ), quien desde el 2 de enero de ese año completaría el período presidencial. Duhalde dio fin a la convertibilidad, con lo que benefició a los grupos económicos locales. Este gobierno hacía equilibrio entre la inestabilidad económica, política y social, y la escasa legitimidad interna y externa. Señala Seoane que, a pesar del discurso «nacional industrialista» de los grupos económicos locales, la salida seguía siendo el restablecimiento del financiamiento externo y la negociación con los organismos internacionales que negaban su apoyo (Seoane, 2002). El escenario estaba signado por un creciente nivel de desempleo y subempleo, gran precariedad en los empleos existentes, índices de pobreza e indigencia elevados y profundización de la brecha de ingresos. En 2002, la pobreza alcanzó a más de la mitad de la población y los índices de desempleo superaron el 20% de la población económicamente activa. En este escenario, donde el conflicto social y la movilización popular hacían tambalear a un gobierno débil, se dio inicio a la salida de la convertibilidad, acompañada de una serie de medidas consideradas «de emergencia» para contener una situación social en

extremo delicada, por el malestar social generalizado.⁴ Se implementaron políticas para disciplinar y reprimir la protesta y se transfirieron grandes sumas de dinero a través de tres programas gestionados por diferentes ministerios: «Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados», del Ministerio de Trabajo, y «Programa de Emergencia Alimentaria» y «Programa Remediar», del Ministerio de Desarrollo Social. Estos programas, por su dimensión y su alcance masivo, marcaron una inflexión en la estrategia de políticas asistenciales en Argentina, aunque mantenían las lógicas de los 90 (Campioni, 2003; Rodríguez y Fernández, 2006).⁵

El Plan Jefes y Jefas Desocupados, en 2002, alcanzó a más de 800 mil personas, de las cuales el 70% eran mujeres. No obstante, la participación laboral femenina estaba lejos de ser un indicador de modernización o desarrollo, y los ingresos de las mujeres pasaron a ser centrales en los hogares (Chiroleu y Delfino, 2007, p. 341-342).⁶ La trayectoria de la política social argentina posconvertibilidad permite observar el proceso por el cual las mujeres fueron dejando de ser consideradas ciudadanas con derechos –tanto en lo relativo a los derechos específicos de género como a los derechos laborales– para ir posicionándose como las administradoras de la asistencia para los hogares vulnerables. A la vez que las áreas encargadas de las políticas de género se iban reduciendo y vaciando de contenido, las políticas de desempleo destinadas a las mujeres pobres iban dejando de ser un problema de trabajo para convertirse en un problema de la asistencia para hogares vulnerables.

En las elecciones de abril de 2003, obtuvo el primer lugar el expresidente Carlos Menem, con 24,45% de los votos, seguido por Néstor Kirchner, hasta entonces gobernador de la Provincia de Santa Cruz, con 22,24%. Este último se consagró presidente, cuando Menem renunció a enfrentarlo en el *ballottage* (OSAL, 2003).

4 El 6 de enero de 2002, se sancionó la Ley 25561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que puso fin a la convertibilidad. Esta ley declaraba «la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria» (Ley 25561, año 2002, artículo 1º), que habilitaba al Poder Ejecutivo nacional –hasta el 10 de diciembre de 2003– a tomar medidas en torno al sistema financiero y económico, como también a implementar medidas de protección y contención social. Días después, Eduardo Duhalde declaró la Emergencia Alimentaria Nacional (Decreto 108/2002) y la Emergencia Nacional Ocupacional (Decreto 165/2002).

5 Ni la emergencia alimentaria ni la ocupacional finalizaron el 31 de diciembre de 2002, como estaba estipulado en los decretos, sino que se fueron renovando, por lo que dejaron de ser intervenciones transitorias de «emergencia» y se convirtieron en formas de intervención más estructurales (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006). El 11 de diciembre de 2011, volvió a prorrogarse la Emergencia, hasta el 13 de diciembre de 2013.

6 Sobre el PJJHD, se pueden consultar también los análisis de Laura Pautassi (Pautassi, 2003 y 2004).

En 2004, la gestión de Néstor Kirchner consideró que si bien la emergencia ocupacional no había sido superada, las evaluaciones realizadas hacían «aconsejable la reformulación» de los planes sociales de emergencia. Desde el punto de vista de Rodríguez Enríquez y Reyes, el gobierno modificó la estrategia de intervención social debido a la recuperación de la actividad económica y el nivel de empleo, por un lado, y, por otro, al descrédito social y político del PJJHD, criticado por el manejo discrecional y por la falta de cumplimiento de la contraprestación por parte de los/as beneficiarios/as (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006, p. 27).⁷ La reforma tenía dos objetivos centrales: uno, orientado a impulsar «una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientando hacia ello el actual programa». El otro, dirigido a «disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas de desarrollo humano» (Decreto N°1.506/04, p. 2).

De acuerdo con la capacidad individual de «empleabilidad», es decir las mayores posibilidades de inserción laboral, los/as beneficiarios/as del PJJHD se irían trasladando e incorporando en diferentes planes, desde programas de generación de empleo, como el Plan Manos a la Obra, hasta programas no remunerativos de subsidios para las familias, como el Plan Familias. De este modo, quienes se consideraba tenían posibilidad de ser empleados fueron trasladados/as a programas de capacitación y empleo, destinadas por un lado a atender, transitoriamente, la situación de carencia de ingreso de los desocupados, y por otro a generar mecanismos de reinserción laboral. Quienes tenían «déficit de empleabilidad», no casualmente mujeres con hijos/as a cargo, fueron traspasadas al Programa Familias por la Inclusión Social, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto

7 La publicación del Ministerio de Desarrollo señala sobre el PJJHD: «Si bien se trató de un instrumento útil para una emergencia como la que se enfrentó, es una herramienta conceptualmente objetable, atento a que, de mantenerse en el tiempo, tiende a consolidar y estratificar el desempleo y la pobreza. Por otra parte, encuadra en la visión que el Banco Mundial viene planteando como ajuste del modelo neoliberal cuando categoriza los grupos objetivo en personas que son pobres a lo largo de toda su vida, los trabajadores informales y los trabajadores formales. Su lógica especulativa financiera, la global, asume la pobreza como natural e irremediable; por lo tanto, propugna que los Estados nacionales se hagan cargo de lo que no puede afrontar el mercado. Justamente un subsidio como el de Jefas y Jefes va destinado a lo que denominan pilar cero, que es el que está compuesto por aquellos individuos que son pobres a lo largo de toda la vida, o inclusive de quienes aún no lo son pero pueden caer en situaciones de pobreza extrema» (Kirchner, 2007, p. 102).

1.506/04), destinado a garantizar el acceso a los alimentos en forma directa o indirecta; atender, transitoriamente, la situación de carencia de ingreso de las mujeres con niños/as a cargo y generar mecanismos de reinserción laboral, centrados en la promoción de emprendimientos productivos autogestionados de pequeña escala, mediante subsidios y microcréditos (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006, p. 31).⁸

Si bien el Plan Jefas de Hogar Desocupadas, implementado como experiencia piloto en Mendoza, es anterior a la masificación y reforma de las políticas sociales posteriores a la crisis de diciembre de 2001, constituye un microcosmos que se desarrolló con características propias y diferentes a este proceso. En cuanto a su desarrollo, estuvo inserto en el punto de inflexión entre planes sociales fuertemente focalizados (atención de situaciones extremas y muy puntuales de vulnerabilidad y desempleo) y la implementación masiva de planes sociales que buscaban contener el conflicto social desatado a fines de 2001. Ahora analizaremos la estructura organizativa y el modelo de gestión del Plan Jefas. Para esta descripción, nos hemos basado en una serie de documentos que detallan el diseño y evaluación del plan.⁹

EL PLAN JEFAS COMO PROCESO ORGANIZACIONAL NACIDO EN UNA «ZONA DE INCERTIDUMBRE»

Desde la perspectiva de Beltrán Llavador, todo proceso o acción de los/as sujetos/as se sustenta en principios más generales, lógicas o criterios de orden que articulan la realidad y dan sentido a esas acciones o procesos. Los procesos organizacionales están atravesados por diferentes lógicas, que se manifiestan en las acciones que llevan a cabo los distintos «agentes colectivos» (sujetos/as).¹⁰

Como hemos visto, en Argentina, las políticas sociales promovidas por los organismos internacionales de financiamiento están articuladas en torno a ciertas características: ser transitorias, gestionadas por la sociedad civil, focalizadas,

8 «Según información del MDS [Ministerio de Desarrollo Social], a setiembre de 2006 la cantidad de beneficiarios que se habían trasladado del PJJHD al PF [Plan Familias] alcanzaba los 96.951. El 83% eran mujeres. El 52% eran personas de hasta 35 años. El promedio de hijos por núcleo familiar de los beneficiarios 'migrantes' es de 3,54%» (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006, p. 36).

9 Serrano, 2003; Arroyo 2000a y 2000b; Marcó, 2003; MDSys Mendoza, 2003; MDSyMA Nación, 2001; Saux, 2004; Isuani, 2001 y 2003.

10 Intercambio epistolar con Francisco Beltrán Llavador durante 2007.

orientadas a la contención del conflicto, condicionales y no promocionales, a la obtención de financiamientos y a prestar capacitación laboral (Lo Vuolo et al., 2004; Ezcurra, 1998; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Lo Vuolo, 2009, 2010).

El diseño del Plan Jefas de Hogar Desocupadas, en general, cumple con las «recomendaciones» de los organismos internacionales para la utilización de los financiamientos otorgados, tanto desde el punto de vista de la estructura como de lo que se considera el problema a abordar. Sin embargo, marca una distancia en el hecho de que es el Estado el que se hace cargo de la gestión (y no organizaciones de la sociedad civil) y en que introduce como contraprestación educación formal (y no capacitación laboral).

De acuerdo con los modelos de estos organismos, el diseño parte de un problema general, que se encadena a una serie de «nudos problemáticos» que definen las etapas y los objetivos del plan. A su vez, se implementa a través de componentes –uno asistencial y otro educativo– y se focaliza en un grupo determinado de mujeres que ha sido previamente definido, en una suerte de escala de vulnerabilidad, como el sector más afectado. Hay una pormenorizada explicación de la estructura del plan, sus «agentes» y la función que cumple cada uno. Según los documentos analizados, esta política parte de la necesidad de abordar el problema de la *exclusión social*, producto de la desigual distribución de los recursos económicos y del crecimiento «inequitativo» de la década del 90. El tema de la inclusión-exclusión es protagonista en las recomendaciones de los organismos internacionales desde mediados de 1990, cuando las condiciones de empobrecimiento amenazaban con el conflicto social (Ezcurra, 1998). La exclusión social es definida por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social de la Nación en 2001 como la imposibilidad de muchos/as individuos para generar ingresos por medio de un empleo, que les brinde un salario y perspectiva de futuro a todos/as los/as miembros de la familia (STEYAS, abril 2001). De este modo, se intenta trazar una política de Ingreso Social, que pretende modificar el escenario de exclusión revirtiendo las interacciones negativas entre equidad y crecimiento, definiendo prioridades y optimizando recursos para volver a incluir a las personas y permitir el acceso a bienes y servicios (Arroyo, 2000a).¹¹

11 Las políticas de Ingreso Social (o Renta Básica o Ingreso Ciudadano, como se la suele denominar), se basan en el principio de que todas las personas tienen el derecho a percibir una renta básica en tanto ciudadana/o de manera incondicional, independientemente de su situación de empleabilidad o de actividad económica, para asegurar una fuente mínima de

Según el documento oficial *Aportes para una estrategia de política social*, donde el equipo de especialistas desarrolla detalladamente la estrategia de la Secretaría, la política de ingreso social estaría basada en una idea y una finalidad que sería concretada a través de dos programas, que integrarían una prestación monetaria para garantizar la finalización de la escuela primaria y secundaria. Uno dirigido a jefas de hogar con niños/as menores a su cargo que se encuentren desocupadas e inactivas, y el otro, a jóvenes desocupados/as e inactivos/as de 19 a 24 años excluidos del sistema educativo.

La originalidad de esta idea reside en la prestación monetaria que supone una serie de responsabilidades para el receptor de la misma. Esas corresponsabilidades están relacionadas con la consecución o recuperación de derechos sociales, entre los que son claves la finalización de la escuela primaria y secundaria y la reorientación de los saberes adquiridos por aquellas madres jefas de hogar de mayor nivel educativo (STEYAS, 2001, p. 30).

Se partía de una serie de nudos problemáticos ligados a la exclusión: pobreza, desempleo y subempleo; distribución regresiva de la riqueza; falta de adecuación del gasto social a las condiciones del mercado de trabajo; falta de transparencia en la asignación de las políticas sociales, clientelismo político y discrecionalidad; y superposición de programas sociales multiplicando y desperdiciando recursos. La población identificada eran: jefes y jefas de hogar desocupados/as con hijos/as menores de 14 años a cargo, adultos/as mayores sin previsión social, y jóvenes desocupados/as con escaso nivel educativo formal alcanzado (STEYAS, 2001; Isuani, 2001, 2003).¹²

ingreso para la subsistencia. Señala Philippe van Parijs en una entrevista: «La justificación más frecuente de la Renta Básica apunta a la necesidad de luchar contra la pobreza evitando estigmatizar a los pobres y, a la vez, sin encerrarlos en la trampa de la dependencia en la que los sistemas convencionales de rentas mínimas garantizadas tienden a atraparlos» (Vanderborght & Van Parijs, 2005). Esta idea ha dado lugar a muchos debates en torno a la suma del ingreso, a si debe pedirse una contraprestación a cambio o no, a las consecuencias de que una persona reciba dinero de manera incondicional, a sus efectos en las economías de los países (Lo Vuolo, 1995; Pateman, 2005; Fernández Iglesias, 2006; Raventós, 2006).

12. El concepto «jefe de hogar» tiene alta carga ideológica. Comúnmente, y reforzado por el Censo Nacional de Población, se considera «jefe/a de hogar» a aquella persona que es reconocida como tal en el grupo que conforma el hogar. Esta categoría está indirectamente relacionada con la condición de principal sostén económico. Sin embargo, cuando se hace referencia a un hogar donde hay un varón y una mujer, aunque la mujer tenga un ingreso superior, comúnmente se hace referencia al varón como «jefe de hogar» y se indica a las mujeres como «jefas de hogar» cuando se trata de hogares donde no hay figura masculina.

A partir de estos «nudos problemáticos» y de la identificación de la población más afectada, se pensó una estrategia que constaba de varios puntos, entre los cuales vale destacar la idea de generar un modelo de mayor universalización y generalidad de las políticas sociales, partiendo de dos ejes centrales: un/a ciudadano/a con derechos y una prestación para incrementar los niveles de ingreso de las familias.

La focalización se justificaba en la relación entre la limitación de los recursos y la magnitud del problema. Esta estrategia sería implementada de manera escalonada, comenzando por el grupo más crítico de la población definida como vulnerable: las mujeres jefas de hogar desocupadas o subocupadas, único sostén económico del hogar, con niños/as menores de 14 años a cargo. Según el Informe del MDSyMA:

En los contextos de pobreza urbana, la mujer tiene un lugar clave en la determinación de las estrategias de sobrevivencia de las familias más vulnerables. Constituye el nexo entre lo familiar y lo comunitario, ya que mayoritariamente las mujeres son las que participan en instancias sociales. Además, es la que procura la reproducción diaria de la familia, administrando y organizando recursos escasos disponibles. Que este colectivo esté desocupado entraña doble riesgo: la exclusión de la persona misma y la de sus hijos (MDSyMA, 2001, p. 80).

En la planificación social para hogares de bajos ingresos, existen supuestos ideológicos relacionados con la división sexual del trabajo dentro del hogar y sobre su estructura. En primer lugar, se planifica como si lo doméstico consistiese automáticamente en una familia nuclear de esposo, esposa y dos o tres hijos/as, y dentro de lo doméstico la división sexual del trabajo está bien definida, donde el varón es el proveedor, básicamente involucrado en un trabajo productivo fuera del hogar, mientras que la mujer es la responsable del trabajo reproductivo, del cuidado y de lo doméstico. De este modo, se supone que dentro del hogar ambos tienen igual control sobre los recursos y poder de toma de decisiones.

Sin embargo, en la mayoría de los hogares pobres, el trabajo de la mujer incluye actividades reproductivas para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo, actividades productivas, en calidad de generadora de ingresos (considerados secundarios) y tareas de gestión comunal a nivel del asentamiento local en el contexto tanto urbano como rural, como mecanismo para administrar y distribuir los recursos escasos, como consecuencia de las condiciones precarias de vida pero también fuertemente estimulado por las políticas sociales. Al no reconocer

las especificidades de género (y generacionales) en la distribución de las tareas al interior del hogar, de la comunidad, del espacio público y del mercado, se ignora el hecho de que las mujeres, a diferencia de los varones, están severamente limitadas por la carga que significa mantener el equilibrio entre sus diferentes responsabilidades. Además, los trabajos reproductivo y comunal, al ser considerados como responsabilidades naturales de las mujeres, no son valorados. Esto significa que la mayor parte del trabajo que realizan las mujeres no es reconocido como trabajo ni por la comunidad y ni por los planificadores que evalúan las necesidades de las comunidades (Moser, 1991, 1995).¹³

En cuanto a los hogares, son varias las autoras que indican que el modelo estereotipado no reconoce que los hogares de bajos ingresos no son homogéneos en términos de estructura familiar, pues existe una variedad de estructuras, además de la nuclear. Los hogares encabezados por mujeres son la estructura más importante: al menos un tercio de los hogares del mundo está encabezado por mujeres. Las condiciones económicas de estos hogares varían considerablemente, pero por lo general tienen alto grado de dependencia y acceso limitado al empleo y a los servicios básicos. Frecuentemente caen bajo la línea de pobreza y están desproporcionadamente representados entre los/as más pobres (Moser, 1991, 1995; CEPAL, 2003, 2008; Molyneux, 2003; Arriagada, 2007; Wainerman, 2007; Equipo Latinoamericano de Justicia de Género, 2004).¹⁴ Irma Arriagada explica que las familias en América Latina se han transformado tanto en su estructura como en su función. Basándose en las encuestas de hogares de dieciocho países de la región, indica que entre 1990 a 2004

13 Ver también Chiroleu y Delfino, 2007; Levín et al., 2007; Rodríguez Enríquez, 2007; Arriagada, 2007; Molyneux, 2003; Peralta, 2006.

14 El informe *Panorama social de América Latina 2004* de la CEPAL señala que los hogares con jefatura femenina cuentan individualmente con menores ingresos monetarios que aquellos con jefatura masculina, sean de hogares pobres o no pobres; además de que la proporción de jefas de hogar en situación de indigencia es claramente superior a la de los jefes de hogar (CEPAL, 2002). En un artículo del diario *Los Andes* de 2001, decía: «Las estadísticas oficiales (INDEC) brindan el siguiente panorama de la mujer argentina: * Las mujeres constituyen el 51,1% de la población total (17 millones sobre 33). * A fines de los años 80 y principios de los 90, aumentan los hogares con jefatura femenina en todo el país al 32,1%, este aumento es general involucra sectores pobres y no pobres, pero en el sector de pobres estructurales ha aumentado un 44%. * Los hogares con jefatura femenina en todo el país se concentran en el noroeste (42,8%). * Las diferencias salariales por igual tipo de tareas que los varones oscilan entre un 27% y un 52%. * El 86% de las jefas de hogar de entre 25 y 45 años trabaja, así como el 49% de las que no encabezan un hogar» (*Los Andes*, Mendoza, 2001, febrero 4).

las familias nucleares han continuado siendo predominantes, pero su porcentaje se redujo de 63,1% a 61,6%, debido principalmente al aumento de los hogares no familiares y, dentro de ellos, de los hogares unipersonales, que en promedio para la región aumentaron de 6,7% a 9,5%. (...). Asimismo, la disminución observada en las familias nucleares biparentales con hijos se explica en parte por su transformación en familias monoparentales con hijos y de jefatura femenina. Las familias extendidas y compuestas mantienen su peso en el período, si bien disminuyen levemente (Arriagada, 2007, p. 50).

Chiroleu y Delfino indican para el caso argentino:

En términos generales, puede señalarse, pues, una feminización de la pobreza, lo cual no supone que el volumen de mujeres pobres o indigentes supere al de los hombres, sino que la misma queda reflejada en un crecimiento de los hogares pobres con jefa mujer y del índice de femineidad de la población bajo LP (línea de pobreza). De este modo, observa una expansión de los hogares con jefatura femenina en el primer quintil: del total de hogares con jefa mujer, los que corresponden al primer quintil pasan de 12,4 (1991) al 17,2% (2001) (Chiroleu y Delfino, 2007, p. 343).

Para aplicar la fase piloto de la estrategia, se eligió la Provincia de Mendoza. Según el documento *Plan Jefas. Visión del Plan y Marco General* (Arroyo, 2000b), los fundamentos de la selección tuvieron que ver con criterios institucionales y no con la incidencia del problema de la exclusión en la provincia. Esto permite visualizar cómo la implementación efectiva de un programa está fuertemente relacionada con cuestiones de decisión y voluntad política, y no necesariamente con el problema social que debería solucionar. Aldo Isuani nos decía:

La decisión fue tomar una provincia que te diera garantía de que el programa podía ser llevado a cabo. No convenía [para una práctica experimental, empezar] con una provincia muy rezagada, ni demasiado grande, donde el proceso se te fuera de las manos o no te permitiera un nivel de conocimiento. Segundo, por decisión política, es decir, yo tenía un compromiso muy fuerte con el que era el ministro de desarrollo social y con la DGE, entonces, teniendo dos ministros y el gobernador comprometidos, me pareció que era mucho más simple llevar adelante (Entrevista a Isuani, 2006).

El Plan brindaría a las beneficiarias un subsidio, a cambio de la incorporación en alguno de los componentes y del compromiso de que sus hijos/as, entre 6 y 14 años, permanecieran en el sistema educativo. Una vez realizada y evaluada la experiencia piloto, el programa debía extenderse a otras provincias del país, que se irían

incorporando en etapas en función de los acuerdos en cada área territorial.¹⁵ El programa implicaría un acceso universal-selectivo, es decir que podrían ingresar todos los hogares con jefatura femenina desocupada con niños/as menores de 14 años a cargo de la zona estipulada.

El objetivo general del Plan era «Instalar una nueva modalidad de intervención social para mejorar la calidad de vida de las familias con jefe/a de hogar desocupado/a con menores de 14 años a cargo a través de un incremento en el nivel de ingresos» (MDSYS, 2003).

Los objetivos específicos fueron los siguientes (MDSYS, 2003):

- Garantizar una prestación económica por un lapso de tiempo a las beneficiarias que aporte al sostenimiento de sus familias.
- Generar condiciones que posibiliten la reconstrucción de la trama social en el ámbito local logrando disminuir los procesos de exclusión social.
- Modificar el papel de los/as beneficiarios/as, transformando su rol de asistidos/as a participar activamente y asumir mayores responsabilidades como condición de su percepción, a través de distintas contraprestaciones.

Tenía dos modalidades: una promocional, basada en impartir educación a las beneficiarias; y una compensatoria, según la cual se entregaba una suma de dinero y se fomentaba un derecho social (MDSYS, 2003). El Plan Jefas en Mendoza, según el informe publicado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia (MDSYS, 2002), se estructuró como una prestación integral basada en los siguientes componentes:

Educativo, que permitiera a las beneficiarias que no lo habían hecho concluir los estudios básicos y medios.

Económico, en forma de ingreso monetario como incentivo y aporte para el sostén de la familia y la organización de la vida cotidiana de las beneficiarias.

De acción, en forma de participación en Proyectos Socialmente Relevantes.

De cuidado infantil, de niños/as menores de 5 años, que permita a las beneficiarias asistir a su proceso de formación.

La estructura de implementación atravesaba todas las jurisdicciones de gobierno y se basó en instituciones ya existentes y otras creadas ad hoc. De este modo,

15 El programa se replicó en localidades de Chaco, Corrientes y Tierra del Fuego, pero solo en algunas partes de cada componente, según las capacidades de cada provincia.

implicó diferentes organismos del Estado, de distintos niveles y sectores, de manera coordinada (Serrano, 2003).

Cada uno de los niveles de gobierno poseía determinadas funciones, las cuales eran cumplidas por diferentes organismos que conformaban lo que se llamó el Núcleo Ejecutivo del Plan, compuesto por tres actores: (i) Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA) a nivel Nacional, (ii) Ministerio de Desarrollo Social y Salud (MDSys) y (iii) Dirección General de Escuelas (DGE) a nivel provincial. Al Núcleo Ejecutivo se le sumaron como efectores territoriales los municipios. Se pretendía que también lo hicieran organizaciones de la sociedad civil para trabajar con la misma población objetivo, pero su inclusión concreta no fue como efectoras sino como colaboradoras y prestadoras de servicios.¹⁶

Para la ejecución del Plan se conformaron una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y cuatro Unidades Ejecutoras Locales (UEL), una para cada municipio. La constitución de las Unidades Ejecutoras o Coordinadoras del Programa buscaba la articulación y distribución en la toma de decisiones operativas entre el nivel provincial y el nivel local.¹⁷

El componente en que mayor énfasis se puso fue el educativo y los demás se organizaron en torno a este. Para desarrollar la tarea educativa, se crearon centros educativos con la estructura de las escuelas para adultos/as pero con horarios de mañana y tarde. Estos centros eran Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA), Centros de Educación de Nivel Secundario (CENS) y Centros de Cuidado Infantil (CCI).

Las beneficiarias fueron incorporadas, de acuerdo con su máximo nivel educativo alcanzado, en alguno de los componentes del Plan.¹⁸ Las inscriptas con estudios primarios o secundarios incompletos ingresaron al sistema educativo, las mujeres que debían terminar el primario ingresaron a los CEBA y las que debían terminar el secundario, a los CENS. Las beneficiarias con estudios completos participaron en una capacitación para desarrollar su actividad en el componente de cuidado infantil o en el de Proyectos Socialmente Relevantes. Las actividades relacionadas con los componentes vinculados a proyectos socialmente relevantes

16 En la sección Anexos, el Cuadro 1 describe las funciones por jurisdicción y organismo (p. 255).

17 En la sección Anexos, el Cuadro 2 describe la composición y funciones de las UEP y UEL (p.257).

18 En la sección Anexos, el Cuadro 3 presenta el nivel educativo alcanzado por las inscriptas en la base del Plan (p. 257).

y los programas de capacitación transversales fueron organizadas en los mismos centros en que funcionaba el componente educativo.

En cuanto a los mecanismos operativos, el Plan se ejecutó en varias etapas. En marzo de 2000, comenzaron a desarrollarse los acuerdos institucionales necesarios para ponerlo en marcha. Se realizó la convocatoria a inscribirse en el plan y el registro de potenciales beneficiarios/as, sin informar cuáles serían sus características. Posteriormente, se determinaron los criterios de corte y se procedió a convocar a las mujeres inscriptas en el padrón que cumplían con los requisitos para ser beneficiarias.

Finalmente, con los objetivos, el modelo de gestión y los componentes se puso en marcha el Plan Jefas desde el gobierno de Mendoza, junto con la Nación y los cuatro municipios. La (en ese entonces) Dirección de Educación Permanente (DEP) realizó las adecuaciones curriculares y los arreglos y puesta en funcionamiento de las sedes donde desarrollarían las actividades educativas, contrató al personal para los centros y se iniciaron las actividades de los componentes.¹⁹

Según el Informe del MDSys (2003), las mujeres que ingresaron al Plan estaban en una situación de extrema vulnerabilidad y exclusión; vivían en condiciones de hacinamiento, higiene precaria, acceso restringido a espacios de educación, a los servicios de salud y escasa participación ciudadana.²⁰ Tenían a cargo a veces un gran número de personas (niños/as y mayores adultos/as) y grandes dificultades laborales para sostenerse económicamente; eran víctimas frecuentes de discriminación por su condición de pobres, de analfabetas, semianalfabetas o analfabetas funcionales, por su condición de género o por el color de piel; tenían una limitada expresión verbal, solo se asumían como madres y amas de casa, lo que restringía su capacidad de proyectarse en la vida (Arroyo, 2000a). Finalmente, se decidió que la contraprestación sería la terminalidad de

19 La DEP pertenece a la Dirección General de Escuelas (DGE) de la Provincia de Mendoza. La Dirección de Educación Permanente se creó en 1983 con el gobierno democrático (Felipe Llaver, UCR, 1983-1987) pero no se implementó hasta el cambio de gestión, en 1987 (Octavio Bordón, PJ). En 1991, la DEP estaba constituida por tres programas: capacitación laboral, adultos y básica de adultos o CEBA. En 1992 se produce la transferencia de los Centros de Educación Nacional Secundaria o CENS de Nación (DINEA) a Provincia, y la Provincia crea otros centros con la misma denominación (CENS). En 2004, a poco de asumir el gobernador de la UCR, Julio Cobos, se realiza una reestructuración de la DGE y la DEP, que pasa a llamarse Dirección de Educación de Jóvenes y adultos (DEJA), cuyo director era el profesor Eduardo Andrades.

20 Este discurso de la escasa participación se da en el marco de la idea de los organismos internacionales de promover una ciudadanía activa.

los estudios formales de educación básica o secundaria.²¹ En 2000 aceptaron participar 2.466 aspirantes, 2.184 fueron ubicadas en los CENS (1.506 beneficiarias) y CEBA (678 beneficiarias) según el nivel educativo alcanzado y la localidad en que vivían. Al mismo tiempo, se equiparon los 27 Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y 16 Centros de Educación de Nivel Secundario (CENS) con la estructura de las escuelas para adultos/as (básica y media), pero en turno mañana y tarde, gestionados por la Dirección de Educación Permanente de la Provincia, y 39 Centros de Cuidado Infantil. En el caso de las mujeres inscriptas con estudios completos, realizaron la contraprestación como auxiliares en los Centros de Cuidado Infantil a los que asistían a las/os hijas/os no escolarizadas/os de las beneficiarias que estuvieran cursando. Algunos de los centros funcionaron en escuelas o en jardines municipales, pero también, en el caso de los CENS, se alquilaron edificios de parroquias o uniones vecinales.²² En agosto de 2000, se dio inicio a las actividades, y finalizaron los estudios 1.794 beneficiarias que comenzaron en 2000.²³

Para la implementación del Plan, se disponía de un financiamiento todavía no ejecutado por completo, otorgado en 1997 por BID para la implementación de un programa llamado Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV).²⁴ Los nuevos funcionarios propusieron al BID transformar este programa en una política de ingreso social con las características que le dieron al Plan Jefas.²⁵ Para cubrir el período de marzo de 2002 a julio de 2003, el Ministerio de Desarrollo Social

21 En la sección Anexos, el Cuadro 4 describe la cantidad de mujeres jefas de hogar convocadas a participar en el Plan y las que aceptaron, según municipio y actividad en la que se incorporarían.

22 En la sección Anexos, el Cuadro 5 describe la cantidad de Centros Educativos por Departamento.

23 En la sección Anexos, el Cuadro 6 describe la cantidad de Alumnas Beneficiarias por Departamento y Modalidad Educativa.

24 Este será posteriormente el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), en 2002, y el Programa Familias, a partir de 2004.

25 Según el Informe del MDSys de la Provincia (2003), el Plan se financió con un crédito que tomó el Gobierno nacional con el BID por 5.000.000 de dólares, con lo cual se financió la parte nacional del Plan hasta marzo de 2002. La contraparte del Gobierno provincial fue de \$9.281.255, de los cuales Educación Permanente aportó \$3.343.036 y la Subsecretaría de Desarrollo Social, \$5.938.219. En cuanto al subsidio, el sistema de pago se llevó a cabo a través del FIDES (Fondo de Inversión Social), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Provincia. Se firmó un convenio de transferencia de recursos desde Nación a Provincia. Según una entrevistada, de este dinero, \$120 se depositaba desde Nación, del subsidio del BID para la realización del Plan. Los restantes \$30 los pagaba la Provincia, de la coparticipación de cada departamento. Según lo convenido, después del primer año, la Provincia pasa a ser la encargada de la financiación del Plan.

de la Nación trabajó en diferentes alternativas. Pero en diciembre de 2001, con el cambio de escenario político nacional, estas posibilidades desaparecieron. A partir de 2002, el gobierno nacional establece el Programa Jefes y Jefas de Hogar, al que fueron trasladadas las beneficiarias.

El Plan Jefas se inscribe en lo que Beltrán Llavador denomina una *zona de incertidumbre*, donde las distintas posiciones, intereses y criterios se encuentran en tensión (Beltrán Llavador, 2005). Esta zona se constituye porque las lógicas que los/as diferentes sujetos/as portan y aportan –planificadores, docentes, alumnas y burócratas– conforman la cultura organizacional.²⁶ El trabajo de campo también nos permitió observar que el Plan, al combinar educación y asistencia, se puede interpretar en términos de lo que Bourdieu llama un «microcosmos social» en cuanto, si bien sujetos/as y lógicas proceden de diferentes «cosmos sociales»,²⁷ en su combinación se crea un espacio de relaciones objetivas relativamente autónomo. La asistencia social, el sistema de educación de adultos/as y la burocracia estatal combinadas forman la base de una lógica específica que es irreductible a las lógicas que rigen en cada uno de los demás campos (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 63-78). En este sentido, en términos de Beltrán Llavador, el «núcleo» (o su razón de ser) del proceso organizacional es impartir determinado saber a una población que requiere de ayuda estatal para sobrevivir. Este núcleo se constituye en una combinación entre el campo escolar y el asistencial, entre el currículo, como un elemento central de la práctica escolar, y la asistencia, propia de la política social.

Se trata de un proceso organizacional inscripto en una zona de incertidumbre, donde diversos/as sujetos/as establecen relaciones de fuerza para prevalecer sobre los demás, y por tanto no hay una lógica unívoca, a la que respondan todos/as, que delimite un espacio institucional bien definido y predecible. A la vez, la lógica que se establece es relativamente autónoma de los campos o marcos jurídicos normativos de los que provienen los/as sujetos/as. En este sentido, el Plan Jefas, al articular lógicas diversas, constituye un microcosmos, es decir un espacio más o menos autónomo respecto del campo de origen, y forma un pequeño

26 Para analizar los efectos de un procesos social, si bien desde el punto de vista de Bourdieu, el campo se estructura a partir de las relaciones entre posiciones, también daremos relevancia a lo que Beltrán Llavador considera los marcos jurídico normativos, sin por eso desmerecer la importancia de la relaciones culturales que los/as sujetos/as aportan a los procesos.

27 Bourdieu indica que en las sociedades altamente diferenciadas el cosmos social está constituido por el conjunto de microcosmos sociales (Bourdieu y Wacquant, 1995).

mundo en sí mismo, con sus propias reglas y relaciones, aunque sin dejar de estar determinado por los espacios institucionales y las lógicas en que se inserta.

Estas fuerzas centrífugas y centrípetas, que constituyen el proceso en análisis, convivieron en un momento histórico determinado, en que estaban haciendo ebullición los conflictos económicos, políticos y sociales que se venían desarrollando desde la década menemista. Es este conjunto de relaciones históricas lo que marca los hitos o inflexiones por los que va atravesando. Este microcosmos es, por decirlo de alguna manera, un universo frágil y transitorio, porque las organizaciones tienden a estabilizar y a consolidar las relaciones en su interior. Mientras mayores sean los antagonismos y más flexibles sean los límites normativos, más amplio será el espacio que abarquen los efectos del proceso organizacional, sobre todo los no buscados o impensados. Pero, finalmente, las relaciones tienden a encuadrarse en una lógica que predomina, aunque al existir fuerzas en tensión nunca está dicha la última palabra acerca del desenlace del proceso (Beltrán Llavador, 2000, 2005). En definitiva, los procesos organizacionales son procesos políticos en los que se generan reglas (explícitas e implícitas), que se estructuran sobre la base de relaciones, que permiten a los/as sujetos/as crear nuevos recursos y posibilidades, adquirir capitales o construir poder, para transformar la organización, para apropiarse del campo o para eliminar la competencia.

La política social, cuando su fin es garantizar las condiciones mínimas de existencia para controlar el malestar y el conflicto social y así asegurar la reproducción ampliada del capital, como ocurre con el modelo neoliberal, va a tener como efecto crear sujetos/as heterónomos y acentuar la dependencia respecto de la ayuda estatal. Por su parte, la lógica escolar, si bien tiende a inculcar saberes, valores y hábitos de comportamiento para asegurar la reproducción del orden social existente y la transmisión de la ideología hegemónica a través del currículo, también posibilita a los/as sujetos/as alcanzar mayor autonomía.²⁸

Mientras lo escolar refiere a un derecho considerado universal, como la educación, lo asistencial refiere a medidas focalizadas para una población estigmatizada en su condición de no ser capaz de autosustentarse. Sin embargo, los efectos de la educación son también contradictorios en su interior. La lógica escolar se asienta, por una parte, sobre el conocimiento, es decir aquello que en cada socie-

28 Con *currículo* se hace referencia al conjunto de contenidos y prácticas que tienen lugar en el espacio escolar, como explica Beltrán Llavador (2000, 2005).

dad se considera saber, con un determinado valor atribuido, y, por otra, en las formas de distribución de dicho conocimiento. Quién tiene acceso a qué tipo de saberes, quién está habilitado/a a producirlo y quién no, no es en modo alguno un asunto neutral. Las diferencias/desigualdades de clase y de género cruzan la escuela produciendo efectos diferenciales sobre los/as sujetos/as. Si bien la escuela tiende a la reproducción del orden establecido, los/as sujetos/as subalternos/as introducen transformaciones dentro de los límites y las presiones establecidas por la cultura y los sectores dominantes, como desarrollaron Michael Apple, Henry Giroux y Paulo Freire (Llaver, 2007).

Tal como indica Sara Morgenstern, si bien la educación se puede percibir como reproductora y legitimadora del orden social y de la jerarquía de géneros existente, también tiene un gran potencial como transformadora de los/as sujetos/as (Morgenstern, 1991, p. 164). Si para las clases dominantes la educación es un mecanismo de ampliación y reproducción del orden social existente, también abre canales para la producción de diferentes concepciones del mundo. La paradoja es precisamente esta: es verdad que reproduce, pero brinda herramientas para transformar el mundo. De allí su lugar ambivalente en el caso de esta política específica, el Plan Jefas de Hogar Desocupadas.

HISTORIA DEL PLAN: LOS HITOS EN EL DESARROLLO: 2001, 2003 Y 2006

Voy a citar a San Martín, cuando se estaba haciendo el país. Ahora estamos en el 2006 y parece una risa, dice: «Los días de inauguración de escuelas son tan tristes para los tiranos como alegres para los amantes de la libertad». Entonces, cada vez que se cierra una escuela, tendríamos que estar todos llorando, no contentos o diciendo que es gestión u orden. Esta (gestión u orden) son palabras de esta época. Yo no creo en esas palabras porque así estamos (Docente en reunión con el director de la DEJA, 2006).

El Plan Jefas fue atravesando por diferentes momentos de acuerdo con los cambios en las condiciones políticas, y las relaciones entre los diferentes organismos y sujetos/as implicados/as impactaron en el proceso de desarrollo. Un primer momento se desarrolla desde su diseño y puesta en marcha hasta la crisis que se desató en diciembre de 2001. El segundo momento va desde la renuncia del gabinete nacional, en diciembre de 2001, hasta mediados de 2003, cuando finalizaba el período estipulado de implementación. Este momento se caracteriza por

la reestructuración de la esfera técnica, producto de la desaparición de la coordinación nacional del Plan y del traslado de las beneficiarias al Plan Jefas y Jefes de Hogar. En este marco, algunas directoras y docentes presionaron para que no se cerraran los CENS Jefas y lograron su permanencia hasta 2006. Esto marca la tercera etapa, que se desarrolla con la segunda cohorte, 2003-2006, que llega a su culminación en agosto 2006, cuando termina la segunda cohorte, y la Dirección General de Escuelas absorbe los CENS.

Desde la perspectiva teórica en la que nos posicionamos, es posible percibir ciertos desajustes entre el diseño, la puesta en marcha y el proceso de ejecución, como también las tensiones entre las distintas lógicas, apuestas e intereses de los/as sujetos/as comprometidos/as en el campo de las políticas públicas. El Plan Jefas está estructurado sobre las relaciones entre una gran cantidad de sujetos/as, que dividimos en tres grandes grupos, cuya coincidencia radica en que provienen del mismo campo aunque no son homogéneos en cuanto a necesidades e intereses. Estos son: los/as planificadores/as y funcionarios/as, el personal docente de los CENS y las alumnas beneficiarias. A continuación abordaremos el tema de las negociaciones, alianzas y conflictos entre estos/as sujetos/as: planificadores/as y docentes y cada uno de estos con las beneficiarias.

De la formulación a la práctica: sobre negociación, conflicto y puntos de tensión

El Plan Jefas buscó innovar en tres puntos del diseño de una política social: la asignación, la gestión y la contraprestación. En cuanto a la asignación, se propuso idear mecanismos de distribución del beneficio que no respondieran a la discrecionalidad o al clientelismo político sino a la necesidad y al cumplimiento de requisitos objetivos e impersonales. En cuanto a la gestión, buscó involucrar organismos de diferentes niveles jurisdiccionales y sectoriales para distribuir y articular tareas y responsabilidades optimizando recursos y capacidades. Finalmente, se pensó, en función de las características de la población –personas en edades económicamente activas–, en la necesidad de solicitar una actividad de contraprestación, para que el Plan no fuera percibido como caridad sino como algo merecido y que además produjera un bien social. Esta actividad debía ser una labor que no fuese efímera sino que aportara recursos simbólicos a los/as destinatarios/as y a sus hogares, que promoviera el compromiso, la responsabilidad y la integración en la trama social, y significara los primeros pasos para

redefinir el concepto de trabajo no circunscrito al empleo o al salario, sino como *actividad socialmente relevante*.

En la primera etapa del Plan, las tensiones se produjeron en torno a la definición del diseño, la puesta en marcha y el proceso de ejecución de lo planificado. Al tratarse de un plan nacional que fue implementado en una provincia y ejecutado en diversos municipios, requirió de instancias de negociación con sujetos/as y organismos diferentes: los municipios, el sistema educativo, el personal de los centros educativos y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales.

En los procesos de negociación iniciales, se encontraron dos aspectos que causaron resistencias en el nivel local con los intendentes municipales. En el modo de adjudicación: no se distribuiría sobre una base clientelar. Y en lo referido a las responsabilidades a asumir: tenían que hacerse cargo de aspectos concretos en cuanto a financiamiento, infraestructura y gestión, ser corresponsables en la implementación.

La corresponsabilidad también implicaba que parte del diseño se realizaría junto con los efectores locales, es decir que buscaba formar cuadros intermedios en los diferentes niveles del gobierno, capacitados para implementar programas y aprovechar los recursos de cada nivel jurisdiccional a partir de lo que llaman una gestión asociada, y no que el dinero *baje* directamente desde Nación a los/as beneficiarios/as.

Eso fue producto de lograr aquel objetivo de las gestiones asociadas. En Argentina, generalmente la plata que pasa a las provincias la gestionan las mismas administraciones provinciales, o directamente el Estado nacional baja y llega directamente a los beneficiarios, desperdiciando o subutilizando la estructura, condenando a que las provincias tampoco tengan la posibilidad de preparar cuadros. Este programa logró ensamblar piezas y optimizar recursos (Entrevista a Juan, planificador, 2006).

Tanto planificadores/as como intendentes tenían el objetivo de contener el malestar social pero, al mismo tiempo, lo que entienden como control del conflicto es distinto. Finalmente, fue el equipo nacional el que logró imponer su criterio, porque era el que tenía mayor capital en el campo: tenían el dinero y la capacidad técnica que los intendentes necesitan.

Si, desde la perspectiva de los planificadores, esta estrategia logra ensamblar piezas y optimizar recursos, una mirada atenta a la dificultad de las negociaciones en el campo político muestra tensiones y conflictos ligados a la defensa de

intereses particulares en pugna por parte de diferentes sujetos/as e instituciones. Las organizaciones como procesos son una red de relaciones definidas por el conflicto y son campos que están atravesados por relaciones de fuerza. En un contexto estatal, marcado por el modelo neoliberal, prima la lógica del interés particular, por tanto, inclusive dentro de un mismo organismo (encargado de asistir para controlar el conflicto social), en diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) encontramos tensiones. Dentro del aparato del Estado, y producto de la descentralización, existe un fuerte nivel de desarticulación. Si bien desde el discurso de los/as planificadores/as se quería plantear como instancia de articulación para la mejor utilización de los recursos, en realidad, debido al desmantelamiento de las formas compactas de intervención, se hacía necesario negociar con cada uno de los responsables políticos de cada jurisdicción. Por tanto, las negociaciones adquieren un carácter disperso, y se generan una serie de conflictos en torno a necesidades particulares, lo que evidencia los efectos prácticos y reales de la descentralización neoliberal y de la crisis del Estado como instancia de cobertura y de representación de los intereses generales de la sociedad.

PLANIFICACIÓN SOCIAL Y SISTEMA EDUCATIVO

La incorporación del sistema de educación pública en la esfera técnica y política del Plan fue otro campo de tensiones. El Plan no solo requería utilizar la estructura y recursos que poseía la Dirección General de Escuelas, sino que también necesitaba que esta dirección adecuara normativas y formas de funcionamiento a las características y situaciones particulares de las alumnas beneficiarias. En Mendoza, la DGE se caracteriza por ser una organización burocrática, jerárquica y rígida, con procedimientos estrictos y detallados en la regulación de sus actividades, mientras que el Plan Jefas requería una organización más flexible. Otro de los asuntos de tensión era la viabilidad financiera, lo que se zanjó a través del traslado de dinero de Desarrollo Social a Educación. La DGE ajustó los contenidos curriculares y el modo tradicional de operar del ministerio para adecuarlos a los requerimientos de la población del Plan. La modificación de la normativa específica del sistema de adultos/as para los Centros Educativos del Plan consistió en flexibilizar el número de inasistencias permitidas, incrementar las fechas

de exámenes, comenzar fuera del ciclo escolar e incorporar los turnos mañana y tarde para educación de adultos/as. En esta adecuación normativa se contempló un currículo que tuvo como base el programa de educación para adultos/as y se agregaron materias específicas relacionadas con la situación socioeconómica de las alumnas y con los objetivos planteados por el Plan.

Los procesos de negociación partían de la diferencia de criterios e intereses: la rigidez y despersonalización de la DGE se contraponía a las necesidades que emanaban de la situación particular de las mujeres beneficiarias. Esta rigidez, que para los tecnócratas puede ser leída como incapacidad para adecuarse a los nuevos tiempos, para muchos/as docentes forma parte de la defensa del sistema ante los embates de las perspectivas instrumentalizadoras que vienen de la mano de las políticas neoliberales.

Los sistemas educativos son muy rígidos de por sí. Eso también les permitió mantenerse casi 200 años en la Argentina. O sea, también es evaluar que las rigideces normativas muchas veces son búsquedas de certezas, son más un mecanismo de defensa, pero tardíamente van asimilando las transformaciones que se van sucediendo en la sociedad (Entrevista a Juan, planificador, 2006).

Otro punto de tensión en la combinación del sistema educativo con la planificación social fue la creación, organización y puesta en funcionamiento de los Centros Educativos (CENS Jefas). En cuanto a su modalidad horaria y ubicación geográfica, intentaban acercar la escuela a mujeres que debían hacerse cargo del cuidado de sus hijos/as. Este proceso de generación de nuevos espacios implicó una enorme movilización de recursos, esfuerzos y posibilidades de conflictos.

En Mendoza, el sistema de educación para adultos/as solo tiene centros en horario vespertino. Por lo tanto, fueron creados y equipados nuevos centros para el programa. En total, se crearon 16 Centros de Educación Secundaria para adultos/as (CENS Jefas), cuyo ciclo lectivo se desarrollaba de agosto a julio.²⁹ En la organización de estos centros se aplicaron modificaciones que tenían como finalidad facilitar el acceso de las beneficiarias a la escuela. La modalidad de funcionamiento era por cohorte, donde cada ciclo cerraba un año y comenzaba el de nivel siguiente durante

29 En 2000, mediante la Resolución de la DGE N°531 del 31 de julio de 2000, se crearon 16 CENS ubicados en Capital, Godoy Cruz, Las Heras y Guaymallén. En 2003, se fusionaron algunos, y quedaron reducidos a 12 CENS Jefas y 12 aulas satélite (Resolución de la DGE N°072 del 29 de agosto de 2003).

tres años. Los CENS tenían *aulas satélite* o anexas, que eran aulas que dependían de la estructura de una escuela CENS núcleo (directora, secretaria y/o celadora) pero ubicadas físicamente en otro lugar. La idea de estas aulas era llegar a barrios o localidades donde no había escuelas. También se crearon Centros de Cuidado Infantil cercanos a las escuelas y aulas satélite para las/os niñas/os menores de 5 años. Se logró de este modo acercar y posibilitar las escuelas y sus horarios a otros lugares, independientemente de si estos tenían o no CENS comunes.

Se designaron directoras que debían participar, junto con las unidades ejecutoras y demás equipos, en la organización y puesta en marcha de las escuelas. Siguiendo la impronta del sistema de educación para jóvenes y adultos/as, los/as docentes eran contratados cada año lectivo y sus cargos no eran efectivos. El perfil de los/as docentes estaba dado por la orientación de las escuelas cuyos planes de estudios estaban vinculados con el campo de las ciencias sociales. El programa se ejecutó en un momento de recesión económica, y ese contexto también marcó el perfil de los/as docentes: la depreciación de la importancia de las ciencias sociales y humanas en la educación en general, las dificultades para conseguir empleo y la precariedad de las horas que se ofrecían acercó a los cargos a docentes, muchos de ellos recién recibidos/as, estudiantes y profesionales provenientes de las ciencias sociales, algunos/as de los/as cuales estaban además involucrados/as en actividades comunitarias o sociales con los sectores populares. Una vez iniciadas las clases, en las tareas cotidianas se producían fricciones entre el personal de los centros educativos y los integrantes de las unidades ejecutoras, ya que estos últimos tenían presencia permanente en las escuelas. Algunas directoras y docentes se resistían a la intervención de los/as coordinadores/as en los asuntos escolares y se negaban a brindarles información y responder a las demandas de los municipios.

En el diseño del Plan se buscaba incluir a las mujeres en la construcción bajo la idea de que «el Plan lo hacemos entre todos» (Entrevista a Ana, integrante de una Unidad Ejecutora Local, 2005). Los vínculos entre docentes-alumnas y planificadoras/as o ejecutoras/as-beneficiarias se fueron construyendo a partir de un obstáculo inicial: los sectores populares en general portan una historia de promesas incumplidas, de control y de utilización política, por lo cual tienen desconfianza (y con razón) hacia las instituciones oficiales y hacia las instancias gubernamentales (Hoggart, 1990). En el campo de disputa establecido, con la puesta en marcha del Plan se trataba por una parte de ganar la confianza de las mujeres hacia los/

as agentes del Estado, pero también de imponer sobre el/la otro/a una forma de identidad. Docentes y planificadores/as se disputaban cuál era la definición más apropiada de las mujeres: alumnas o beneficiarias.³⁰

Los/as planificadores/as eran los/as que estaban más alejados/as de la cotidianidad de los centros educativos, en cierto modo eran externos/as a ellos y su incursión era percibida como una perturbación del orden que el personal de los centros establecía con las alumnas. Sin embargo, estas incursiones fueron parte del proceso y dieron lugar a diferentes prácticas y a los posicionamientos de los/as sujetos/as en cuanto a construir poder y encaminar el desarrollo de acuerdo con sus intereses y convicciones. Una política no es simplemente la concreción de un proyecto sino que es el conjunto de negociaciones, tensiones y relaciones de fuerzas. En lo cotidiano, se evidencia cómo se fueron recreando las reglas y alianzas entre planificadores/as o ejecutores/as, mujeres alumnas-beneficiarias y personal docente. Mientras más flexibles son las normas que estructuran un proceso organizacional, más influencia tienen los aportes de cada sujeto/a (Beltrán Llavador, 2005).

El género en cuestión: el BID y el IPPEHM

El Plan Jefas fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En 1996, el BID otorga a la Argentina un financiamiento para el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), cuyo objetivo era capacitar a la población «vulnerable» para gestionar y demandar recursos sociales a través de la organización barrial y de la «planificación participativa».³¹ Este financiamiento se otorgó en el marco de las reformas de las políticas sociales de la segunda parte de los años

30 Los estudios sobre cultura popular han hecho hincapié sobre las diferencias, puntos de tensión y conflictos entre cultura dominante y cultura popular. Las investigaciones realizadas por Richard Hoggart en los años 50 presentan un estudio minucioso de la vida cotidiana de los sectores populares en Inglaterra que aún hoy es un modelo válido para analizar los comportamientos de estos sectores sociales.

31 Según el resumen ejecutivo del Programa de Atención a Grupos Vulnerables, «El Programa tiene como objetivo central introducir e implantar un nuevo modelo participativo de gestión social que facilite y potencie la capacidad de los grupos vulnerables de demandar y acceder a servicios sociales esenciales. Los grupos identificados son mujeres jefes de hogar, jóvenes en riesgo, adultos mayores, discapacitados e indígenas». Y el beneficio que se espera es que «El Programa favorece la formación de capital humano y social, mejorando también la equidad en la entrega de servicios sociales. Estos beneficios se obtendrán mediante: i) el mayor acceso a servicios sociales esenciales de los grupos-meta beneficiados; ii) institucionalización de procesos participativos para la gestión de programas sociales; y iii) profundizar el acercamiento iniciado entre organismos de gobierno y de la sociedad civil» (BID AR-O161, 1997).

90 para la aplicación de políticas compensatorias y focalizadas para enfrentar el incremento de la pobreza.³² Este PAGV, en cada una de las gestiones siguientes, dio lugar a diferentes planes: de 2000 a 2001, el Plan Jefas de Hogar Desocupadas.

Quienes diseñaron el programa introdujeron dos cambios importantes en la dinámica propuesta por el banco para el PAGV. Por una parte, el organismo ejecutor sería el Estado y, por otra, se brindaría educación formal, con lo que se desviaba de los objetivos iniciales de la contraprestación de promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil y capacitar a los grupos vulnerables en la gestión de proyectos sociales (BID AR-161, 1997). Lo programado no se ajustaba completamente al marco de las recetas que promovía el BID. Esto introdujo roces en la relación con el banco, que debía evaluar la gestión. Sin embargo, según los entrevistados, el BID tuvo que acceder a las modificaciones, debido al cambio de gobierno, en el marco de una fuerte crítica a la etapa anterior, cuando el financiamiento había sido aprobado.

Otro de los puntos que cuestionaba el banco era la falencia del componente de género en los contenidos educativos del programa de estudio, que, según su criterio, no había sido incorporado acabadamente.³³ Desde la visión de uno de los funcionarios entrevistados, la ausencia de perspectiva de género era una excusa para cuestionar un plan que estaba siendo exitoso pero no cumplía con las «recetas» del BID. El entrevistado argumenta la existencia del componente de género basándose en el hecho de que el Plan estaba dirigido a mujeres. Asume que el programa hacía discriminación positiva porque daba la oportunidad de volver a estudiar a mujeres de sectores populares, e ironiza sobre el interés del BID en incluir el tema de género, ya que lo consideraba solo una formalidad que impedía ver los efectos reales que tenía el programa.

Quando venían con el planteamiento del componente transversal de género, y vos le habías pegado un mazazo, eran folclóricas esas cosas, vos decís: son mujeres, son mujeres que se van a alfabetizar, van a concluir sus estudios, díganme qué más, qué más (Entrevista a Juan, planificador, 2006).

-
- 32 En 2002, se convertiría en el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). En 2004, se modificó como Programa Familias para la inclusión social. A este último fueron trasladados/as la totalidad de los/as beneficiarios/as del IDH y de manera voluntaria los/as beneficiarios/as del PJJHD con dos o más hijos/as a cargo (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006, p. 35).
- 33 Al Plan Familias se le incorpora formalmente un componente de género (promover relaciones equitativas entre los miembros de la familia). Sin embargo, ubica la familia como unidad sin conflictos y a las mujeres como encargadas naturales del cuidado.

De este punto se desprenden dos cuestiones: por una parte, que para los planificadores «perspectiva de género» era sinónimo de «mujer», y mujeres y educación las mejores aliadas para que una política fuera exitosa en el sentido de mayor alcance con menor costo. Por otra parte, se evidencia cómo los resultados del Plan, por estar dirigido a mujeres, generaron la ilusión de que la perspectiva de género había estado siempre presente. Sin embargo, el sexo fue solo un dato o una variable demográfica en el diseño del Plan.

El objetivo de incorporar el componente de género, que venía determinado desde el BID, obligó a relacionarse con el IPPEHM, por ser el organismo gubernamental encargado de implementar políticas de género en la provincia. En las entrevistas realizadas en 2001, las funcionarias del IPPEHM realizaron comentarios en torno a las dificultades para ponerse de acuerdo con el secretario de Acción Social de la Nación. Hicieron referencia a una mala experiencia en la capacitación con los/as docentes:

Tuvimos una capacitación muy importante para maestros y maestras que están trabajando con las jefas de hogar. Nosotros teníamos que hacer la sensibilización y capacitación. Primero, a ellos no se los capacita, porque ellos son tan profesionales como nosotros. Vos sabes que las maestras son más verticalistas que los políticos. Entonces que no les vengamos con esta cuestión filosófica de sexo-género y todas esas cosas. Nos atacaron, fuimos tremendamente atacadas. Pero hoy reconocen los resultados porque por suerte están aplicando. Nosotras en el proyecto nacional Jefas de Hogar formamos parte de la unidad ejecutora provincial y el tema nuestro es género, porque el BID no les daba el crédito si no estaba el tema género. Entonces ahí accedimos. Yo tuve una disputa verbal seria e ideológica con Nación, porque le habían puesto al programa «mamá», porque era muy fuerte el término «jefas», no vaya a ser cosa... así me dijo, de legitimar el modelo este. Entonces eran «mamá». Yo le digo: pero antes de ser mamá son mujeres, y están ocupando el rol de madres y de padres, o sea son «jefas de hogar» (Entrevista a funcionaria del IPPEHM, 2001).

Las relaciones con el IPPEHM fueron señaladas como conflictivas. La titular del IPPEHM no acordaba con el diseño del Plan, ya que ellas estaban implementando otro proyecto (también llamado Jefas de Hogar) que consideraban más adecuado. Este fue implementado como experiencia piloto en el departamento de Lavalle y consistía en la capacitación de mujeres en distintos oficios buscando promover aquellos que son considerados masculinos: electricistas, computación, mecánica ligera del automotor y riego por aspersión. Para que las mujeres aceptaran realizar estas capacitaciones, dictaron talleres de sensibilización, tanto para los/as

capacitadores/as como para las alumnas. Sin embargo, según la exfuncionaria, fueron pocas las mujeres que eligieron estos oficios y tendieron más a elegir los tradicionales: corte y confección, cocina y peluquería. Desde el punto de vista del IPPEHM, estos proyectos no pudieron realizarse en toda la provincia porque Desarrollo Social priorizó la ejecución del Programa Nacional de Jefas de Hogar y no les dieron los recursos y el apoyo para realizarlo.

Por su parte, para los planificadores, el IPPEHM, del mismo modo que los intendentes, esperaba alguna retribución (económica o de «protagonismo») de parte del gobierno por participar en el Plan: «Al principio sí estuvo [el IPPEHM] pero fue muy problemático, había un problema de protagonismo» (Entrevista a José, planificador, 2006).

La introducción del género en talleres es poco clara, inclusive algunos/as no lo recuerdan: «Colaboraron otros programas, desde el Ministerio de Trabajo, y había aportes nuestros también en ese sentido y gente que estaba trabajando en el CRI-CYT, que ayudó mucho con ese tema» (Entrevista a Marcelo, planificador, 2006).

Por su parte, los/as docentes entrevistados/as no recuerdan el taller:

«En un momento, cuando se hace el llamado, decía que se iban a considerar antecedentes en temas de género, eso me parece recordar, pero si hubo una capacitación de género, yo, la verdad, no me enteré» (Entrevista a Florencia, docente, 2006).

«Sí, hicimos un curso del IPPEHM. [Estuvo] regular, tenía una perspectiva muy superficial, digamos, pero no era obligatorio. En los primeros sí, después ya no había mucha gente» (Entrevista a Marcos, docente, 2006).

En cambio, la relación con el Programa Provincial de Salud Reproductiva (PPSR) fue diferente. Se organizaron actividades en el componente de Programas Socialmente Relevantes, en las que las mujeres se comprometieron e hicieron actividades para replicarlas con otras compañeras. Inclusive el PPSR había realizado algunas acciones con el IPPEHM aunque no tenían una relación fluida.

Como vimos, en los 90 operaron una serie de transformaciones en el aparato del Estado, marcadas por la impronta del modelo que los organismos internacionales de financiamiento impulsaron en Argentina. En el caso del Plan Jefas, la presencia del BID presentó una doble cara, que actualiza la paradoja permanente en la relación entre políticas públicas y perspectiva de género: la promoción de la inserción del género en espacios institucionales y en el diseño de políticas públicas se produce de modo paralelo al desmantelamiento de las formas estatales univer-

salistas de atención de las necesidades de la población. En este marco, observamos una brecha entre los cambios a nivel discursivo y los avances en derechos formales y la posibilidad de introducir transformaciones en la situación concreta de las mujeres. La interpenetración de los discursos y las prácticas de las instituciones internacionales en los organismos de gobierno ha llevado en cierta medida a un proceso de atenuación ideológica y política, donde las políticas focalizadas se constituyen en acciones débiles tendientes a promover cierta mejora en la situación de algunas mujeres pero sin modificar las relaciones de género y de clase existentes a nivel estructural (Falquet, 2004; Bellucci, 1999).

Entonces, si bien el Plan no parte de una perspectiva de género, es necesario advertir que tampoco introducir el género, como solicitaba el BID, hubiera sido efectivamente equivalente a una intervención que beneficiara a las mujeres de sectores populares en cuanto a su posición de subordinación de género. A pesar de la ceguera sobre la determinación del componente de género en las políticas sociales, quienes idearon el Plan percibieron que era responsabilidad del Estado atender a la población más afectada, a la vez que se hacen evidentes las dificultades para introducir en las políticas públicas una perspectiva tendiente a transformar las relaciones desiguales de género y de clase, que no se limite a solucionar algún problema específico de las mujeres como representantes de sus hogares.

Escenarios de conflicto entre 2003 y 2006: en defensa de una experiencia democratizadora

Como un proceso de trama abierta, el Plan dio lugar a negociaciones y tensiones entre los/as distintos/as sujetos/as involucrados/as y a una serie de escenarios de conflicto que se fueron constituyendo y desarrollando a lo largo de la puesta en práctica. Tanto el financiamiento como el diseño y la ejecución implicaron contrapartes internacionales, nacionales, provinciales y locales, cada una de las cuales tenía requerimientos específicos, diferentes intereses e ideas propias de las características que debía tener el programa. Esto produjo una permanente tensión en la posibilidad de articular y de crear certidumbre en el desarrollo. Para los planificadores, el conflicto debía ser encauzado:

Era un manajo de cortocircuitos esto. Había que encauzarlo, porque estallaba todo, con los organismos internacionales, con los docentes, con los municipios, con el puntero, con personas

que habían trabajado en programas sociales, donde la lógica era otra, y en los peores momentos las defensoras más acérrimas de esto eran las mujeres (Entrevista a José, planificador, 2006).

El inicio del nuevo siglo estuvo signado por la crisis económica y la incertidumbre institucional. Este contexto, en lo cotidiano, obligaba a diversificar y asumir actividades no planeadas, porque se presentaban situaciones inesperadas que interrumpían las rutinas. Pero la caída del presidente De la Rúa suscitó cambios importantes que implicaron reestructuraciones en la esfera técnica y en el financiamiento. El cambio de autoridades a nivel nacional provocó la desaparición del apoyo directo en la gestión de la Nación, al disolverse el Equipo Nacional, lo que precipitó que la Provincia asumiera parte del financiamiento y la gestión de la contraprestación educativa (MDSys, 2002). El nuevo escenario no logró interrumpir la continuidad del Plan. Sin embargo, lo sometió a una situación de gran inestabilidad. Los centros y los/as ejecutores locales quedaron sin un basamento importante, el cual debió ser reconstruido pero ya sin apoyo nacional. La pérdida del sostén que brindaba Nación, la falta de articulación por parte de la coordinación provincial (UEP) y la pérdida de conexión y apoyo mutuo con las demás unidades ejecutoras locales dejó a los centros en una suerte de *soledad* frente a las decisiones políticas que venían *desde arriba*.

A principios de 2002, cuando se implementó a nivel nacional el masivo Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, se decidió el traslado de todas las beneficiarias, pero no de manera automática sino que debían volver a inscribirse como solicitantes. Por distintos motivos, quedaron fuera del nuevo padrón un grupo de beneficiarias y la Provincia se hizo cargo del pago del subsidio de las mujeres que habían quedado fuera del PJJHD. En este sentido, las alumnas quedaron enmarcadas en dos subsidios, uno del que se encargaba Nación, y otro, la Provincia. Esta suerte de dualidad de planes trajo un clima de inseguridad, porque las mujeres que no ingresaron en la nueva base de datos de Nación temían no seguir cobrando. Al mismo tiempo, los calendarios de cobro eran diferentes, según si el dinero provenía de la Provincia o de la Nación, lo que producía angustia a quienes cobraban más tarde.³⁴ Esta situación de aislamiento se agravó cuando, en diciembre de 2003, se prescindió de los servicios de todas las unidades ejecutoras, tanto la provincial

34 Recordemos que se trataba de un momento de gran inestabilidad económica, donde la escasez de dinero llevó a los gobiernos a crear bonos, cuasi monedas y tickets, provinciales y nacionales, para cumplir con los pagos.

como las municipales. Los centros educativos siguieron prestando servicios, pero sin la mediación y el amparo de las coordinaciones locales, bajo la dependencia directa y desarticulada de los municipios y de la Dirección General de Escuelas.

De lo dicho hasta aquí se desprende la variedad de conflictos de intereses que se ponen en juego en la práctica. Por una parte, la perspectiva de los/as planificadores/as, que argumentan que la distribución de tareas implica la formación de cuadros, es decir la formación de organismos y personal capacitado para aplicar planes sociales y aprovechar recursos compartidos; mientras que quienes deben poner efectivamente en funcionamiento el plan en el territorio tienen otros intereses, ya sean intendentes, coordinadores/as, docentes o las mismas beneficiarias. Evidentemente, en la primera etapa del Plan, el mayor capital lo ostentaba el equipo nacional: tenían la idea, el dinero y la fuerza política para imponer sus criterios por sobre los particularismos de los/as diferentes sujetos/as. Si bien es necesario establecer una crítica a la imposibilidad de entender como inclusiva o de ingreso ciudadano una política focalizada y con un subsidio tan bajo, tampoco podemos desconocer el lugar determinante que efectivamente ocuparon la condición de género de las beneficiarias, invisible al principio, y la educación como componentes innovadores.

La producción de un microcosmos fue posible gracias a la idea de poner en ejecución una política social que, a pesar de sus límites, fue capaz de articular la lógica asistencial focalizada con un derecho universal que se constituyó en una crítica en acto de las políticas neoliberales de desresponsabilización del Estado respecto de los problemas sociales. Es decir que el microcosmos se produce en un encuentro paradójico entre planificadores/as, funcionarios/as, burócratas, educadores/as y mujeres, y en una coyuntura que es propicia para la articulación de estos/as sujetos/as portadores/as de *habitus* e intereses divergentes. La gran fuerza centrípeta que permitió la constitución de este espacio más o menos autónomo fue, en el primer momento, ese equipo nacional con capacidad suficiente para aglutinar fuerzas. Pero cuando este se desliga, la fuerza de aglutinamiento se desplaza hacia las mujeres beneficiarias que se resistían a perder la oportunidad de la que se habían apropiado. En diciembre de 2001, los/as sujetos/as ya estaban en el campo, se habían involucrado con la actividad y generado una serie de lazos de

solidaridad. Esto creó un interés común capaz de convertirse en un interés general ya instalado en el espacio público: la educación como valor social compartido.³⁵

Mostrar que las reivindicaciones que un grupo exhibe exceden los intereses particulares de ese grupo produce un potencial colectivo para generar consenso o actos políticos. Una vez echada a andar la maquinaria por un grupo de intelectuales y planificadores con una mirada innovadora respecto de las políticas sociales, cuando se produce la crisis en diciembre de 2001 la desaparición de este grupo del proceso organizacional no quebró el eje o el núcleo del Plan sino que se desplazó hacia docentes y mujeres, sujetos/as con práctica (anterior o adquirida en el proceso) para interpelar a otros/as sujetos/as y colocarse a sí mismos/as como portadores/as y enunciadores/as de un interés general. El componente educativo, convertido en un valor social compartido, deviene el heredero del núcleo del microcosmos producido y el elemento con capacidad centrípeta para dar continuidad a un plan que estaba condenado a desaparecer en un contexto hostil.

En julio de 2003, finalizaba el período prefijado de tres años de ejecución y, por tanto, del funcionamiento de los Centros de Educación Secundaria y de los Centros de Cuidado Infantil creados para el Plan. Avanzado el segundo cuatrimestre, la amenaza de disolución se hizo muy presente cuando comenzó a circular la voz de que al término de la implementación se cerrarían los CENS.³⁶ El Plan había tenido buenas críticas y gran aceptación social. Desde el punto de vista educativo, todo/as coincidían en los resultados positivos, como también en el fortalecimiento y la integración de las mujeres.³⁷ Sin embargo, se planteó la negativa a

35 No es casual que la educación se haya instalado como valor social compartido. Si bien durante el menemismo la educación fue fragmentada bajo la idea de los nuevos contenidos, lo que le quitó el carácter homogeneizante y profundizó los circuitos diferenciados de una educación para pobres y una educación para ricos, en nuestra sociedad la educación sigue siendo pensada como la vía regia de ascenso social, un elemento que conserva simbólicamente (ya no efectivamente) un valor que fue estructurador del imaginario nacional y dejó instalada la idea de la escuela como lugar de adquisición de los valores republicanos y como el mayor logro democrático (De Pauw, 2007).

36 Según las/os docentes entrevistadas/os, el personal de los centros estaba confiado en que cuando se abre una escuela es muy difícil cerrarla, mientras tenga matrícula. La idea de que las escuelas son «intocables» es mencionada tanto por funcionarios/as como por docentes, pero desde perspectivas muy diferentes. Mientras que para las/os docentes era motivo de seguridad, lo que aplazó la movilización, para los funcionarios era motivo de preocupación y duda sobre la conveniencia de abrir escuelas.

37 Algunos titulares de diarios locales durante la primera etapa del Plan: «El programa Jefas de Hogar festejó con la ministra» (*Los Andes*, Mendoza, 2000, diciembre 22). «En la Alianza y el PJ piensan que hay que aumentar. El Plan Jefas de Hogar tiene respaldo político. El programa cumple un año en julio y tuvo una deserción menor al 5%. Participan alrededor de 2.500

abrir nuevas inscripciones para 2003-2006, y se lo dio así por finalizado. Si bien los funcionarios tenían en cierta medida intenciones de continuar, las condiciones institucionales habían cambiado y las evaluaciones positivas no eran razón suficiente para mantener o ampliar la estructura. Los CEBA continuarían, pero los CENS Jefas, se decía, habían cumplido su ciclo. En ese momento ya se pensaba en planes sociales masivos y estaba siendo cuestionada la viabilidad de las instancias de contraprestación.

En la segunda mitad de la década de los 90, se produce una proliferación de programas sociales recomendados y financiados por organismos internacionales con una gran diversidad de objetivos, características y condiciones de contraprestación. La réplica de estos programas poco tenía que ver con sus resultados particulares o con el cumplimiento de los objetivos explícitos, sino que iban apareciendo y extinguiéndose a medida que se agotaba el financiamiento o la voluntad política, independientemente de los resultados alcanzados.³⁸ El Plan Jefas no tenía por qué escapar a esta lógica, si no hubiera sido por la participación de sujetos/as que tenían una concepción de defensa de las oportunidades educativas. Específicamente, lo que marcó la diferencia fue que algunas directoras, docentes, alumnas, algunos/as ejecutores/as locales y organizaciones territoriales se organizaron para exigir la continuidad de los CENS con la misma modalidad, la incorporación de nuevas beneficiarias, la posibilidad de finalizar a quienes no lo habían hecho y de seguir estudiando a quienes querían. Sin este involucramiento, el plan hubiera concluido como otros programas con estas características en la vorágine de la política social.³⁹

mujeres de Las Heras, Godoy Cruz, Capital y Guaymallén» (*Los Andes*, Mendoza, 2001, mayo 27).

38 Lo Vuolo y otros/as indican que más allá de las evaluaciones particulares de cada programa, la política asistencial financiada y recomendada por los organismos internacionales se caracteriza por la «variedad» o fragmentación de los problemas abordados, la falta de coordinación entre el conjunto de programas y la consecuente «inflación» o exaltación de los programas individualmente. Esto se debe, según los/as autores/as, entre otras cosas, a la incapacidad de gestión, a la falta de claridad conceptual sobre los problemas y porque la obtención de créditos era necesaria para el sostenimiento del nivel de reservas, eludir las carencias de presupuesto y operar con poder institucional. Por otra parte, a través de estos créditos, los/as técnicos/as «experimentan» programas como si se tratara de un laboratorio social, conformándose lo que llaman una burocracia paralela, que responde a los organismos de financiamiento internacional (Lo Vuolo et al., 2004, p. 181).

39 Estas directoras que comenzaron a movilizarse presentaron primero un proyecto de continuidad del Plan. Era un informe donde describían lo que había significado la experiencia y proponían su continuidad argumentando sobre la base de los efectos positivos para la comunidad. Ante las negativas y los enfrentamientos con la coordinación provincial, acudieron

Para organizar las acciones de reclamo, se realizaban reuniones, que comenzaron en las instalaciones del Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE). Además, algunos/as docentes se acercaron a grupos piqueteros que estaban relacionados con las beneficiarias de los planes sociales.⁴⁰ Precisamente, una de las fracturas que hubo al interior de este grupo organizado por la continuidad de los CENS Jefas tuvo que ver con los desacuerdos en relación con el nivel de politización de las medidas. Algunas directoras y docentes consideraban que vincularse con el sindicato y aceptar el apoyo del movimiento piquetero perjudicaría la negociación con el gobierno. Según señalaba un docente entrevistado, se formaron dos grupos, uno que accionaba «políticamente» y otro que lo hacía «a nivel local», que se acercaba y trataba de obtener el apoyo de los municipios. Este último grupo pensaba que tendrían mayor posibilidad de continuar si mantenían la demanda fuera de la lucha política.⁴¹

Esta escisión entre el personal de los CENS Jefas muestra las posiciones ideológicas y compromisos entre quienes están más involucrados/as con una lucha

a los medios de comunicación. En el marco de un año electoral, era un momento propicio para presionar. Una nota en el diario *Los Andes* se titulaba del siguiente modo: «Mujeres del Plan Jefas quieren seguir estudiando. Son 911 beneficiarias que en julio se reciben como Peritos en Acción Social y 727 que terminan la primaria» (*Los Andes*, Mendoza, 2003, mayo 26). Titulares de diarios locales de julio de 2003: «Continuará el Plan Jefas de Hogar con contraprestación educativa. Podrán terminar la primaria y la enseñanza media y hasta continuar en la universidad» (*Los Andes*, Mendoza, 2003, julio 9).

- 40 En 2003, continuaba el clima de protesta social, y el movimiento piquetero fue una de las manifestaciones más importantes. Este movimiento, heterogéneo en su interior y anclado en diferentes localidades del país, surgió en los 90 como reacción a los despidos masivos y al aumento del desempleo. En sus acciones participaban los/as obreros/as despedidos/as junto con sus familias y trabajadores/as y desempleados/as de diferentes sectores. Las mujeres fueron parte activa y protagónica de la organización y mantenimiento de los piquetes, al punto que comenzaron a organizarse como grupos de mujeres y a plantear demandas específicas (Longo, 2011).
- 41 Esta ubicación de los/as docentes en la trama social, como luchadores/as, trae aparejados problemas. Hay un discurso relativo al perfil de algunas profesiones, como el trabajo social, la enfermería o la docencia (que no casualmente son profesiones feminizadas en cuanto se supone que la vocación de servicio y de cuidado del otro/a es propio de las mujeres) que siempre hace referencia al apostolado, a la vocación de servicio, a la entrega, al don y al valor social asignado, muchas veces en desmedro del valor económico de esas profesiones, es decir del salario. Esta percepción no funciona exclusivamente a nivel social, sino que inclusive las/os mismas/os trabajadoras/es tienen esa percepción de su profesión y de su función social. A pesar de que históricamente el gremio de la educación fue combativo, hay un problema para ver a los/as docentes como luchadoras/es. De este modo, no es de extrañar que, por una parte, los/as funcionarios/as desvalorizaran la demanda de las/os docentes argumentando su carácter corporativo, y por otra, muchas/os docentes no quisieran verse identificadas/os con la imagen de luchadores/as sociales.

político-social y quienes desean mantener un espacio que les parece positivo, ya sea porque es bueno para las alumnas o por mantener el puesto de trabajo. A pesar de que provienen de la misma comunidad educativa, las concepciones sobre el mundo son diferentes. La escuela se presenta con una serie de características: neutralidad y universalidad, lejos de intereses particulares. Estas características que se piensan de la escuela también se piensan de los/as educadores/as. Entonces, cuando las/os docentes reclaman por derechos y aparecen situadas/os en posiciones políticas controversiales y en lugares ideológico-políticos, inmediatamente parece que hay algo que no está funcionando. Es difícil asociar la imagen del/a docente a la lucha política, laboral o reivindicativa, a pesar de que el gremio docente en Mendoza ha sido históricamente femenino y combativo. En consecuencia, no todos/as los/as docentes pueden situarse a sí mismos/as en el lugar de la lucha política.

Los programas sociales se caracterizan por la discontinuidad, las prácticas dispersas, la incapacidad para recoger la experiencia para futuras acciones, pero la coyuntura electoral y la eficaz jugada de los/as docentes, a pesar que es difícil admitir el triunfo del «otro», obligaron a los/as funcionarios/as a reconsiderar su decisión. En agosto de 2003, se obtiene una resolución de continuidad por parte de la Legislatura Provincial que prolongó la vigencia de los CENS hasta 2006. Esta resolución establecía la creación del «Programa CENS, CEBA, CCI Jefas de Hogar en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Social» (Diario de Sesiones, 2003). Allí se resuelve sobre la existencia de los Centros Educativos y de Cuidado Infantil y se establece la creación del programa, la dependencia, las beneficiarias, los beneficios y contraprestación, la forma de pago del subsidio y la implicación de la DGE y de los municipios. Se abrieron las inscripciones para la cohorte 2003-2006 en el marco del Plan Jefas y Jefes de Hogar (ya no del Plan Jefas) para aquellas beneficiarias que elegían como contraprestación continuar los estudios. En el marco de este nuevo Plan, lo educativo era una de las contraprestaciones permitidas, pero no con la modalidad del Jefas, en el sentido de un plan de promoción de desarrollo social que toma como eje lo educativo.

Bajo condiciones políticas, económicas e institucionales adversas, sin la presión del personal docente, lo más probable era que el Plan no hubiese continuado. La voluntad política e institucional fue producida por la intervención de los/as docentes en el espacio público a través de la negociación con legisladores/as, sindicalistas y con la generación de una opinión pública favorable a través de la

apelación a la educación como derecho ciudadano universal y valor compartido por *todos y todas*.

En 2003, continuaron algunas beneficiarias, promovidas de los CEBA a los CENS, y se inscribieron nuevas alumnas. Quedaron 12 centros y 12 aulas satélite. En cuanto a las unidades ejecutoras y el componente de cuidado infantil, fueron disueltos en diciembre de 2003.

En julio de 2006, finalizaba la segunda cohorte de los CENS Jefas. Comenzaron entonces nuevamente a circular rumores, más tarde confirmados, de que el sistema sería reorganizado y cerradas todas las aulas satélite. Si bien no había ningún comunicado oficial, se decía que se mantendrían los CENS núcleos y serían incorporados a la planta funcional de educación secundaria para adultos/as y abiertos a la comunidad, aunque privilegiando el perfil de las beneficiarias de programas sociales.⁴² La DEJA, en lo que consideraba una reorganización del sistema de educación de adultos/as, para incorporar los CENS Jefas a la planta funcional, buscaba trasladar la mayor parte de las horas de las aulas satélite, manteniendo o bien el horario o bien la ubicación, pero no ambas. Para los/as docentes, el traslado de lugar físico u horario de las aulas satélite equivalía a dejar fuera del sistema educativo a las 500 mujeres que eran aspirantes a terminar sus estudios, de acuerdo con las preinscripciones que habían hecho para las aulas anexas. De este modo, parte de la comunidad educativa de los CENS decidió volver a movilizarse.

Al igual que en 2003, las razones para reducir los CENS se basaban en cuestiones relacionadas con el financiamiento y la reorganización de la planta funcional. Docentes y funcionarios/as de la DEJA tenían dos concepciones radicalmente distintas en relación con la educación para adultos/as. Para los/as funcionarios/as, la educación para adultos/as era un circuito transitorio hasta que los/as sujetos/as lograran la reinserción en un mercado laboral adaptado a la lógica de los planes sociales focalizados y a las normas generales del sistema educativo. Por su parte, los/as docentes tenían una idea de educación de adultos/as que excedía la institución escolar como tal, la consideraban un bien o un derecho social y no un servicio. Pensaban que tanto ellos/as como las alumnas tenían derecho a formar parte de las decisiones relacionadas con la organización del sistema.

42 En las inscripciones tenían que promover que un 95% fueran mujeres, preferentemente entre 25 y 40 años, el 5% varones. Si este perfil no era completado, el cupo se podía abrir a otras personas.

Los/as docentes movilizados promovieron actividades que se extendieron durante el mes de agosto de 2006, como se pudo analizar en las observaciones realizadas.⁴³ Las consignas eran: el mantenimiento de los CENS Jefas con su perfil social, ubicación y horarios, porque facilitaban la asistencia a sectores que no podían hacerlo de noche; apertura a todas las personas adultas que quisieran inscribirse, inclusive varones, y reconocimiento de que la formación de las «madres» tiene efectos multiplicadores que benefician a toda la comunidad. Se buscaron diferentes apoyos políticos y se organizaron acciones para instalar la problemática en los medios de comunicación y en la sociedad. Como producto de las movilizaciones, los/as docentes lograron una reunión con el director de la DEJA (que fue una clara muestra de lo inconciliable de las diferentes concepciones) e incluso un pedido de rendición de cuentas por parte del funcionario.

Sin embargo, los efectos no fueron los esperados. Finalmente, las aulas satélite dejaron de estar ubicadas en los barrios, en los horarios en que funcionaban. Las horas cátedra de esas aulas fueron trasladadas o bien a los centros núcleos (manteniendo el horario) o bien a los CENS comunes (manteniendo la ubicación en el barrio pero no los horarios). Se impuso la lógica de que el gasto social en educación y sanidad debe preparar a los/as ciudadanos/as para competir en el mercado, procurando la igualdad de oportunidades (Rodríguez Guerra, 2001). Esto explica la tendencia a reducir las oportunidades educativas para adultos/as a capacitación laboral, porque son personas que, se supone, ya no necesitan de la educación para insertarse en la sociedad sino en el mercado de trabajo, a diferencia de las/os niñas/os.

A pesar de todo, se mantuvieron los 12 CENS núcleos e inclusive fueron incorporados a la planta funcional (al menos hasta 2009). Los/as funcionarios/as de la DEJA decidieron dentro de lo que consideraban políticas posibles, en un marco de políticas neoliberales que opera como el límite dentro del cual ellos/as actúan.

A continuación, analizaremos cómo cada uno/a de estos/as sujetos/as (docentes, beneficiarias, funcionarios/as) se fue posicionando en este escenario ubicado como «nosotros» frente a un «ellos» en los diferentes momentos de tensión.

43 Ver Anexo 1, Diseño metodológico y técnicas de recolección de la información (p. 243).

Ellos y nosotros: alianza y contraposiciones en los escenarios de conflicto

«Ellos» son «los que están arriba»; la «crema y nata», quienes te pagan la incapacidad, los que te multan, los que te mandan a la guerra, los que «pueden ser más que tú» y ocasionaron, en los años treinta, que las familias se dividieran, a fin de evitar que se redujera el subsidio del gobierno. «Ellos» no son confiables; hablan solo estupideces y «son todos de doble cara», «jamás te informan cómo está el pariente hospitalizado»; «están confabulados», «te desprecian siempre» y «te tratarán como si fueras basura». En Inglaterra, las autoridades han actuado con mucha violencia, especialmente durante la primera mitad del siglo XIX, no obstante en este siglo «ellos» ya no tiene una connotación violenta. No es el «ellos» del proletariado de algunos países europeos, de la policía secreta, de la brutalidad manifiesta y de las desapariciones repentinas. Sin embargo existe, con cierta razón, el sentimiento entre la clase obrera de que a menudo están en desventaja; de que la ley está más bien en su contra y que pesa más sobre ellos que sobre otros grupos (Richard Hoggart, 1990, p. 80).

El Plan Jefas se estructura sobre una red de relaciones que se establece entre los/as sujetos/as con sus intereses y criterios, la estructura organizativa, el objetivo núcleo del plan y, por supuesto, con el contexto. A partir de estas relaciones, se entablan vínculos de alianza o de contraposición, de acuerdo con los modos en que se desarrollaron estos componentes en los diferentes puntos de tensión que se dieron en el Plan como proceso organizacional. Básicamente, estas relaciones, después de la crisis de 2001, se concretaron entre funcionarios/as y beneficiarias y entre alumnas y personal docente, pero también hubo relaciones entre los/as funcionarios/as y el personal docente. Mientras que los dos primeros vínculos fueron de alianza, y a veces hasta una relación paternalista, el último fue un vínculo de antagonismo donde se dirimían de manera irreconciliable los criterios en torno a las políticas sociales y la educación.

Asimismo, se configuró como un escenario cruzado por conflictos. Como señala Hoggart, los/as sujetos/as populares se sitúan frente al Estado y sus funcionarios en diferentes posiciones que varían según el momento histórico. El lugar de observadora en los conflictos por la continuidad de los CENS durante 2006 me permitió advertir los procesos de constitución de sujetos colectivos, los posicionamientos y las alianzas antagónicas. «Ellos» y «nosotros» no son entonces identidades permanentes sino que se construyen en la lucha. Se trataba de un escenario de conflicto que iba trazando mapas de relaciones de fuerza, de alianzas y contraposiciones no estáticas en un «nosotros» y un «ellos», donde el conflicto era percibido de modo diferente de acuerdo con el lugar que se ocupaba.

Docentes, funcionarios/as y mujeres no se jugaban lo mismo. Para las mujeres, se trataba de su supervivencia, para los/as funcionarios/as, de la necesidad de gestionar el sistema, mientras que los/as docentes visualizaban un horizonte social más amplio: el beneficio de mantener determinadas condiciones de accesibilidad para garantizar el derecho a la educación.

Desde el punto de vista de las/os docentes, el «nosotros» estaba formado por ellos/as mismos/as y las alumnas, y ese «nosotros» se configuraba en contraposición a un «ellos»: los funcionarios, pero estos también percibían a las mujeres como parte de un «nosotros». Entonces las mujeres formaban parte de al menos dos «nosotros», una posición ambigua que obedece a que ellas no están dispuestas a arriesgar por los centros lo mismo que los/las docentes, deben defender el cobro de la asignación y ello las sitúa en una posición de mayor dependencia respecto de la asistencia estatal y sus funcionarios/as.

Las movilizaciones de 2003 y 2006 estuvieron atravesadas por dos aspectos que se erigieron en el objeto de los reclamos, uno relacionado con la valoración del carácter social de los centros, y otro, con la defensa de lo laboral. El primer aspecto, es decir el social, se vincula con que los CENS Jefas eran considerados algo valioso para toda la comunidad, en cuanto daban educación a sujetos/as pertenecientes a sectores excluidos. Por otra parte, lo laboral tiene que ver para los/as docentes con la defensa de un trabajo que, aunque en condiciones de precariedad, les producía satisfacción a quienes lo transitaban, por la avidéz de conocimiento de las alumnas, por los vínculos entre docentes, alumnas y directoras, por la relación que era posible establecer con mujeres adultas.

En definitiva, el enfrentamiento se va a delinear entre quienes quieren una escuela que llegue a la gente desde una lógica de democratización de la educación y quienes portan una lógica de restricción del alcance de la educación para adultas/os, basados en argumentos de orden burocrático y eficientista sobre la reducción del gasto social y de asistencia para el control del conflicto social.

La intención de movilización prevalecía, sobre todo en un grupo reducido de docentes, directoras y personal no docente, con compromiso social (previo o adquirido durante el desarrollo del Plan) pero que no era común ni a todo el personal de los CENS Jefas ni a todas las beneficiarias. Las beneficiarias no se sentían interpeladas para solicitar la continuidad en la misma medida que los y las docentes, muchas de ellas mantenían planes sociales, ya que estaban en el Plan Jefes y Jefas y otras habían pasado al Plan Familias, es decir que conservaban el

subsidio independientemente de la existencia de los centros, y podían realizar otra contraprestación, o ninguna, de acuerdo al plan que cobraban. Por tanto, su iniciativa y participación no cumplió con las expectativas del personal de los CENS.

Si bien en estos/as docentes se condensa una perspectiva que hace hincapié en la educación como derecho ciudadano, no es el mismo punto que perciben las beneficiarias, porque ellas han quedado, por sus condiciones de existencia, colocadas en una posición de expectativas en relación con el Estado que las subsidia y no pueden percibir el horizonte más amplio al que habilita la educación. Ellas, al igual que los/as planificadores (aunque obviamente de manera diferente) solo transitan el sistema educativo y están más que nadie atrapadas en una relación con quienes implementan las políticas de subsidio de la pobreza, aunque no dejan de tener sobre ellas una perspectiva crítica.

Para los/as docentes, el deseo de continuar con los CENS Jefas tenía que ver tanto con el significado como con las características del espacio que se había construido. Consideraban que no había voluntad política ni institucional para mantener estos espacios, por el costo que implicaban en edificio y salarios, pero sobre todo por los efectos de concientización en las alumnas-beneficiarias, que las hacía resistentes a la discrecionalidad. También advierten una tendencia a restringir las posibilidades educativas para los/as adultos/as: una inclinación a poner a la educación en función de la política social, a remplazar las instancias de educación formal por capacitaciones y formación profesional «acorde» al sistema productivo, en consonancia con el discurso del capital humano productivo, resurgido en los programas sociales de emergencia y educativos de los años 90.

Los/as docentes se oponían al sistema de políticas de asistencia imperante. Demandaban que la política fuera mucho más que contener o paliar, estaban exigiendo no cercenar la posibilidad de educación para una población específica. El debate que abrían era por la educación como un derecho que el Estado debía garantizar para todos/as los/as ciudadanos/as, inclusive para aquellos/as que no estaban en la edad que se considera adecuada para ser escolarizados/as, sobre todo teniendo en cuenta que los/as adultos/as que no han finalizado la escuela son precisamente aquellas/os a los que no se les garantizaron las condiciones adecuadas para acceder al servicio educativo en su momento. El involucramiento de los/as docentes con los centros y las alumnas había sido tal, que la demanda por la continuidad excedía el conservar el empleo, tenía que ver con las relaciones que se habían entablado.

En el traslado de las aulas satélite, se observaba el intento de reducción de la educación para adultos/as, dirigida a sujetos/as con características particulares, con condiciones materiales de existencia precarizadas. Se trata de una educación «pobre para pobres» (como le señaló un docente al director de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos en una reunión), destinada a sujetos/as que transitan por un circuito diferencial y desjerarquizado, que tiende a convertirse en capacitación laboral de poco tiempo, escasa calidad y contenidos deficientes, una actividad que justifique el percibir un subsidio y que produzca la ilusión de que se hace algo *productivo* a cambio hasta reingresar al mercado.

El proceso de precarización y ajuste del sistema educativo para adultos/as y pobres tiende a reducir la oferta educativa a un tiempo acotado, con capacitación en oficios y promoción en la gestión de proyectos comunitarios. La lógica de las políticas educativas y sociales que se promueven gira en torno a menos educación y más capacitación laboral, como si una cosa le restara tiempo y utilidad a la otra. Además de considerar que las personas que están excluidas no tienen la capacidad suficiente para incluirse y, por tanto, hay que capacitarlas. Como indican Lo Vuolo y otros/as, se espera que la iniciativa para solucionar los problemas salga de la propia sociedad civil, que la gente se capacite para solucionar sus propios problemas o para ver cómo gestiona su situación. Cada uno/a es responsable de ella. Desde el Estado se pueden dar algunas herramientas o facilitadores, como la capacitación profesional, para dar igualdad de oportunidades, pero después cada uno/a debe ver cómo administra esas herramientas (Lo Vuolo et al., 2004).

El denominador común de las luchas emprendidas en 2003 y 2006 era impedir la reducción de un espacio abierto en el campo escolar con características especiales, que permitió el acceso a la educación a mujeres ubicadas en un lugar subordinado en las relaciones de explotación y opresión de género (Kergoat, 1994). Las/os docentes, en ese contacto directo con las mujeres que transitaron el Plan, tomaron conciencia de la relevancia de este espacio y se comprometieron, porque entendían que la práctica escolar tiene mayor valor social que la asistencia o la burocracia. Los CENS se constituyeron en un microcosmos, en cuanto no obedecían directamente ni a la lógica educativa ni a la lógica burocrático-asistencial. En cambio, adquirieron una lógica propia, relativamente autónoma, que permite ofrecer educación a sectores que necesitan de subsidios estatales para sobrevivir.

Ya en las primeras reuniones se fue perfilando la constitución de este nosotros, con un interés común, indispensable para llevar a cabo una lucha, que en

este caso era mantener los CENS contra los intentos de un «enemigo» común, un ellos, constituido por todos/as aquellos/as que atentan contra la continuidad de los CENS Jefas. «Ellos» que, como describe Hoggart, «no son confiables». Son un grupo de burócratas que no se interesa por el bienestar «del pueblo», que intenta dividirlos: «son todos de doble cara». Además, la sensación de hostilidad hacia el «nosotros»: «te despreciaran siempre» y «te tratarán como si fueras basura». Hostilidad que en este caso proviene no solo del gobierno sino también de otros colegas de los CENS comunes y de las supervisoras de escuelas.

En este discurso que demarca un «ellos» y un «nosotros», se evidencian las lógicas contrapuestas de estos dos grupos a partir de cómo se van definiendo a sí mismos y a los/as otros/as. El «nosotros» se articula alrededor de la defensa del valor de la educación, donde hay un motivo trascendental, que va más allá de intereses egoístas. Se habla en aras de una necesidad general y compartida: el derecho a la educación de los sectores «más castigados» de la sociedad. Por el otro lado están «ellos», que responden a intereses burocráticos, que desde el punto de vista de las/os docentes no buscan el bienestar de la población sino la adecuación a la norma, el orden y la reducción del gasto, que miden la eficiencia y el éxito en términos de costos-beneficios, donde los beneficios intangibles no justifican los elevados costos de mantener una estructura para dar educación a ciertas mujeres.

Desde el punto de vista de los/as funcionarios/as, se trata de ordenar el sistema para fortalecer las instituciones. El beneficio consiste en integrar el espacio y darle mayor control a la gestión. Desde el punto de vista de los/as docentes, en cambio, se está reduciendo un espacio con características democratizadoras, a la lógica burocrática y de control del conflicto social. Mientras para los/as funcionarios la educación parece ser un servicio focalizado de contención o una herramienta compensatoria hasta tanto las beneficiarias logren reubicarse en el mercado laboral, para los/as docentes es un derecho universal que dignifica a las personas por lo que les aporta. En el discurso de los/as funcionarios/as está presente una concepción conservadora de la ciudadanía y de los derechos de los/as sujetos/as subalternos/as, una concepción que hace hincapié en la responsabilidad de los pobres e individualiza el problema sin poder ver las condiciones históricas y sociales, sin ver la sociedad en su conjunto, tendiendo a individualizar la responsabilidad por el propio lugar en la sociedad. En definitiva, se trata de un conflicto entre la lógica de los derechos y la lógica asistencial neoliberal. A su vez, la lógica de los derechos implica una concepción universalista de ciuda-

danía que indefectiblemente choca contra el particularismo de las lógicas de la intervención focalizada.

Evidentemente, la perspectiva de los/as docentes expone a las políticas sociales. Tienen motivos para sospechar de presuntas buenas intenciones. Las palabras de Hoggart en relación con las autoridades inglesas en el siglo XIX parece describir la situación de Argentina: «Ellos» se portaron de manera brutal entre 1976 y 1983. «Ellos» se portaron duramente durante el «menemato»: dejaron a miles de personas en la calle, acosaron a los/as pobres. «Ellos» «en este siglo ya no tiene una connotación violenta. No es el ‘ellos’ de la brutalidad manifiesta y de las desapariciones repentinas. ‘Ellos’ ahora son civilizados/as y dicen que implementan políticas sociales cargadas de un discurso progresista y optimista, pero en cuanto pueden «te clavan el puñal por la espalda», te cercenan los espacios. Lo cual hace perfectamente legible, en un acontecimiento microhistórico, la percepción de la relación entre ellos y nosotros, donde se evidencia «con cierta razón» cómo los/as sujetos/as subalternos experimentan el sentimiento «de que a menudo están en desventaja; de que la ley está más bien en su contra y que pesa más sobre ellos que sobre otros grupos» (Hoggart, 1990, p. 80). Lo que no pueden ver los/as docentes es que las mujeres, con quienes se sienten aliados/as en un nosotros, por su extrema necesidad van a optar si es necesario por la estrategia de aceptar el subsidio del gobierno.⁴⁴

En este escenario de conflicto, los/as sujetos/as colectivos muestran las contradicciones y tensiones más profundas que atravesaron este microcosmos que se conformó y su imposibilidad de prolongarse. Desde sus inicios, las fuerzas centrífugas que lo atravesaron, la zona de incertidumbre, fueron agudas, profundizadas y acumuladas en las coyunturas de 2001, 2003 y 2006, al punto de producir tensiones y configurar identidades colectivas contrapuestas, lo que inevitablemente, en la intersección entre lógicas tan diferentes, dio lugar a la disolución del microcosmos que se había conformado. El desenlace de 2006 no fue tan alentador como los anteriores, cada campo se separó y zanjó el conflicto en sus propios límites.

44 Javier Auyero y María Inés Peralta han trabajado sobre el clientelismo político como una relación de dominación compleja entre Estado y sectores populares. Ponen de relieve el clientelismo como prácticas y estrategias de supervivencia que estos sectores, los/as funcionarios/as y mediadores/as despliegan en el campo de las políticas sociales y no simplemente como una práctica de manipulación política (Auyero, 2001; Peralta, 2006).

La finalidad del Plan Jefas como política social se dirige, por una parte, a lograr planificar y ejecutar un programa novedoso y eficiente para atender la exclusión social y, por otra, a brindar la oportunidad de terminar la educación formal primaria y secundaria a mujeres de sectores populares.

Sin embargo, esta política que se presentaba como innovadora, con una contraprestación universalista, está enmarcada dentro de la lógica del capitalismo neoliberal. A fines de los 90, la pauperización y el descontento social habían llegado a tal punto que si la pobreza y la exclusión (producto de las modificaciones regresivas en el mercado laboral) no se controlaban, se ponía en peligro la estabilidad del modelo, y tarde o temprano igualmente se iba a tener que invertir en planes sociales masivos cuyo control sería más dificultoso, o bien en represión (quizá de aquellos/as que no fueron «debidamente educados» por madres a su vez «debidamente educadas»⁴⁵).

Cuando el secretario de Tercera Edad y Acción Social propuso un plan con el objetivo de introducir modificaciones en la forma de hacer políticas sociales, estaba observando que el desempleo había llegado a niveles que ya no eran funcionales ni al Estado ni al sistema de acumulación. Como indica Sara Morgenstern, la lógica del lucro y de las cuantías ingentes de desempleados/as solo sirve a la empresa individual y no al sistema en su conjunto. En palabras de la autora:

Más allá de ciertos límites, el desempleo conspira contra la estabilidad social, reduce el mercado y aumenta el déficit fiscal, en la medida en que los recursos que presumiblemente podrían invertirse productivamente deben destinarse a cubrir el paro o la inseguridad ciudadana (Morgenstern, 1995, p. 11).

En este contexto, un funcionario de primera línea, desde su lugar privilegiado para observar y actuar sobre la realidad, pudo percibir que la lógica del neoli-

45 Ambas situaciones se registraron en el país. Desde el 19 y 20 de diciembre 2001 y durante 2002 se sucedieron manifestaciones sociales, cuya represión dejó un saldo de centenares de heridos/as y decenas de muertos/as, hasta que después del asesinato, tomado por las cámaras, de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, el presidente interino Eduardo Duhalde decidió adelantar las elecciones. Por otra parte, el mismo presidente implementó planes sociales, los cuales fueron fuertemente criticados por la opinión pública por la falta de control y el incumplimiento de las/os beneficiarias/os de la contraprestación requerida.

beralismo estaba provocando efectos adversos, que era necesario producir una torsión en las políticas para atender esos efectos, que las más perjudicadas eran las mujeres y que la educación como contraprestación tendría un valor especial debido al lugar que ellas ocupan como madres-trasmisoras de los recursos en sus hogares. De este modo, pensó un modelo de administración de los recursos públicos que se presentara como transparente, que lograra generar consenso e innovar en los programas sociales, introduciendo modificaciones en la forma de operar del Estado en el campo de las políticas públicas.

Significaba innovar en materia de política pública, pensar en una política de ingreso que tratara al destinatario no como un mero receptor de un ingreso mínimo que no modificaba en absoluto su ubicación en la realidad social, su situación de soledad y de desprotección. Lo que buscó el Plan fue fundamentalmente eso, generar en la contraparte no solo el tema de que la entrega no era a partir de la distribución clientelar, sino también que la contraprestación sería la posibilidad de empezar a reconstruir un lugar en la sociedad (Entrevista a Juan, planificador, 2006).

Plantear un programa de este tipo, con sus posibilidades y limitaciones, fue factible porque si bien el gobierno de De la Rúa continuó con el modelo político de los 90, este ya había empezado a mostrar sus falencias, lo que le permitió introducir un discurso de honestidad en contraposición a la corrupción menemista. En ese momento, era pertinente plantear el objetivo de mayor transparencia y focalización en la asignación, eficiencia en la gestión y una contraprestación que aportara al crecimiento del capital humano.

En síntesis, lo que pretendía el secretario de la STEYAS era reformar el sistema de prestación social y brindar a los sectores más afectados la posibilidad de adquirir una formación para contar con herramientas frente a las transformaciones del sistema social. Sin embargo, el largo camino entre lo deseable y lo políticamente posible llevó a que en la aplicación se pusiera en evidencia una gama de límites y posibilidades mucho más compleja de lo que una primera mirada puede hacer suponer. Indudablemente, el límite de hierro está dado por la relación entre política social, patriarcado y capitalismo.

La finalidad del Plan Jefas era en última instancia aliviar y asistir los efectos negativos de la política neoliberal sobre sectores bien definidos, comenzando por el más perjudicado: las mujeres jefas de hogar desocupadas. La situación problemática sobre la que se consideraba se debía intervenir era la de la exclusión, en

función de la «incapacidad» del/a sujeto/a de «generar» ingresos para él/ella y su hogar, por medio de un empleo (STEYAS, abril 2001).

Quienes idearon el plan ven en la incapacidad para conseguir ingresos para la subsistencia a través del empleo un problema muy grave que hace peligrar el equilibrio del sistema. Al definir el problema como exclusión y no como pobreza, se hace necesario plantear la integración y contención social de los grupos excluidos: «Este programa cumplió en esta etapa un papel más de integración social que de transmitir conocimiento, (...) hacia el futuro debería ser mucho más trabajado, pero se hace básicamente acumulando experiencia y sabiendo tratar el tema de educación de adultos» (Entrevista a Isuani, 2006).

En los debates en torno a las políticas de ingreso ciudadano o de renta básica, el tema del monto y la forma del ingreso no es menor. Si la política se convierte en un mero subsidio a la pobreza, en definitiva termina considerando al/la sujeto/a como lo hace una política focalizada. Es por esto que los/as autores/as hacen hincapié en que el ingreso debe ser universal (no focalizado), individual (no para el hogar) y el monto debe ser una suma que garantice condiciones dignas de existencia para el/la sujeto/a (y no simplemente una ayuda para aliviar la pobreza). La tensión está marcada en el objetivo último de la política: democratizar o subsidiar la pobreza, entre democratización como ampliación de los derechos y de la autonomía de los/as sujetos/as de manera universal, y subsidio como atención focalizada de las necesidades básicas e inmediatas de los/as sujetos/as que no les permite salir de una situación de tutelaje (Iglesias Fernández, 2006; Pateman, 2005).

Carole Pateman introduce en el debate sobre el ingreso ciudadano la perspectiva de género. La autora entiende el ingreso básico como el «pago de una suma regular de dinero por el gobierno a cada uno de los ciudadanos durante toda la edad adulta sin condiciones adjuntas» (Pateman, 2005, p. 25). Argumenta que una renta básica, cuyo objetivo fuera democratizar y no aliviar la pobreza, permitiría crear una sociedad más democrática, donde la libertad individual (entendida como autogobierno y autonomía) y la ciudadanía tuvieran igual valor para todos y todas. Además, potenciaría el avance en la libertad de las mujeres, porque rompería el lazo entre empleo e ingreso, a la vez que sería el fin del reforzamiento mutuo entre las instituciones del matrimonio, el empleo y la ciudadanía. Esta política, con un monto adecuado para dar un «estándar de vida modesto pero decente» ofrece una alternativa a la administración pública altamente burocrati-

zada y una oportunidad de remover las «gastadas discusiones sobre las políticas de bienestar» (Pateman, 2005, p. 29). Para la autora, en las nuevas condiciones del empleo y de la seguridad social se hace necesario repensar las conexiones entre el ingreso y el empleo remunerado; entre el matrimonio, el empleo y la ciudadanía; entre la división pública y privada del trabajo; entre el trabajo del cuidado y otros trabajos, y reconsiderar el significado de *trabajo* (Pateman, 2005).

El Plan Jefas, como política de transferencia de dinero con eje en educación para adultas, en cierto modo tendía a cimentar un piso de igualdad para asegurar los recursos mínimos de subsistencia y los recursos simbólicos que podrían ser utilizados independientemente del subsidio. Sin embargo, el ingreso transferido limitado, por lo escaso, por la forma de pago o por las exigencias de contraprestación, en la práctica lo alejaba de las posibilidades de crear un piso de igualdad de subsistencia y se acercaba por esto más a la intención de aliviar la pobreza (Pateman, 2005; Iglesias Fernández, 2006). Es decir que la estrategia de asignación, el monto y la forma de pago del subsidio pusieron límites concretos a las ambiciones de realizar efectivamente una política de ingreso social.

¿Transformación? O más bien eficiencia: racionalidad y selectividad

Las políticas sociales que acompañan los modelos político-económico neoliberales tienen como criterio la búsqueda de la racionalidad, la selectividad y la flexibilidad. La mayor precisión en estos lineamientos es lo que determinará la mayor eficiencia de la política y del gasto, es decir lograr el mayor impacto al menor costo. Estos lineamientos en el Plan Jefas aparecen constantemente.

Respecto de la racionalidad, hay una permanente mención de lo limitado de los recursos con que se contaba y, por tanto, de la necesidad de optimizar su utilización. En este sentido, se focalizó en una población objetivo y se ideó una contraprestación que asegurara que tanto los recursos materiales como simbólicos que recibía una persona llegaran a todo el hogar. En cuanto a la selectividad, se introdujeron mecanismos minuciosos para evitar que se filtraran personas que no cumplieran con los requisitos establecidos. Entre ellas, lo más difícil de probar era la condición de desocupación y de jefa de hogar. El Plan, si alcanzaba a alguien que no cumplía las condiciones, estaría invirtiendo recursos de manera ineficiente, en personas no apropiadas, aun cuando pudiera tratarse de alguien que lo necesitara.

La flexibilidad tenía que ver con dar a las mujeres facilidades para participar pero también para no hacerlo. Además, se crearon mecanismos para que solo aceptaran el subsidio quienes tenían mayor necesidad. Buscaron para la contraprestación un horario (mañana y tarde) que, por una parte, posibilitaba asistir al mismo tiempo en que los/as hijos/as iban a la escuela, pero, por otra, permitía tener un control de que las beneficiarias fueran realmente desocupadas, en el sentido de que no pudieran estar cumpliendo horas en algún empleo si asistían a la escuela.

Queríamos darles prioridad a mujeres que estuvieran desocupadas. Como en general la educación de adultos es nocturna, si nosotros hubiéramos aceptado que ellas fueran a la noche, tendríamos problemas con el cuidado de los chicos, y tenías el problema de que ahí no podías discriminar cuál era la mujer desocupada de la que estaba subocupada, o que iba simplemente para tener un ingreso adicional, por lo cual seguramente la demanda nos iba a desbordar y no teníamos cómo responder (Funcionario de la STEYAS, 2006).

De cierto modo, la idea era hacer el plan poco atractivo a través de la contraprestación y lo escaso del subsidio.

Sin embargo, a nosotros, que teníamos temor de que el programa se pudiera desbordar, no nos pasó en ninguna de las cinco provincias, con lo cual lo que saco de experiencia es que cuando vos organizás, las personas saben que hay una actividad a cambio, los que demandan el beneficio no son tantos (Entrevista a funcionario de STEYAS, 2006).

Como indica Rodríguez Guerra, se justifica la limitación de la política social en las dificultades financieras del Estado y en la necesidad de controlar/reducir el déficit público, es decir que se introducen criterios de eficacia, justificados en el déficit público y en la idea de que la gestión pública es por definición ineficaz (Rodríguez Guerra, 2001). El argumento permanente que avala tanta precisión en la selección de beneficiarias gira en torno a lo limitado de los recursos del Plan. Es decir, se controla para que la demanda no desborde, para que cumplan los requisitos, para que realicen la contraprestación, y dada la dificultad para calcular el costo-beneficio en términos empresariales, para poder concretar el control lo que se hace es reducir el gasto social.

La preocupación era que la cantidad de inscriptos excediera las posibilidades de recursos que teníamos, entonces habíamos preparado los «círculos de vulnerabilidad», con la idea de que si

había más inscriptos que recursos, comenzar dentro de los inscriptos por aquellos que tenían, con criterio objetivo, una vulnerabilidad mayor (Entrevista a funcionario de STEYAS, 2006).

Los procesos de asignación del subsidio y diseño de la contraprestación fueron ejes fundamentales en la implementación de este programa que buscaba sostener la novedad a través de las ideas de transparencia y racionalidad. El Plan perseguía la implementación de una forma de asignación que fuera eficiente en cuanto se desvinculara de la lógica clientelar y discrecional, y que se diferenciara de la modalidad predominante de las políticas asistenciales argentinas (presentes tanto en los enfoques eficientistas propios de la coyuntura neoliberal de los 90 como en los enfoques del bienestar propios de un Estado populista o benefactor): el manejo de la política social en función de las conveniencias políticas de quienes ocupan el poder. Para esto se planteó una forma de selectividad universal basada en mecanismos impersonales de registro y selección, al que accedieran solo quienes cumplieran con los requisitos establecidos según lo que denominan «universalidad-selectiva». Se introdujo universalismo en el discurso, aunque la política continuó siendo focalizada en la práctica.

Lo Vuolo y otros/as toman de Weisbrod y definen la *eficiencia vertical* como contrapuesta a la *eficiencia horizontal*. La primera apunta a lograr criterios precisos en la asignación, a través de la creación de una serie de procedimientos técnicos para atender únicamente a los hogares definidos como foco de los programas. Si reciben el beneficio grupos diferentes al foco, o bien si el ingreso final supera la línea de pobreza, se consideran signos de falta de eficiencia. En el caso de la *eficiencia horizontal*, la preocupación es atender a todo el grupo en que se focaliza aunque en este proceso reciban el beneficio también otros grupos no considerados (Lo Vuolo et al., 2004, p. 82).

En el Plan se advierte un afán por lograr la *eficiencia vertical*, lo que se evidencia en la preocupación de los/as planificadores/as por llegar solo a las destinatarias que lo solicitaran y cumplieran los requisitos, a la vez que el número de aspirantes no desbordara la cantidad de recursos (siempre «limitados») disponibles para implementar el Plan. Bajo estas premisas, se abrió un registro público para la inscripción espontánea. En la transparencia del registro y en la gestión coordinada se pusieron las expectativas para superar los problemas de clientelismo y discrecionalidad.

El círculo que se abre en la preocupación por realizar un gasto social eficiente se cierra con el requerimiento de una contraprestación a cambio del subsidio. En este sentido, la contraprestación se enmarca en la necesidad de establecer una conexión entre lo que el/la sujeto/a brinda al sistema y lo que el sistema otorga. Esta insistencia en que las beneficiarias, minuciosamente seleccionadas, dieran algo a cambio del subsidio fue una forma de controlar la demanda, a la vez que un modo de demostrar que las beneficiarias realmente habían ganado la asistencia, en cuanto estaban dispuestas a dar algo a cambio de ella. Las mujeres, de manera individual, aparecen así como responsables, y por ello merecedoras/as de la ayuda social. Cuando el/la sujeto/a solo tiene su familia y su fuerza de trabajo, lo único que puede ofrecer a cambio de la prestación monetaria es su tiempo. Como indica Rodríguez Guerra, la estrategia de la contraprestación permite disciplinar y desmotivar a las personas para que no se conviertan en «parásitos» del Estado, es decir aleccionar a los «consumidores» de servicios públicos y limitar la función distribuidora del Estado (Rodríguez Guerra, 2001).

En síntesis, el Plan se estructuró en torno al eficientismo del ideario neoliberal, donde se invierte una gran cantidad de recursos en la minuciosidad por conseguir una política que no sea sospechada de discrecionalidad ni de mal diseño. Es decir que la eficiencia está vinculada a conseguir un diseño e implementación altamente racional, que optimice recursos, con una selección objetiva y precisa de los/as beneficiarios/as y con una flexibilidad que garantice la focalización y no tanto en los resultados o en el impacto social de las acciones.

Redefinir el concepto de trabajo

Otro factor entre los límites y posibilidades del Plan fue la contraprestación educativa pensada en función de crear una tarea que pudiera ser entendida como trabajo, definido este como una actividad socialmente relevante. Según el exsecretario de la STEYAS, se trataba de redefinir el concepto de trabajo en torno de actividades que no necesariamente estuvieran unidas a la relación salarial sino enfatizando en la significación social de ellas. Se comenzó a pensar entonces en algunas tareas relacionadas con lo educativo.

Una cosa que me daba vueltas en la cabeza era la idea de redefinir el concepto de trabajo, en el sentido de que una mujer que trabaja en su casa, se dice que no trabaja, pero si cuida al hijo de

otro, se dice que trabaja. Entonces esta idea de trabajo, limitada al salario obtenido en una actividad, no hacía tanto énfasis en la actividad sino en el hecho de la relación salarial. Entonces empezaba a pensar en algunas otras actividades como trabajo, por ejemplo el trabajo educativo. No había que contraponer la idea de estudiar a trabajar sino que estudiar se pensaba como un trabajo, especialmente en una sociedad de conocimiento, donde ciertas habilidades cognitivas mínimas eran necesarias para poder tener alguna chance mayor en el mercado de trabajo (Entrevista a Isuani, 2006).

Esta idea remite a una serie de problemas de índole teórica. Cuando se habla de las nuevas condiciones del mercado laboral y de las medidas para abordarlo, retorna el tema de la necesidad de dar valor a aquellas labores que no se adecuan a la definición dominante circunscrita a la relación salarial. En general, se tiende a equiparar trabajo y empleo, y quedan fuera de la definición de trabajo y, por tanto, invisibilizadas, ciertas tareas que, sin tener valor de cambio, producen bienes y servicios que satisfacen necesidades sociales e individuales muy importantes. Estas tareas no valoradas generalmente son las que realizan las mujeres bajo las formas de cuidado, actividades solidarias o voluntarias, y como actividades de formación generalmente en la esfera doméstica o en la comunidad local. Como indica Arriagada:

La producción de bienes y servicios que tiene lugar en la esfera familiar, o que se encauza a través del trabajo no remunerado, no tiene visibilidad pública ni en los registros laborales, por lo cual ha tendido a considerarse como no trabajo, según la clásica asociación entre trabajo y empleo remunerado. Asimismo, la división por sexo del trabajo, consolidada desde la industrialización, asocia (más en el imaginario colectivo que en la realidad) la actividad masculina con la producción mercantil y la femenina con las actividad familiar doméstica (Arriagada, 2007, p. 59).

En las condiciones actuales, el empleo parece valer más por su carácter instrumental, como medio para acceder a otras cosas, que como un fin en sí mismo. De este modo, son muchos/as los/as autores/as que proponen valorar como trabajo actividades que son útiles y necesarias para la sociedad no solo por su retribución económica sino también porque proporcionan un espacio para fortalecer las relaciones sociales y las redes de solidaridad, por la capacidad para responder a las necesidades de supervivencia de todas las personas, pero también por su contri-

bución al bienestar social.⁴⁶ Como indican García Sainz y García Die, es necesario valorar tanto el trabajo que está dirigido al desarrollo de las capacidades personales como al bienestar colectivo (García Sainz y García Die, 2000, p. 61).⁴⁷ Sin embargo, en el reconocimiento simbólico del valor social del trabajo doméstico y las labores de cuidado no se produce una valoración efectiva que permita a los/as sujetos/as que realizan estas actividades una vida en igualdad de condiciones y sin depender de algún otro/a.

Ya en los años 70, la teoría feminista llamó la atención sobre lo discriminatorio de la noción de trabajo reducida al trabajo asalariado, porque invisibilizaba el valor del trabajo doméstico, entre otros. Pero este debate, del que fueron pioneras las feministas y grupos progresistas de izquierda, actualmente despierta algunos interrogantes: ¿hasta qué punto se trata verdaderamente de valorar aquellas actividades que son socialmente útiles o beneficiosas y hasta qué punto se trata de contener los ánimos de los sectores excluidos, legitimando su actual posición y por tanto justificando un modelo excluyente?

En el caso del programa en estudio, los/as planificadores/as impulsaron la necesidad de introducir la educación como actividad socialmente relevante, para que las políticas sociales comiencen a plantear cambios en las relaciones concretas entre los/as sujetos/as. Como las posibilidades de empleo son cada vez más reducidas, la transferencia de ingreso para asistencia social no podía ser pensada como forma de reinserción en el mercado de trabajo: una alternativa, entonces, era dar un subsidio a cambio de la realización de actividades que sean útiles para la sociedad.⁴⁸ En este sentido, se intenta dar valor a otro tipo de actividades, como

46 Diferentes autoras y autores han debatido en torno al valor y significado del trabajo y las relaciones de género, entre ellos/as: García Sainz y García Die, 2000, 46; Arriagada, 2007; Izquierdo, 2001; Rodríguez, 2001; Morgenstern, 1991.

47 André Gorz solo define como *trabajo* al trabajo que tiene lo que él considera utilidad social, y deja fuera el trabajo realizado en el ámbito doméstico y la maternidad, porque considera que tienen un carácter individual (Gorz, 1995, p. 89-90). Desde mi punto de vista, la concepción de Gorz es parcial, porque parece ver en la maternidad y en las tareas domésticas una gratificación individual basada en el amor y no tiene en cuenta las relaciones de subordinación de género ni las determinaciones sociales de estas tareas, a la vez que niega el beneficio social derivado de que haya personas dedicadas gratuitamente al cuidado de las nuevas y las viejas generaciones.

48 Estos discursos pueden ser extraídos de documentos oficiales del Gobierno argentino o de algunos intelectuales/funcionarios. Por ejemplo, en *Aportes para una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional* (abril de 2001, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina) o en Isuani, Ernesto Aldo (2003), *Cuestión social, respuestas y determinantes socio-políticos. El caso Argentino*, Foro sobre Integración Regional y Agenda Social, BID/INTAL.

la educación, pero esta intención no va acompañada por el cuestionamiento de la división sexual del trabajo tal como existe ni por un monto asignado que sea suficiente para cubrir las necesidades del/la sujeto/a. En este sentido, surge la sospecha de que se propone la ampliación de la categoría de trabajo porque hay desempleo, y esto permite que las mujeres sean incluidas o excluidas de acuerdo con las necesidades del sistema de acumulación capitalista. Como indica Morgenstern, las políticas que intentan subsanar el problema de escasez de empleo recaen sobre todo en las mujeres, para las cuales no hay una opción voluntaria sino que se ven obligadas a aceptar las condiciones que se les establecen (reducción de jornada, trabajo temporal o, desde el hogar, asistencia estatal), precisamente por su ubicación en la división sexual del trabajo, tanto en la esfera doméstica como en la esfera del empleo, pues las formas de «reparto del trabajo» dejan de lado la dimensión de género. Entonces, no se trata de repartir el empleo existente sino de redefinir el trabajo, analizar qué trabajos tienen relevancia social y dar entidad ocupacional a las actividades voluntarias y reorganizar el trabajo doméstico (Morgenstern, 1995, p. 17-19).

El problema central que intenta atender el programa sigue definido en torno a la exclusión, medida por el ingreso que se obtiene a través de un empleo. El objetivo de la política sigue ligado al mercado laboral, porque es el que determina quién está incluido o excluido. Es decir que aunque se declaraba que se deseaba ampliar la noción de trabajo, tal ampliación difícilmente podía exceder los límites de la retórica.

Para los funcionarios, la contraprestación propuesta rompió con la idea de que los planes sociales tenían que dar capacitación laboral. Esperaban que, a partir de la educación obtenida, las beneficiarias fueran capaces de lograr un mejor empleo o alguna clase de empleo. El punto verdaderamente innovador reside, precisamente, en la contraprestación en educación formal y no mera capacitación, si bien, a pesar de que en un primer momento se pretendía asumir la educación como trabajo, esto finalmente no ocurrió. La educación porta un valor en sí misma. La inclusión de educación como actividad social valiosa, más allá de las posibilidades que pueda haber abierto (o no) en relación con el empleo, es destacada como uno de los efectos más relevantes que tuvo el Plan, que contribuyó a quitar el estigma social ligado a los planes de asistencia a la pobreza y produjo sobre las mujeres efectos de ciudadanía, como también un reposicionamiento respecto del valor de las tareas domésticas y de cuidado.

La posibilidad de volver a la escuela produjo en las mujeres una resignificación de las labores domésticas, que comenzaron a entender como trabajo, en el sentido de un aporte para la sociedad que debería ser reconocido como tal.

La cuestión es que a partir de ahí ellas empezaban a plantear que en realidad tendría que estar reconocido como un trabajo el rol que ellas tenían como madres, o sea que tendría que ser considerado y pagado como tal el hecho de ocuparse de la casa, cuidar a los hijos, darles educación, salud. Eso lo tienen como bastante metido: el hecho de que no tendrían que salir [a buscar empleo]. Si vos te ponés a pensar cuáles son los trabajos que ellas salen a hacer: servicio doméstico... (...) todas planteaban esto de que para ellas era injusto, que era un trabajo más y que tenía que ser reconocido y pagado como tal (Entrevista a Florencia, docente, 2006).

Corina Rodríguez Enríquez observa las diferencias de clases en la organización doméstica cuando las mujeres tienen que coordinar tareas dentro y fuera del hogar. En los estratos medios y altos, las mujeres tienen trayectorias laborales más estables y formales, y cuentan con la posibilidad de apoyo en las tareas de cuidado y doméstico, generalmente a cargo de otras mujeres. En cambio, en los hogares de menores recursos, las mujeres entran y salen de la fuerza de trabajo y es difícil compatibilizar cuidado y tareas extradomésticas. Para ellas, el trabajo externo es para casos de extrema necesidad, perturba la organización familiar y no da satisfacción personal. En general, valoran más el rol de madres y esposas, y las tareas extradomésticas complican su dinámica familiar (Rodríguez Enríquez, 2007, p. 192).

Entonces, la ampliación de la categoría de trabajo como fue planteada es contradictoria, pues dadas las condiciones sociales efectivas de las mujeres beneficiarias, reafirmaba las relaciones de género existentes. Si bien se corroen los límites del concepto de trabajo subsumido al de empleo y se incluyen otras actividades beneficiosas para la sociedad (pero no valoradas por no tener precio en el mercado), cuando no se cuestiona la división social y sexual del trabajo, los efectos sobre las mujeres desempleadas y pobres son perjudiciales.

Las políticas de asistencia para las familias, aunque se sustenten en la idea de dar valor al trabajo no asalariado e impartan educación para las mujeres, tienen límites respecto de los beneficios para ellas en cuanto género. Durante su tránsito por el programa, el Estado pagaba para que las beneficiarias se mantuvieran en la categoría de económicamente inactivas y no desempleadas. De este modo, cumplía el objetivo de aliviar la presión sobre el mercado de empleo. Sin

un punto de vista de género en los debates teóricos y políticos en torno a la cuestión del empleo, las mujeres quedan atrapadas en una situación de exclusión que refuerza las relaciones de género existentes: se les impide el derecho al empleo formal, porque se las subsidia para disminuir la presión sobre el mercado de trabajo, de modo tal que sean los varones los que accedan a los puestos disponibles. Al mismo tiempo, subsidiarlas para que sean mejores madres refuerza la tradicional división social y sexual del trabajo y los estereotipos de género existentes. Para el Estado es más admisible (y políticamente aceptable) excluir de la condición de actividad y empleo a las mujeres que a los varones, lo que pone sobre el tapete cómo se ignoran los problemas específicos de las mujeres en el mercado laboral (Maruani, 2002).⁴⁹

Otro punto de innovación estaba marcado en su objetivo de combatir la discrecionalidad en la asignación y el control de gestión; de evitar la exclusión por la vía de un ingreso ciudadano (al menos en la retórica) y en la concepción de los/as beneficiarios/as como sujetos/as activos/as y no como objetos de asistencialismo. Si bien es discutible hasta qué punto esto produce una innovación en las políticas sociales recomendadas por los organismos internacionales, la educación con orientación humanística y social incorporó un cambio en relación con las tendencias prevalentes de las políticas educativas neoliberales destinada a adultos/as. El límite, sin embargo, está dado, por una parte, por la inscripción de esta propuesta en el marco de los umbrales de tolerancia para las políticas públicas estatales de fines de los 90: un ingreso mínimo, asignado a sujetas cuidadosamente seleccionadas en razón de sus desventajas sociales y de género. Por la otra, los límites obedecen a la ausencia de punto de vista de género: las mujeres continúan siendo

49 Margaret Maruani hace un análisis interesante sobre el desempleo femenino que nos ayuda a pensar lo que en realidad oculta el hecho de considerar «inactivas» a las mujeres que no forman parte del mercado de empleo asalariado. La socióloga argumenta que el desempleo actual se caracteriza por ser «general aunque desigual, masivo aunque selectivo», es decir que no afecta del mismo modo a todos/as. La diferencia está marcada por la dolencia social del desempleo, según la cual no es admisible el mismo nivel de desempleo, ni el grado de inseguridad para mujeres que para varones, para personas con puestos de mando u obreras/os, para jóvenes o adultos/as. Estos umbrales de tolerancia al desempleo están basados en criterios sociales implícitos, donde el exceso de desempleo femenino no es considerado un problema social específico, es invisible y remite a un fenómeno profundo, que es la tolerancia social al desempleo femenino, que muchas veces se encubre considerándolas «inactivas», categoría que tiene un «conveniente» aspecto neutral. Por tanto, ser desempleado/a o inactivo/a es en gran parte una decisión política basada en normas sociales cambiantes, que optan por el desempleo o la inactividad de tal o cual grupo social, siendo más tolerable excluir de la condición de actividad y empleo a las mujeres (Maruani, 2004, p. 79-102).

las intermediarias ideales para beneficiar a todas y todos los integrantes de sus familias, sobre todo cuando los recursos son escasos.

Cuando se habla del mercado laboral, opera una suerte de desplazamiento de sentidos. Mientras se han transformado las habilidades requeridas para ingresar y las mujeres tienen un ingreso creciente de la mano de la flexibilización y precarización laboral, en el caso de las políticas sociales, que atienden las falencias de este mercado, pareciera como si nada se hubiera modificado, se sigue considerando la empleabilidad y la no empleabilidad de los/as sujetos/as de acuerdo con el género sexual: el proveedor es el varón y las mujeres son las encargadas de lo doméstico. Las formas en que se juegan las relaciones entre Estado, sociedad y mercado dan la apariencia de compartimentos estancos, como si el Estado fuera ajeno a los procesos de reproducción ampliada del capital y nada tuviera que ver con los procesos de exclusión y flexibilización laboral. Como si no hubiera tenido participación en la reforma de las relaciones laborales obedientes a las leyes del capital y su única función fuese subsanar los problemas que va dejando el mercado.

Brindar educación a mujeres adultas: una oportunidad

Cuando, efectivamente, los equipos organizaron la contraprestación educativa a través del sistema de educación estatal y en función de las características específicas de la población aspirante, ingresaron al proceso sujetos/as con lógicas diversas, que influyeron en la definición de los objetivos educativos. La educación brindada a través del plan social no sería capacitación para reinsertarse en el empleo sino educación en el sentido de una nueva oportunidad educativa integral, para sectores que habían sido excluidos. Como indica Llaver,

La presencia de los sectores subalternos en las instituciones educativas genera tensiones entre los aparatos de dominación y las motivaciones, intereses y acciones de los sujetos. La dinámica de la acción de los sujetos interpela, condiciona y puede modificar la estructura de la dominación (Llaver, 2007, p. 109).

La definición de educación se fue articulando en el proceso de diseño e implementación, y a esta aportaron todos/as los/as sujetos/as que participaron en el Plan, alejándose de la idea inicial y dando lugar a efectos y relaciones que no podían ser pensadas de antemano. Si bien existe bibliografía que explica los efectos de la

educación en las/os sujetos/as subalternas/os, y específicamente en las relaciones de género, los/as planificadores/as no eran plenamente conscientes de ello. Fue algo que emergió en el transcurso y que posteriormente les permitió advertir que el género de las beneficiarias no era solo un «dato» sino que marcó una diferencia en los efectos del Plan.

Vos te ganás el ingreso y lográs hacer cosas que son importantes para vos y que no tienen que ver con los cien mangos, tienen que ver con interrelaciones, con el espíritu de solidaridad y eso que aprendés en la escuela. Entonces generar este grupo tan importante, de personas que se acercaron y volvieron a entrar en este sistema formal, fue un elemento fabuloso porque nosotros decíamos «cuando el Plan se vaya, tiene que quedarles algo». Más allá de que vos no tengas la posibilidad de darles un empleo, es el aprendizaje, los conocimientos, la socialización, las redes y la posibilidad de sentirse nuevamente ciudadano, sujeto de derecho, que era lo central (Entrevista a Juan, planificador, 2006).

La escuela no se identifica con lo clientelar o lo discrecional. La escuela (y las/os docentes) tienen la imagen de ejercicio de la autoridad ecuaníme, objetiva, neutral. Esta construcción de lo educativo como diferenciado de las actividades identificadas con los programas sociales se logró significando la educación como un derecho. Las/os sujetos/as de sectores populares conocen las políticas sociales, y las prácticas de asistencia social conocen cómo se juega el intercambio. Las políticas sociales tienen efectos sobre las personas que producen que la asistencia no sea percibida como una ayuda legítima. El Estado no cumple con su obligación de procurar condiciones dignas de subsistencia para las/os ciudadanos/as, sino que se trata de un intercambio de favores entre particulares, quien distribuye beneficios puede (y habitualmente lo hace) obtener a cambio votos, apoyo, etc. Por tanto, los sectores populares, en alguna medida, desconfían de la acción estatal, saben que hay un interés, que se les va a pedir algo a cambio y que son subestimados/as por el lugar que ocupan en la sociedad. La política social generalmente se presenta como sospechosa, engañosa (Hoggart, 1990).

La contraprestación educativa se iba definiendo como el elemento de mayor singularidad de la política: a contrapelo de las recomendaciones de los organismos internacionales, se perfilaba como la «verdadera garantía» para las beneficiarias. Ellas podían esperar del sistema educativo formas diferentes de control y de interacción con agentes estatales, cuya formación (docentes, trabajadoras sociales, psicólogas sociales) los/as predisponía para establecer otro vínculo. En

este clima se diseñaron contenidos educativos: abiertos y vinculados a las necesidades concretas de quienes los recibían.

La adecuación de los contenidos a la población está en consonancia con la lógica de las políticas educativas neoliberales, que promueven una supuesta adaptación de la educación a las capacidades de las/os sujetos/as: esto, para los sectores subalternos, ha significado históricamente una justificación para proporcionar contenidos de menor calidad. Sin embargo, en el caso del Plan Jefas, al intervenir sujetos/as con criterios diferentes de los del economicismo neoliberal, provenientes del sistema educativo y su tradición igualadora, formados/as en el campo de las ciencias sociales, produjo una adecuación de los contenidos en favor de las sujetas y no en su detrimento.

En los CENS Jefas se produjo una apropiación y adecuación que permitió privilegiar contenidos que proporcionaron un horizonte más amplio para la comprensión del mundo y de la situación particular por parte de las beneficiarias. Inclusive, es de remarcar que 400 egresadas de los CENS Jefas continuaron en 2003 estudios terciarios.⁵⁰ El Plan Jefas generó una nueva demanda, una apertura de horizonte, a la vez que implicó una renovación y un nuevo debate en torno a la educación de adultos/as.

La educación formal como contraprestación de un plan social, más allá de los contenidos transmitidos, tuvo un gran potencial como mecanismo de integración y de creación de vínculos de solidaridad entre las mujeres, pero también mostró la importancia que posee la educación como oportunidad simbólica y material. Uno de los entrevistados hablaba de «un poder habilitante» de la educación, del que las mujeres se apropiaron rápidamente. Las alumnas sentían orgullo de ser beneficiarias del Plan Jefas, porque el pertenecer significaba que estaban realizando una tarea que era trascendental, que era importante, no estaban limpiando plazas sino que estaban recibiendo educación, lo que las ubicaba en otra posición como sujetas, ante sus familias y ante la comunidad.

El Plan Jefas hizo evidente la relación entre educación, género y políticas socia-

50 Una nota del diario *Los Andes* se titula «El ejemplo de tres Jefas de Hogar que son universitarias. Como otras mujeres, Liliana, Olga y Ana encontraron una oportunidad con este plan social» (*Los Andes*, Mendoza, 2004, agosto 5). Por otra parte, se produjeron diferencias entre la primera y la segunda cohorte. Desde la perspectiva de las/os docentes, en la primera cohorte los contenidos tenían más que ver con los perfiles de las alumnas, mientras que en la segunda se perdió en cierta medida el perfil social, y en 2006 se buscaba subsumirlos a la lógica del sistema de adultos/as.

les, pues mostró que las políticas sociales no operan sobre sujetos abstractos sino que se trata de personas con posiciones sociales y condiciones de vida específicas. La educación, en este Plan, encarna las paradojas de cruzar lógicas diferentes: tratar de impartir un saber universal a una población particular, reproducir el orden existente a la vez que promover la autonomía. Al volver al sistema educativo, las mujeres lograron trascender el aislamiento, constituirse en agentes colectivos capaces de acción, que se reconocen con intereses y necesidades comunes, aun cuando lo hicieron bajo los límites de una política focalizada que les ofrecía un subsidio mínimo (Llaver, 2007; Scala, 2005).

Por otra parte, esta política resignificó el papel de la educación para lograr una forma de contraprestación que proporcionara a los/as sujetos/as beneficios materiales y simbólicos. Es en este punto donde el programa se aproximó más a una política transformadora, en cuanto implicó modificar la trama de lo social y no solamente aliviar la pobreza.

El Plan Jefas fue un espacio cruzado de tensiones, que partió de una idea de educación subsumida a otros objetivos que se consideraban primordiales (innovar en la forma de hacer políticas sociales, introducir eficiencia y aliviar la pobreza). Aunque la idea de hacer una política de ingreso social, que implique un nuevo modelo de gestión e incorpore la educación, se puede concebir como innovadora en el campo político, su articulación con lo económico revela el grado en el cual se acerca, en realidad, al modelo neoliberal que critica. La educación y la transparencia se presentan como una panacea aunque nunca tendrán el efecto milagroso que se espera, porque no modifican las condiciones materiales sino solo las condiciones simbólicas para unas pocas personas. Esta dificultad es inherente a las políticas sociales en el capitalismo tardío, ya que este produce una escisión entre economía y política, donde la economía pertenece al campo de los intereses privados, que el Estado tiene que regular lo menos posible, al mismo tiempo que tiene que ser una instancia de regulación de las relaciones entre los/as sujetos/as en el espacio público. La idea de derecho-garantía es siempre una unidad tensa en el capitalismo, por tanto, se trata de un proceso cruzado de tensiones en sus propios objetivos.

Si objetivos como aliviar la pobreza y garantizar educación para un grupo excluido se pueden leer como posibilidades latentes de desajustes y tensiones, en la puesta en práctica se convirtieron en un campo de conflicto social, de relaciones de fuerza y resistencias entre sujetos/as demasiado diferentes para convivir

armónicamente en un mismo espacio. Es decir que las tensiones que están latentes son las que hacen que una política social sea siempre una apuesta y que esa apuesta se transforme en función de condiciones sociales, históricas y políticas que introducen los/as sujetos/as que en ella participan.

El Plan, como experiencia, funcionó como un espacio de libertad, donde se podían probar diferentes formas de hacer política. Al depender de Acción Social, no tenía que sujetarse a la lógica rígida del sistema educativo tradicional, y al introducir educación formal, pero adecuada a las necesidades materiales y simbólicas de la población beneficiaria, se desprende de la lógica neoliberal. El estar inscripto en esta zona de incertidumbre hizo que se convirtiera en una especie de «éxito gigantesco» (en palabras de los/as entrevistados/as). El logro máximo hace hincapié en las mujeres que salieron de los CENS Jefas y siguieron estudios terciarios financiados por el mismo gobierno provincial. Aunque las vías por las que se pensaba introducir la innovación no fueron tan fructíferas: no se constituyó en una política de ingreso ciudadano, la transparencia se convierte en una cárcel de hierro, en una asignación controlada en función del costo-beneficio, esta fue abierta de manera no calculada por el componente educativo.

Una vez finalizada la coyuntura de 2003, traspasados los umbrales que el experimento podía flexibilizar, el componente educativo y sus contenidos se convirtieron en una incomodidad. El período 2003-2006 comienza a dar cuenta de cómo ese elemento disruptivo debía ser adaptado a las reglas del sistema educativo, y este sistema tiene respecto de la educación de adultos una serie de funciones previamente atribuidas. Esto es lo que produce reformas en los CENS Jefas, que van dejando marcas de retroceso en el Plan: se reorientan los contenidos, se transforma la composición de los CENS Jefas, se cierran las aulas satélite y se va pensando cómo disciplinar a los/as docentes y a las directoras díscolas.

En su investigación, Nora Llaver observa cómo desde el punto de vista de las mujeres, el Plan, en cuanto les permitió volver a la escuela, produjo cambios positivos, porque consideraban que les mejoró la vida, su relación consigo mismas y con las demás personas (Llaver, 2007). El encuentro de mujeres con experiencias de vida similares, educación formal y asistencia social produjo la capacidad de acción colectiva, que las habilitó a un fortalecimiento de la autoestima que trascendía la posibilidad de un empleo. A la educación, desde todos los puntos de vista, se le atribuyó gran valor, un carácter casi milagroso, de creación de lazos de solidaridad, de integración, de igualdad, donde se comparten experiencias y vivencias

comunes. Desde el punto de vista de los/as docentes y planificadores/as, las mujeres se vieron modificadas en diferentes niveles de su vida: en lo que aprenden; en la capacidad de agencia o de acción política; y en su subjetividad, autopercepción y vida cotidiana. Es decir que una cosa es lo que las políticas sociales proponen en relación con las mujeres y sus familias y otra muy diferente lo que logran. Y si bien el Plan efectivamente consiguió efectos multiplicadores en las familias de las beneficiarias, también impulsó un proceso de transformaciones en las mujeres a nivel subjetivo, relacional, de instrucción y político (Anzorena, 2008).

Los cambios en la forma de entender el mundo y en la capacidad de realizar demandas colectivas, en cierto modo, forman parte de los objetivos de promover que sean *mejores* madres y fortalecer los lazos de solidaridad. Sin embargo, lo que más sorprende son los cambios a nivel subjetivo de las alumnas, porque ellas, a partir de la educación, modificaron la forma de percibirse a sí mismas. Su vida cotidiana se transformó en cuanto comenzaron a relacionarse con los/as otros/as desde un lugar de mayor autovaloración. Todos/as los/as entrevistados/as hicieron referencia a un crecimiento de las alumnas a nivel personal. No se percibían a sí mismas como meras beneficiarias de un plan, sino que el subsidio les posibilitaba acceder al derecho de terminar los estudios. Es decir que se percibían realizando una actividad de gran valor y reconocimiento social, lo que las alejaba de la estigmatización de no ser capaces de valerse por sí mismas y, por tanto, necesitar ayuda del Estado para sobrevivir. En este caso, se observa cómo las mujeres se sirvieron de una política asistencial para apropiarse de un espacio que nadie imaginaba que tenían, ni los/as planificadores/as ni los/as docentes ni las mismas alumnas.

Para los/as entrevistados/as, el Plan produjo un efecto de construcción de identidad en las mujeres y de apropiación del espacio, «ellas eran el Plan». Formar parte, ser Jefas era un «orgullo», porque no lo entendían como asistencia sino como la posibilidad de estudiar, ubicándose en un nuevo lugar y no en el que históricamente habían sido situadas en el marco de las políticas sociales.

Aunque el Plan Jefas no fue diseñado desde una perspectiva de género, los cambios a nivel de capacidad de acción colectiva, de la subjetividad y de apropiación de lo cognoscitivo en las mujeres beneficiarias hizo visible para quienes compartían el proceso las especificidades de género, lo que produjo un cambio en la mirada, tanto de funcionarios/as como del personal de los centros.

A pesar de que todos/as hacen referencia a los cambios en la subjetividad, autonomía y autoestima de las mujeres, y es recurrente la mención del valor de la

educación como una forma de beneficiar y llegar al/la otro/a, ni planificadores/as ni docentes logran apartarse completamente de la percepción que asimila mujeres a madres. Es decir que en el discurso, pero también en la práctica, hay una imposibilidad de discernir entre el ser mujeres y el ser madres. Si la educación es beneficiosa, es porque las convierte en mejores madres o porque las capacita para que gestionen sus propios recursos escasos. Se reproduce una mirada que no contempla suficientemente a las mujeres como mujeres, como sujetas portadoras de derechos, como ciudadanas. Ellas pueden haber cambiado, pueden haber modificado su posición, pero seguirán siendo consideradas fundamentalmente como madres.

En el transcurso de este capítulo, hemos analizado las tensiones que surcaron el derrotero del Plan Jefas de Hogar Desocupadas, un plan social con eje en lo educativo que se desarrolló en el Gran Mendoza de 2000 a 2006. Desde sus inicios, prometía efectos no planificados, ya que las relaciones que lo atravesaron se fueron modificando en el transcurso del proceso de diseño y de implementación y porque los/as sujetos/as y organizaciones que se fueron involucrando portaban intereses en conflicto, que dieron lugar a negociaciones, alianzas y contraposiciones y generaron resultados inesperados. Las condiciones políticas y sociales en las que se diseñó, implementó y finalizó eran también inciertas. Se desarrolló en un momento histórico en que hicieron eclosión contradicciones y procesos de exclusión generados por el «menemato», en el clima derivado de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, donde fue posible que los/as sujetos/as subalternos se apropiaran de ciertas oportunidades en su favor. En este clima, el Plan sobrevivió, en contra de todos los pronósticos y de las intenciones de erradicarlo.

Este Plan surge como un desafío innovador frente a las formas predominantes de hacer políticas sociales en los 90. Sin embargo, tal impulso tuvo lugar bajo ciertos límites: si proclamaba transparencia frente al clientelismo e innovación ante las recetas fondomonetaristas, formaba también parte de un proceso de hiperburocratización, ligado a mecanismos de ejecución que sirven para atender porciones muy focalizadas de población. Sus efectos, por más interesantes e innovadores que sean, son imposibles de ampliar y más aún de masificar. Con un presupuesto mínimo, la entonces Secretaría de Tercera Edad y Acción Social buscaba poner en escena una política de ingreso ciudadano destinada a mujeres de sectores populares que, sin embargo, solo alcanzó al monto de un subsidio paliativo de situaciones de pobreza para mujeres consideradas como vehículo

para beneficiar a sus familias. Debido a la ausencia de una perspectiva que permitiera considerarlas como ciudadanas y no solo como mujeres-madres, descargó sobre ellas la responsabilidad por sus hijas/os en el marco de las políticas sociales.

Sin embargo, el Plan Jefas no fue solamente un programa de asistencia a mujeres pobres. En tal caso, indudablemente no hubiera sido considerado como diferente de las políticas habituales en la Argentina. La idea de la educación formal como contraprestación abrió un canal inesperado al ingreso de otros/as sujetos/as y otras lógicas. En el breve lapso de seis años, en las zonas de incertidumbre, en los vacíos (es cierto que buscados) de la planificación, se produjo un microcosmos, un mundo frágil y tensado de contradicciones donde convivieron planificadores/as, mujeres de sectores populares jefas de hogar y docentes del circuito de educación de adultos/as.

El resultado de conjugar un grupo de mujeres con situaciones muy similares en cuanto a las relaciones de género y de clase –la pobreza, el desempleo, la responsabilidad de cuidar de sus hijos/as, la discriminación de la que muchas veces eran víctimas, el color de piel– en un mismo ámbito educativo produciría efectos que fue imposible prever. Fue algo que se evidenció en el transcurso del proceso y que les permitió advertir, posteriormente, que el género no había sido un dato anecdótico sino que marcaba una diferencia fundamental.

El Plan, al no haber sido pensado desde una perspectiva que considerara las determinaciones sociales de género, sorprendió a todos/as con los cambios que se produjeron en las mujeres. El espacio que se creó a través de los centros educativos permitió a las alumnas relacionarse con otras mujeres, en un ambiente de reflexión, lo que produjo un efecto de concientización e impulsó para luchar por sus derechos. Los/as planificadores/as piensan políticas sociales de manera fragmentada, donde experimentan sobre realidades sociales acotadas, como si fuera posible realizar cambios sociales controlados, y prever todos los componentes que entran en juego. Esto impide que muchos de los resultados y efectos sean reflexionados y aprovechados para experiencias posteriores. Enamorados de la innovación, sueñan con ensayar, y muchas veces no capitalizan, los productos de la experiencia social para mejorar las condiciones sociales, aunque sea en el corsé que imponen los umbrales de tolerancia del modelo dominante.

En el Plan se reflejan dos caras: por una parte, la limitación de un experimento de ingeniería social fragmentaria, donde lo importante era introducir innovación en las políticas asistencialistas y no pensarlas y reestructurarlas en función

de los efectos positivos para la población. Pero, por otra parte, el microcosmos que construyeron en el terreno compartido alumnas-beneficiarias, docentes y ejecutores/as (estos/as últimos hasta 2003) hizo que el Plan Jefas dejaran de ser visto como asistencia estatal a sujetos/as que no pueden valerse por sí mismos/as, para ser visto como un proceso de transformación de todos/as los/as que, en alguna medida, lo transitaron.

CAPÍTULO V

Mujeres y Estado: ¿ciudadanas o administradoras?

En los 20 años que abarca la introducción de las mujeres, en cuanto género, en la trama del Estado en Mendoza, hasta 2008, se produjeron transformaciones relevantes en las relaciones entre mujeres y Estado, en dos terrenos aparentemente desconectados entre sí: por una parte, el de la emergencia y construcción de los organismos «mujer» en el aparato del Estado; por otra, el de las políticas de asistencia a la pobreza que tienen por destinatarias privilegiadas a las mujeres. Los organismos internacionales han tenido gran influencia en el desarrollo de la intervención del Estado en Argentina, y particularmente en las políticas que afectan la vida de las mujeres. Si, por una parte, las instituciones de defensa de los derechos humanos posibilitaron los procesos de reconocimiento y ampliación de derechos ciudadanos para las mujeres, por otra, los organismos de financiamiento y sus recomendaciones ponen límites a estos procesos, sobre todo en el marco del aumento de las desigualdades económicas y sociales.

A partir de la Década de la Mujer (1975 a 1985), las mujeres se convirtieron en protagonistas de las políticas públicas, pero este lugar relevante asignado a «las damas primero» está atravesado por contradicciones. Las conferencias mundiales surgieron de la necesidad del sistema político internacional de incluir institucionalmente a las mujeres en el orden de los derechos humanos, pues eran necesarias para el cambio y la modernización, aunque en los límites de una perspectiva

economicista del desarrollo (Rosenberg, 1997). Si, en los 60, el «tema mujer» se liga a la necesidad de incluirlas en el desarrollo de las naciones, en los 90 la preocupación en torno al empobrecimiento vuelve a colocarlas como un factor indispensable en la cuestión social. El sistema internacional entiende que los Estados necesitan de las mujeres y, por lo tanto, no es de extrañar que hayan inspirado su «potenciación» como género, en plena instauración neoliberal-neoconservadora, con efectos tan contradictorios como promover la autonomía o la equidad y reforzar el paternalismo, la victimización y el control sobre sus vidas.

El horizonte de las políticas de género se dio en un contexto tensado por nuevos derechos y por el retorno neoconservador. Un contexto que tiende a reforzar la tradicional división sexual del trabajo dentro y fuera del hogar y que, bajo la retórica de la participación de las mujeres en el desarrollo, trata de contener la presión sobre el mercado de trabajo y de paliar la pobreza. En este sentido, los planes sociales reproducen esta contradicción: se presentan como vinculados al interés por promover los derechos de las mujeres e introducen ciertas modificaciones en las relaciones de género, pero, al mismo tiempo, las consideran como madres y responsables del cuidado de los otros/as, promueven el aprovechamiento de sus lazos de solidaridad, en el marco de la privatización del cuidado, de la gestión de los recursos escasos para la supervivencia, al paso de la desresponsabilización del Estado de la seguridad social de los/as ciudadanos/as.

En otras palabras, en las condiciones actuales del mercado laboral, un camino para contrarrestar la dinámica expansiva del mercado y contener el conflicto social es reafirmar los roles socialmente asignados que identifican a las mujeres con la maternidad como institución heteropatriarcal, y a la vez hacerles sentir que las tareas que realizan en «casa» son «productivas», es decir valiosas, y, en todo caso, que deben ceder el lugar a los varones-proveedores para que accedan al empleo existente.¹ En consecuencia, las mujeres sin hijos/as, lesbianas y todas aquellas que escapan de la norma de la heterosexualidad y la reproducción obligatoria no son un grupo de interés en las políticas sociales y sus problemáticas específicas,

1 En una nota realizada a Ana María Gotusso, ministra de Desarrollo Social de Mendoza, publicada en diario *Los Andes*, sobre la transformación de algunos planes sociales a seguros de familia, dice: «Además, se cambia la contraprestación laboral por el 'cuidado de los hijos' por parte de la madre de la familia, que deberá poner énfasis en la educación y la salud de sus niños. El fin último de esta modificación es 'liberar' a los hombres que son jefes de familia y reciben planes sociales, para que trabajen en diversas actividades» (*Los Andes*, Mendoza, 2005, noviembre 8, sección A, página 4).

entre ellas la precarización económica, son desestimadas a través de la neutralización de la diferencia sexual.²

Basándose en una concepción según la cual las mujeres son cuidadoras y los varones proveedores, se distinguen aquellos hogares e individuos más «vulnerables» y se puede focalizar en grupos en los que una suma de dinero limitada tenga el mayor efecto paliativo posible. La ecuación es simple: si falta el proveedor, ese hogar no obtendrá los recursos para la subsistencia; si la cuidadora asume el rol de proveedora, ese hogar estará deficientemente cuidado. Por tanto, no es de extrañar que los planes sociales recomendados para las mujeres-madres busquen promover temas relacionados con mejorar la nutrición, prevenir enfermedades, fortalecer el vínculo familiar, asignando al Estado el papel del proveedor ausente.

La planificación social, cuando se enfoca en el terreno doméstico, en las actividades de generación de ingresos, los requerimientos de vivienda y servicios básicos a nivel de la comunidad, interpela a las mujeres-madres. Estos requerimientos, aunque son del conjunto del hogar y en especial de las/os niñas/os, se identifican como «necesidades» de las mujeres, tanto por quienes diseñan las políticas como por ellas mismas, que las demandan como propias (Moser, 1991; Molyneux, 2003). Este punto de vista se encuentra respaldado por el Banco Mundial, el BID y Naciones Unidas, y se puede hallar una multiplicidad de documentos que son incorporados por funcionarias/os de todas las jurisdicciones como estrategias teóricas y políticas para transformar la producción de bienes de uso y los recursos afectivos y familiares en insumos ineludibles para el diseño las políticas públicas.

Señalaba un entrevistado:

Toda la literatura hoy en Europa te habla de los nuevos riesgos sociales, y los que te aparecen son los hogares monoparentales y los jóvenes sin educación. Los dos grupos son centrales en política social, los están llamando los nuevos grupos de riesgo (Entrevista a funcionario de STEYAS, 2006).

La mayor parte de las iniciativas para mujeres de sectores populares promueven transferencias de dinero, bienes o servicios para ser administrados por ellas, toman de hecho su situación sin cuestionar por qué esos hogares se encuentran

2 Si bien pueden ser incluidas en otros grupos (jóvenes, tercera edad, desempleados, etc.), no son un grupo de interés como colectivo con necesidades específicas.

en mayor precariedad. La inclusión de una condicionalidad o de una contraprestación favorece a que la ayuda estatal sea políticamente adecuada y tenga mayor grado de aceptación social, pues en un contexto histórico y social en el cual se responsabiliza a los sectores subalternos de manera individual por su condición, se requiere de instancias que legitimen la inversión de dinero para la subsistencia de los hogares que no pueden satisfacer sus necesidades.³ El gasto realizado por el Estado se considera productivo, en cuanto las beneficiarias, a través de los programas, incrementan su capital humano. Por lo tanto, asignar presupuesto a madres-jefas de hogar-desocupadas resulta aceptable, aunque ellas nunca se reinserten en el mercado laboral. Como indican el Informe del MDSyMA de 2001 y la publicación *La Bisagra*, de 2007:

Una mayor educación en la mujer no solo está relacionada con mejores oportunidades de empleo sino que trae otros beneficios, como por ejemplo el descenso de la tasa de mortalidad infantil y de desnutrición, acceso a mayor información para defender sus derechos y el de sus hijos, elevando así los niveles de salud y bienestar de su familia (MDSyMA, 2001, p. 27).

Igualmente, buscamos fortalecer las redes de servicios –de salud, educación y sociales, entre otras– para ofrecer oportunidades a las personas, sus familias y la comunidad, facilitando las interacciones en aprendizajes mutuos y la accesibilidad para satisfacer sus necesidades básicas y el autosostenimiento. En este sentido, las principales acciones que se abordan son: a) Cuidado de la embarazada y el niño sano, promoción del desarrollo infantil y respaldo a las familias en la crianza de sus hijos (planes Materno-Infantil, Primeros Años y Nacer); b) Impulso a la culminación de la escolaridad básica de las madres; c) Educación alimentaria nutricional para las familias y cuidado de los aspectos sanitarios y bromatológicos de los alimentos (Kirchner, 2007, p. 217).

Conviene observar los cambios discursivos: aun cuando es dificultoso desligar a las mujeres de las tareas de cuidado, mientras en 2001 la educación de las mujeres prometía mejor empleo y beneficios secundarios, en 2007 las mujeres debían

3 No casualmente se retomaron teorías de la economía neoclásica como la Teoría del Capital Humano y la Nueva Economía de la Familia. Estas brindan criterios «incuestionables» para una focalización «eficaz» de destinatarias/os para los planes sociales. La noción de acrecentamiento del capital humano para hacer más productivo el trabajo doméstico a través de la educación, el traslado, la capacitación y el cuidado de la salud, como contraprestación en los planes sociales, brinda un repertorio de ideas para crear consenso. Además, permite mostrar las políticas paliativas como medidas «equitativas» y «eficaces», que promueven la igualdad de oportunidades y benefician a toda la sociedad, encubriendo que es el mismo sistema el que produce las desigualdades.

«completar la educación básica como madres» y quedaban desdibujadas (aunque responsabilizadas) en las tareas nutricionales asignadas a «la familia».

En definitiva, dar como contraprestación de los planes capacitación o educación para mujeres-pobres-con niños/as y adolescentes a cargo permite justificar esa asignación de dinero como una inversión y no como un gasto, que produce beneficios sociales indirectos crecientes, significa mayor permanencia de los/as niños/as en el sistema escolar, disminución de los índices de delincuencia, de desnutrición y de mortandad gestacional e infantil, y control de la tasa de fertilidad. Se fortalece la imagen de que una «madre educada» es un beneficio social en sí mismo porque, aunque nunca logre emplearse, ese capital humano acumulado ya es un bien para la comunidad. De este modo, la falta de educación de las mujeres se considera una causa de los problemas sociales y no un efecto más de un modelo político-económico expulsivo.

La instalación del modelo neoliberal en Argentina fue modificando la forma y función del Estado. Como indica Fleury, se trata de un Estado sin ciudadanos y mucho menos ciudadanas, que a pesar de la retórica de nuevos derechos, especialmente ligados al tema de ciudadanización de mujeres, el Estado no se ocupa de garantizar de manera universal (Fleury, 1997). Pese al avance en el campo de los derechos vinculados a las mujeres, en las condiciones materiales de existencia prevalecientes en Latinoamérica, el reconocimiento para ser tal no puede ir escindido de la redistribución. En sociedades cada vez más desiguales, los derechos sin garantías se convierten en privilegios, porque solo acceden aquellas personas que pueden pagar su precio en el mercado; para las demás, son simplemente retórica.⁴

A pesar de que aparece una especie de sensibilidad hacia la cuestión de género en el Estado, la brutalidad de la transformación de las relaciones sociales bajo el capitalismo en Argentina de los 90 obstaculizó la posibilidad de producir cambios efectivos en el sentido de mayor ciudadanización para las mujeres. Cuando se trata de políticas efectivas hacia las mujeres, estas políticas se realizan de manera prioritaria desde los ministerios de asuntos sociales. Es decir que aunque se hayan

4 Por ejemplo, las mujeres tenemos derecho a vivir una vida sin violencia, pero las instancias de prevención o reducción de la violencia son insuficientes; las mujeres tenemos derechos sexuales y reproductivos pero se cercena la información, la educación sexual y la distribución de métodos anticonceptivos y se obstaculiza la realización de abortos legales y la libre decisión sobre el propio cuerpo; las mujeres tenemos derecho a igual salario por igual trabajo, pero no se garantiza el acceso a los mismos empleos; las mujeres tenemos derechos a la seguridad social en caso de ser desempleadas, pero la asistencia estatal nos envía de nuevo al hogar.

puesto en discurso e incluso realizado experiencias de innovación en el aparato del Estado, como fueron los intentos de introducir políticas de género desde las «áreas mujer», estas intenciones han ido quedando arrinconadas. Si bien algunas experiencias de «área mujer» continúan, han perdido relevancia, recursos, posición en relación con otros organismos del Estado: o bien se han convertido en lugares para el ejercicio de cierta retórica de género lo más inocua posible, o bien en una variación más de las formas bajo las cuales el Estado, históricamente, ha tratado a las mujeres: como madres y como carentes.

LOS LÍMITES DEL RECONOCIMIENTO: EL «ÁREA MUJER» Y EL «PLAN JEFAS»

Tanto el «área mujer» en Mendoza como el Plan Jefas nacen en coyunturas de transformaciones en el aparato del Estado. Desde la restauración democrática, funcionarios/as de primera línea imaginaron alternativas de intervención que adquirieron institucionalidad organizacional en el Estado. Lo hicieron en diferentes momentos de estas décadas, alentados/as por la retórica de los nuevos derechos, los compromisos adquiridos por Argentina en el plano internacional y por la particular coyuntura, que hizo compatibles, en un proceso complejo, democracia y aumento de las desigualdades.

El «área mujer» vio la luz en 1988, en una coyuntura favorable que permitió a la nueva asesora del tema mujer del gobierno provincial intervenir como portavoz de una demanda instalada con la democracia: la de un espacio que impulsara la igualdad para las mujeres y su integración en todos los ámbitos de la vida. De la misma manera, el Plan Jefas fue posible en un momento en que se había abierto una brecha: la salida del menemismo hacía plausible introducir innovaciones en la planificación, transparencia en la gestión, crítica a la discrecionalidad y al clientelismo y manejo eficiente de recursos.

En ambos casos, hay una distancia entre aquello que fue imaginado desde los niveles de decisión, desde la autoconciencia de quienes idearon unos planes, evaluaron la coyuntura en la cual se implementaron y las condiciones efectivas en que estos se concretaron. Con una trayectoria más larga, el «área mujer» tuvo como objetivo de máxima crear un espacio para garantizar los nuevos derechos y transversalizar la cuestión de género en toda la trama del Estado. Si, en 1988, Zuccardi

pensaba en un organismo burocráticamente *liviano* para implementar políticas capaces de avanzar en la eliminación del irrespeto hacia los derechos de las mujeres, entre las intenciones inaugurales y el camino recorrido, los acontecimientos siguieron otro rumbo. Veinte años después de su creación, nos encontramos con un espacio reducido a una oficina que atendía algunos problemas específicos de las mujeres «vulnerables» como la violencia, con un espectro limitado de acciones y sin financiamiento, subsidiario de los ministerios que asisten la pobreza, con escasa incidencia en la transformación de las nociones sobre «las mujeres» que dominan en el Estado, el mercado y la sociedad. En lo referido al Plan Jefas, los planificadores creyeron que era posible realizar una política de ingreso social. No obstante, las circunstancias y las características que este tomó dieron lugar a una política focalizada con un componente universalista, que se convirtió en el *factor sorpresa* del resultado del Plan.

Esta brecha entre la idea y el proceso tiene que ver con las situaciones, los conflictos y las relaciones que se tejieron en el interior, pero también con los umbrales de tolerancia del capitalismo y del patriarcado. De la misma manera que el patriarcado establece umbrales de tolerancia en torno a la emancipación de las mujeres, el capitalismo establece límites en torno a las posibilidades de cambio desde el Estado, más allá de los cuales prácticamente no se puede avanzar. A menudo, lo que se conjuga en el impulso que da origen a políticas innovadoras no son solo las relaciones entre Estado y sociedad civil que habilitan ciertos temas (como los temas mujer, género, discriminación sexual, derechos humanos), o entre economía y política (dar respuesta estatal al aumento de la pobreza), sino que también está impulsado por factores singulares vinculados a la visión de quienes idean las prácticas políticas. Esto le permitió pensar a uno en la educación como un componente necesario de una política de ingreso social con contraprestación, y a la otra, promover la formación de un instituto con financiamiento suficiente y un abanico de líneas de acción que apuntaban al reconocimiento de los derechos de las mujeres.

La creación de la Asesoría de la Mujer fue más bien producto de los reclamos de algunas feministas, respaldadas por la presión internacional, que de una voluntad institucional. Con un financiamiento mínimo y sin infraestructura, fueron consiguiendo recursos que sustentaron el organismo por varios años y aunando voluntades para sostener diversas iniciativas. No todas las gestiones lograron los mismos presupuestos ni parecidos consensos. Además, la permanente situación

de crisis económica genera una percepción de las cuestiones específicamente ligadas al género como poco significativas. Del Instituto al Consejo y de este al IPPEHM y nuevamente al Instituto, el espacio se fue reduciendo, desvirtuando y desgastando; fue perdiendo fuerza, incidencia y contacto con las mujeres. No logró reconstruir las bases ni reformular objetivos bien definidos en cada arremetida del contexto. Las políticas que se ejecutaron fueron acciones aisladas, parciales y con un sesgo cada vez más inclinado a asistir a las mujeres en cuanto vulnerables o víctimas.

La deriva seguida por este espacio está marcada por la discontinuidad ligada al desarme del Estado de Bienestar (que tomó características particulares en el contexto argentino) y su correlato de políticas universalistas de garantía de derechos ciudadanos. Bajo la impronta neoliberal, las políticas públicas son condenadas a la fragmentación y la discontinuidad, vinculadas a las oscilaciones en los financiamientos, a los cambios de directivas de la esfera política nacional e internacional, a la impronta particular que imprimen los/as funcionarias/os de turno. Leída la cuestión social desde la perspectiva del control del conflicto, se tiende a establecer una oposición entre asistencia de la pobreza y garantía de derechos. Las políticas cuyo objetivo es garantizar derechos ciudadanos se fragilizan cada vez más, a medida que se transforma la idea de derechos de ciudadanía: ya no se trata de derecho a tener derechos sino ciudadanía activa: responsabilidad del/la ciudadano/a en el ejercicio de sus derechos, focalización en el campo de las políticas que asisten la pobreza y manejan el malestar social.

La lógica de las políticas estatales es compleja. El Estado tiende a reabsorber las iniciativas disruptivas: la posibilidad de llevar a cabo políticas destinadas hacia las mujeres choca con los límites sedimentados de las concepciones dominantes de las relaciones sociales entre los géneros sexuales (a lo que se suma la clase, el racismo, la orientación sexual, las creencias). En el caso de salud, es ilustrativo: si del derecho de las mujeres a la salud derivan políticas públicas, estas tenderán a focalizar en las mujeres en cuanto responsables de la reproducción, tanto en la anticoncepción como en la crianza y el cuidado de los niños/as. Si se trata de derechos sexuales, el género queda reabsorbido bajo la impronta de lo que el Estado entiende por salud pública, de ahí que las políticas se orienten a la protección de la maternidad, al control de la morbilidad gestacional o de infecciones de transmisión sexual. La articulación entre políticas públicas dirigidas hacia mujeres y maternidad sigue un recorrido por así decir *natural*. Las que ingresan al sistema

de salud pública son, en gran medida, madres. Los sujetos no heterosexuales y las mujeres que deciden no tener hijos/as quedan fuera del sistema público porque seguramente no concurrirán por alguna situación relacionada con la reproducción y los agentes sanitarios tampoco saldrán a buscarlas ni se prepararán para atenderlas. Las políticas públicas, aunque cargadas de resistencias y contradicciones, siguen reafirmando a las mujeres en la posición de responsables de la reproducción. La mayor parte de las veces, los agentes estatales manipulan, extorsionan, medicalizan, deciden sobre los cuerpos de las mujeres sobre la base de la sacralización del papel de madre, cuyo costo pagan únicamente las mujeres, con abortos sépticos, con clandestinidad, con muertes infantiles o gestacionales debido a la pobreza, la desnutrición, la falta de servicios adecuados. Algunos límites se han corrido, pero los avances son lentos y los riesgos de retroceso son graves y visibles.

La posibilidad de incorporación de la problemática de género es tibia. Mientras el «área mujer» se debilita, el género –entendido lisa y llanamente como variable demográfica equivalente a mujeres– se desliza en las políticas sociales dirigidas a las mujeres pobres, para mantenerlas en su rol sagrado: el de madres. Las relaciones entre mujeres y Estado se establece sobre fronteras difíciles de sobrepasar: retórica de ampliación de derechos y políticas de alivio de la pobreza, sin lugar a dudas imprescindibles para quienes necesitan garantías para el ejercicio de sus derechos como ciudadanas. Se trata de un espacio de límites y presiones: presiones en procura de incorporar perspectiva de género, garantías para todas, consideración de la diferencia y respeto por la igualdad, y límites que proceden del aparato del Estado, de los gobiernos y de la propia sociedad civil. De allí que el impacto sea exiguo y que no se sostenga a través del tiempo, que no se logre estabilidad organizacional y que se continúe en posiciones subordinadas en la trama del Estado.

En la década del 90, la profundización de la reforma neoliberal del Estado ajustó las políticas sociales cada vez más a respuestas paliativas de la emergencia social. En esta atmósfera, el reconocimiento de derechos ciudadanos por parte del Estado se contrajo. Si bien ciertas problemáticas de las mujeres quedaron insertas en la agenda pública, son consideradas a menudo como demandas particulares y menos significativas, frente a otras necesidades más imperiosas y sexualmente *neutras* como el desempleo, la pobreza y la exclusión. Por alguna rara casualidad, la mayor parte de los pobres y excluidos son precisamente mujeres. Bajo estas condiciones, los organismos, proyectos y programas sociales que se impulsan

desde el Estado, a pesar de conservar marcas retóricas del discurso de la equidad de género, terminan, la mayor parte de las veces, asfixiados en la lógica de mejorar la productividad y la rentabilidad de las mujeres. Su meta, lejos de la crítica y modificación del orden de género establecido, promueve políticas paliativas que victimizan y afianzan la estigmatización y la exclusión social de las mujeres.

De este modo podemos entender por qué a pesar de las voluntades de muchas mujeres y varones que, desde los organismos del Estado, pretenden remover las estructuras discriminatorias contra las mujeres, garantizar sus derechos e introducir transversalmente el enfoque de género, sus acciones se ven limitadas y son insuficientes. Aun así, el espacio ya es parte del aparato estatal, su mera existencia permite colar perspectivas de ampliación y defensa de los derechos humanos de las humanas. Al mismo tiempo, por la proliferación de políticas focalizadas, las «área mujer» terminan convirtiéndose en oficinas para atender «casos particulares», cuando en realidad las condiciones de género determinan los modos en que las mujeres sufren la pobreza, el hambre y la marginación de ellas y de sus hijos/as, y son ellas las que ponen el cuerpo para sustituir a un Estado que las deja desamparadas.

En cuanto al Plan Jefas, el horizonte utópico se fue estrechando a medida que se multiplicaron las cuestiones prácticas a resolver y los obstáculos del terreno para ponerlo en marcha. El equipo que diseñó el Plan (así como las funcionarias que idearon el «área mujer») tenía objetivos mucho más ambiciosos que la simple implementación de un programa innovador. Esta prueba piloto estaba pensada para marcar una inflexión que demostraría que era posible producir cambios en el modelo de políticas sociales en Argentina. Su objetivo era enmarcar el Plan en una política social que respondiera a las transformaciones en la forma y función del Estado, a la vez que abordara el problema de la exclusión social. Sin embargo, cuando miramos su ejecución en proceso, lo que se concreta son objetivos más modestos y parciales: brindar ayuda económica, buscar eficiencia a través de optimizar la racionalidad, selectividad y flexibilidad, y ofrecer educación formal a mujeres adultas como contraprestación.

El Plan, en la práctica, no pudo trascender la lógica de alivio de la pobreza de sectores definidos, la lógica de llegar a grupos de alto impacto con un presupuesto limitado, a través de un diseño y una implementación capaces de romper con la discrecionalidad y el clientelismo político. Esta definición se afina a través de los criterios de asignación, pero también a través de un subsidio escaso a cambio de

una contraprestación que requiere de mucha dedicación, como es la educación: de este modo se asegura que solo lo reciban personas que tengan gran necesidad de percibirlo. El Plan terminó fundamentándose en criterios de eficiencia de mercado en la prestación, relacionados con un cálculo costo-beneficio que permitiera la reducción del gasto público a partir de la mayor exactitud en la selección de las beneficiarias. En cambio, la educación como contraprestación proporcionó a los/as sujetos/as beneficios simbólicos que atenuaron los efectos estigmatizantes de las políticas focalizadas, y significó una instancia de reconocimiento y puesta en práctica de derechos ciudadanos.

Los funcionarios que planificaron y pusieron en marcha el Plan Jefas propusieron objetivos originales (política de ingreso ciudadano, transparencia en la asignación, gestión estatal, educación formal para adultas), a la vez que no pudieron desprenderse del contexto en que estaban inscriptos: el de las consecuencias de un modelo neoliberal instalado, que solo admite aplicar políticas antipobreza como paliativas del malestar social, para compensar la crisis del mercado laboral y como forma de obtener los ingresos necesarios para la subsistencia de «las familias», ocultando que las familias no son homogéneas sino que son también lugares en que los/as sujetos/as portan distintas cuotas de poder y autonomía, como también cuotas diferenciales de recursos materiales y simbólicos.

En las últimas décadas, ha habido cambios en los consensos sociales en torno a qué es justo para las mujeres. Por ejemplo, se considera legítimo afirmar que tienen derecho a vivir una vida sin violencia, a decidir sobre sus capacidades reproductivas o a no ser discriminadas en el ámbito público ni en el mercado laboral. A medida que los movimientos feministas de diversos lugares del mundo politizaban «lo personal», se fue ampliando el umbral en torno a los derechos de las mujeres, y esta ampliación ha influido e influye sobre la formulación de las políticas públicas y especialmente sobre las políticas sociales.⁵ A partir de este nuevo umbral, los planes sociales incluyen una dimensión de género, aunque sea para mitigar los sufrimientos de las mujeres: especialmente si son madres o víctimas de violencia. Lo que a fines de los 80 se presentaba como senderos que se bifur-

5 En los años 90, durante la gestión de Perceval, se produjo una cartelería sobre violencia. El eslogan decía «golpear a las mujeres no es una costumbre, es un delito». El dicho cuestionaba la idea de que la violencia contra las mujeres forma parte de «nuestra cultura». Poco a poco, esta idea se ha ido desnaturalizando, pero no se ha alcanzado un grado de transformación como para que se comprenda que la violencia contra las mujeres forma parte de la violencia social y de los tan mentados problemas de seguridad.

caban –políticas de género por un lado y políticas asistencialistas por el otro–, actualmente es un terreno de confluencia. Pero no en un sentido que ponga en valor la cuestión de género sino donde el espacio institucional de políticas para las mujeres está subsumido a las políticas de alivio a la pobreza de los ministerios competentes, lejos de lo que las primeras funcionarias buscaban: injertar la perspectiva de género transversalmente en la trama del Estado.⁶

LAS MUJERES: AL CUIDADO... MADRES MÁS EFICIENTES O MUJERES MÁS AUTÓNOMAS

El neoliberalismo ha dejado efectos sobre la sociedad argentina. Un brutal empobrecimiento de alrededor del 50% de la población en treinta años y un empeoramiento en la distribución de la riqueza en perjuicio de mujeres, niños y niñas fundamentalmente. El neoliberalismo ha dejado efectos sobre el Estado argentino. Dañó los sistemas de cobertura estatal y universal de acceso a la salud y a la jubilación. Fragmentó el sistema educativo y produjo un Estado encargado de socorrer a los/as más pobres a través de políticas focalizadas, y de garantizar la seguridad y propiedad de los/as ricos/as a través del montaje de un aparato represivo cada vez más belicoso. El neoliberalismo ha dejado efectos sobre los mercados nacionales e internacionales. Mercados que devinieron más segmentados, exclusivos, móviles y expulsivos tanto para la mano de obra como para el consumo. Llevará mucho tiempo y trabajo desandar estos caminos.

Las políticas sociales se dirigen a las mujeres cada vez más desembozadamente como madres. Una oleada de apelación a la maternidad invade el espacio público, probablemente como efecto de la herencia de tradiciones políticas más extendidas, pero con algo más de seguridad, como respuesta ante la creciente inestabilidad en la que se desenvuelve la vida social. Señala Jules Falquet:

6 En el caso de Mendoza, quedó claramente supeditado al Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad de 2008 a 2011. En el caso del Consejo Nacional de la Mujer, ha quedado ubicado, junto a otros organismos y programas, como un organismo satélite llamado «instrumentos de gestión» de los ministerios que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En 2008, fue nombrada titular Lidia Elizabeth Mondelo, quien trabajó junto con Alicia Kirchner en organización comunitaria y acción social en Santa Cruz. Su designación fue criticada por legisladoras y feministas por su escasa experiencia en la defensa de los derechos de las mujeres (Waigandt, 2008).

La cuestión se plantea con más agudeza en la medida en que el turismo, la migración y los mestizajes, que el neoliberalismo acelera, estimulan tanto los deseos de transformación como los repliegues sobre la tradición, y sobre todo la invención de tradiciones en las cuales las mujeres devienen el símbolo de una estabilidad idealizada que el resto de los procesos sociales desmiente (Falquet, 2008, p. 179-180).

Los programas sociales ponen en escena la cuestión de la extensión social del rol maternal. El Plan Jefas estaba dirigido a las mujeres, pero buscaba impactar en las personas que ellas tenían a cargo: se esperaba que los beneficios se extendieran a sus hogares y a la comunidad.⁷ El área mujer, por su parte, también quedó acotada al «abordaje» de la violencia contra las mujeres-pobres y sus hogares.⁸ Las mujeres-madres, como administradoras, son una garantía para llegar a todos/as los/as miembros/as de la familia. A partir de ellas se puede asistir toda una gama de problemas relacionados con el cuidado. No es de extrañar entonces que el cuidado de los/as niños/as sea el trabajo más difícil de eludir para las mujeres y el que reporta mayor beneficio para el Estado capitalista, sobre todo en un contexto de desempleo, donde liberar a las mujeres de la esfera doméstica se considera que empeora la presión sobre un mercado laboral que no ofrece lugar para todos y menos para todas. Por tanto, el desempleo femenino, reconvertido en inactividad económica y vuelta al hogar (o permanencia), ofrece un servicio de atención infantil con coste mínimo a la vez que descomprime «legítimamente» la demanda de empleo (Molyneux, 1994, p. 147).

Los hogares, a través del trabajo doméstico y de las tareas de cuidado de las que se hacen cargo las mujeres, asumen los costos de la flexibilidad laboral y de los conflictos que se producen en la esfera de la producción. De este modo, «la familia» persiste a través del tiempo porque asegura la supervivencia de todos sus miembros, o al menos mantiene determinado nivel de vida, difícil de sostener

7 Esto es aún más claro en el Programa Familias implementado en 2004, en el cual el beneficiario es el hogar aunque la madre recibe el subsidio.

8 Uno de los problemas más difíciles de abordar en la atención de las mujeres víctimas de violencia de género es la dependencia económica de ellas y sus hijos/as en relación con el agresor. Este hecho lleva a pensar que hay una vinculación inmediata de las políticas de género con las políticas sociales y de empleo. Sin embargo, esto no ocurre en la práctica política. En general, se busca separar a las mujeres del agresor sin garantizar el acceso a políticas que le permitan subsistir sin necesidad afectivo-económica del varón-proveedor y abusivo. Además, se pone todo el foco de atención en la mujer como víctima o como víctima potencial y no en cambiar las relaciones de poder entre los varones y las mujeres.

individualmente o a través del mercado. En el interior de las familias, habitualmente hay una serie de intercambios, redistribuciones y reciprocidades desiguales porque las mujeres aportan más de lo que reciben. Por eso las políticas estatales no buscan nunca sustituir la familia, si bien asumen responsabilidades en relación con ella. Es más, el Estado protege a la familia, porque le permite asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo y mantener determinado nivel de vida de la población (Carrasco, 1995, p. 34-38). Una de las estrategias de protección de las familias es el apoyo (económico) a las mujeres-madres para que continúen y aseguren las labores de cuidado.

En este sentido, la educación impartida tenía como objetivo el acrecentamiento del capital humano doméstico para las mujeres. Tanto los/as planificadores/as como el personal docente percibían a las mujeres-madres-alumnas-beneficiarias como *multiplicadoras*, es decir que se esperaba que lo que ellas adquirieran en su recorrido lo trasladaran a otros/as, a las personas a cargo y a la comunidad. La originalidad del Plan residió precisamente en los efectos imposibles de pensar, en aquello que solo puede percibirse *après-coup* y luego de un proceso de reflexión sobre lo sucedido. Se introdujo educación formal adecuada a las características de las sujetas encarnadas con el objetivo de beneficiar a sus familias, pero no tuvieron en cuenta que la educación podía transformar a las mujeres, y a los/as mismos/as planificadores/as y educadores/as en su relación con ellas. Los/as sujetos/as se mueven en una lógica desde la cual portan una ceguera parcial respecto del mundo social en que viven: no pueden calcular exactamente los efectos de sus comportamientos.

Lo que sucedió produjo sobre las mujeres un efecto singular. Docentes y planificadores/as parecían estar descubriendo aquello que en los años 60 y 70, a través de los grupos vivenciales, fue base para la toma de conciencia de que *lo personal es político*, al comprender que aquello que le pasaba a una no era un problema individual sino que lo compartía con otras. No casualmente este cambio de la auto-percepción de las mujeres se dio también en el marco del ingreso masivo de las mujeres a todos los niveles del sistema educativo.⁹ Al parecer, es posible establecer una conexión entre la existencia de un ámbito que habilita la reflexión colectiva de los/as sujetos/as subalternos/as y las transformaciones en la autoestima, la autonomía y la capacidad de ubicarse en el lugar de sujeta con derechos y poten-

9 ¿Esto habrán temido los sectores que impidieron la incorporación de la perspectiva de género en la educación cuando se discutió la Ley Federal de Educación y los Contenidos Básicos Curriculares?

cial de acción política. Hasta tal punto, que esas mujeres, inicialmente definidas como beneficiarias de una política social focalizada, estigmatizante por el hecho de que suponen sujetos/as que «no son capaces de obtener los medios para la propia supervivencia», devinieron en «Las Jefas», un grupo de mujeres que, al volver a la escuela, salieron del encierro doméstico y fueron capaces de defender su oportunidad educativa en el espacio público.¹⁰

La mayor parte de los/as hacedores/as de políticas proceden como si las políticas públicas fueran neutras, a la vez que naturalizan la división sexual del trabajo y siguen considerando a las mujeres asociadas al ámbito privado reproductivo (con estructuras familiares, roles y dinámicas tradicionales).

«Soy el primero que piensa que en realidad la educación de la mujer se multiplica mucho más que la del hombre» (Observación reunión con el director de la DEJA, 2006).

«Está muy dicho lo que es el rol de la mujer en las políticas sociales el impacto. Si vos tenés que hacer una alianza, hacela con las mujeres» (Entrevista a José, planificador, 2006).

Desde el Estado, se asume que la intervenciones son neutrales, que los cambios en las relaciones sociales (los que ya se han dado y los que se darán) son ajenos a ciertos ámbitos como las políticas sociales de pobreza, para las cuales las mujeres siguen siendo sistemáticamente las destinatarias privilegiadas, a las que se atribuye beneficios y dependencia del Estado, y no derechos ni autonomía como sujetos/as.¹¹ Las mujeres destinatarias y administradoras del subsidio son percibidas como «madres» que cuidan niños/as propios/as y ajenos/as. Se asume el rol materno como natural y en el discurso se hace referencia a ellas generalmente como «mamá».

«Una de las actividades que se hicieron fue que las mamás que habían terminado empezaban a trabajar cuidando a los chiquitos de las otras mamás, era como una cuestión de cruces muy interesante» (Entrevista a Mario, planificador, 2006).

«Muchas venían a tomar clases con nenes en brazos, pero al definirse un ámbito en la escuela muy particular, que fue el de ‘somos todas mamás, mayormente solteras, estamos con nuestros nenes acá’» (Entrevista a Juan, planificador, 2006).

10 Uno de los efectos «negativos» de los planes sociales de desempleo era que «activaban» a población inactiva. Es decir que mujeres que no tenían empleo o había dejado de buscar indicaron que eran desempleadas para recibir los planes. El problema no fue el desempleo estructural de las mujeres sino su activación.

11 Recordemos que, en el caso del PJJHD, si bien no se había privilegiado respecto del sexo del/la beneficiario/a, el 70% eran mujeres.

El espacio del Plan Jefas era entendido como un lugar de madres e hijos/as, y las mujeres eran definidas como encargadas de la contención y cuidado de los/as otros/as, tanto en el espacio privado como fuera de él. Las actividades extracurriculares realizadas se relacionaban con el mejoramiento de los roles doméstico y de cuidado: capacitación para la prevención del riesgo cardiovascular; charlas sobre envasado de frutas y hortalizas; elaboración y manipulación de alimentos, reconstrucción de prendas, etc.; talleres sobre salud reproductiva.

Sin embargo, por más ciega al género y a la clase que pueda ser la planificación, las mujeres como colectivo específico con realidades particulares que las determinaban, reunidas en un ámbito educativo especialmente pensado para ellas como madres de sectores populares, produjeron transformaciones. Estos cambios escapaban de los cálculos de quienes planificaron, para quienes mejorar la vida de las mujeres era equivalente a mejorar las vidas de sus familias; y también de las concepciones de los/as docentes, para quienes educar a una mujer era educar una familia, por sus efectos multiplicadores.

En América Latina existe una tradición que considera que las mujeres portan naturalmente virtudes que las hacen moralmente superiores, altruistas e inclinadas a organizaciones no jerárquicas:

Los llamamientos a remoralizar la sociedad contaron siempre con firmes defensores en la derecha y en la Iglesia Católica, donde las referencias a la virtud femenina se planteaban en términos que invocaban los valores familiares tradicionales basados en roles y patrones de autoridad convencionales entre los sexos. De aquí a considerar a las mujeres responsables de los valores morales de la sociedad, con el consiguiente castigo a quienes son catalogadas como deficientes según estos criterios, ya sean mujeres que trabajan fuera del hogar, madres solteras y otras cuya conducta se juzga desviada media solo un paso (Molyneux, 2003, p. 281).

Vale la pena llamar la atención sobre que

Quando se considera a las mujeres como las únicas portadoras de la virtud moral y se las hace responsables del bien público, la masculinidad y sus identificaciones negativas permanecen incuestionables y los hombres son absueltos de responsabilidad en este ámbito. De este modo, la división sexual de la moral (...) se perpetúa como componente intrínseco de desigualdades sociales más amplias (Molyneux, 2003, p. 281-282).

Aunque el Plan Jefas no fue diseñado desde una perspectiva de género en las políticas sociales, los cambios a nivel de capacidad de acción colectiva, de la sub-

jetividad y de la apropiación de lo cognoscitivo que se observaron en las mujeres beneficiarias hicieron visible, para quienes compartían el proceso, las especificidades de género, lo que produjo un cambio en la mirada, tanto de funcionarios/as como del personal de los centros.

A pesar de que todos/as hacen referencia a los cambios en la subjetividad, autonomía y autoestima de las mujeres y es recurrente la mención del valor de la educación como una forma de beneficiar y llegar al/la otro/a, ni planificadores/as ni docentes logran apartarse completamente de la percepción que asimila a las mujeres con madres. Es decir que, en el discurso, pero también en la práctica, hay una imposibilidad de discernir entre el ser mujeres y el ser madres. Si la educación es beneficiosa, es porque las convierte en mejores madres o porque las capacita para que gestionen los recursos en beneficio de sus familias. Se reproduce una mirada que no contempla suficientemente a las mujeres como mujeres, como sujetas autónomas portadoras de derechos, como ciudadanas. Ellas pueden haber cambiado, pueden haber modificado su posición, pero seguirán siendo consideradas, desde esos/as otros/as, fundamentalmente como madres.

La percepción de las mujeres como sujetas autónomas, con capacidad de decisión sobre sus propias vidas, sus cuerpos, el dinero que ganan, con autoridad sobre sus hijos e hijas, en el caso de que sean madres, como ciudadanas con derechos, llevará un (largo) tiempo aún. Un tiempo de educación de funcionarios/as y docentes. Algo que muchas mujeres ya han aprendido.

«Los estudios han demostrado que educar a las madres mejora también la salud de los hijos y se reduce la tasa de fecundidad, y que cuando las mujeres tienen más control sobre el ingreso o los activos productivos de la familia, mejora la situación global del hogar» (BM, 2005).

«Educar a las mujeres y posibilitar que tengan solo el número de hijos que desean redundará en familias más pequeñas y crecimiento más lento de la población. Así se aliviaría la presión sobre el medio ambiente y se ganaría tiempo para adoptar decisiones de importancia crucial» (UNFPA, 2001).

Las políticas que toman a las mujeres como beneficiarias están cruzadas por tensiones: garantizar derechos, educarlas, reducir la tasa de fertilidad, «beneficiarlas», aunque parece que no para ellas sino siempre para otros/as, para el medio ambiente, para afrontar la crisis, para sus hijos/as, para reducir la presión sobre el mercado de trabajo, para cuidar niños/as, ancianos/as, discapacitados/as e incluso para su comunidad. Es decir que a pesar de los discursos que promueven ciertas

modificaciones en la organización familiar y en el lugar de las mujeres dentro de la sociedad, el cuidado y lo doméstico, de hecho se sigue definiendo este lugar a partir de la distribución tradicional de los roles de acuerdo al género. La reforma en las políticas, a pesar del discurso de género e incluso de la existencia de áreas específicas, «no ha hecho más que profundizar la retracción del Estado de sus responsabilidades en la economía del cuidado y aumentar la segmentación del acceso a la oferta privada de este tipo de servicios» (Rodríguez Enríquez, 2007, p. 197). Las actuales políticas asistenciales pretenden ser sexualmente neutras, aunque es posible advertir la referencia al «punto de vista de género» desde una definición reduccionista, propia del vaciamiento de contenido que ha sufrido la institucionalización de la categoría.

Desde nuestra perspectiva, en las condiciones en que se implementan las políticas sociales y se asume el «punto de vista de género», ser *beneficiaria* (aunque lo llamen de manera diferente) se contrapone a ser *autónoma*. Porque ser beneficiaria significa estar en una posición de subalternidad y verse obligada a asumir las responsabilidades que se supone tienen las mujeres. Las mujeres-madres-pobres, en las condiciones en que se les otorga la asistencia estatal (por pertenecer a cierta categoría), se ven obligadas a aceptar las condiciones sin tener la posibilidad de decidir con autonomía: en tal caso, podrían decir «no», decidir sobre su cuerpo por fuera de las expectativas de los/as funcionarios/as, de los expertos/as e incluso de las femócratas. Las políticas las colocan entonces en un lugar de subalternidad: beneficiarias y no ciudadanas.

En el marco de un modelo basado en la idea de que la eficiencia de las acciones se mide por la capacidad de reducir al máximo el gasto social, los planes sociales son considerados medidas transitorias que deben ser aplicadas en forma excepcional y selectiva. Por tanto, focalizar en las mujeres pobres se presenta como la mejor opción e instancia legitimadora, porque de este modo las mujeres pueden ser excluidas legítimamente del mercado de trabajo, asegurando simultáneamente que la asistencia llegue a los/as individuos más dependientes (niños/as, enfermos/as y ancianos/as). A la vez, si se vuelven ayudas prolongadas, no pierden legitimidad por el gran valor social que tiene la maternidad y el hecho de ayudar a una madre en condiciones de vulnerabilidad. En el imaginario social persiste la división entre varones públicos, empleados, proveedores, y mujeres privadas, maternas, domésticas, o capaces de extender el mandato de la maternidad social sobre los/as desamparados/as en su conjunto.

El Estado tiende a priorizar las estrategias políticas que ratifican los destinos sociales fundamentales para cada sexo en cada coyuntura dada, de acuerdo con la imagen que tiene configurada de «la mujer» y de «el varón». Por tanto, que esas estrategias se acerquen más o menos a lo determinado como idea de lo femenino depende de las relaciones de fuerza, de las necesidades concretas del sistema de acumulación capitalista y de los umbrales de tolerancia del patriarcado en cada momento histórico.

Las estrategias de intervención estatal se han visto modificadas, sobre todo en el transcurso del siglo xx, por los sectores que demandan y los que pretenden obstaculizar la ampliación de los derechos de las mujeres. En este sentido, en los años 80 se logró que los países occidentales se comprometieran a introducir en sus políticas medidas contra la discriminación de las mujeres. La mayor o menor efectividad de esas medidas tiene que ver con las formas en que se lograron ampliar los límites de tolerancia del patriarcado y del capitalismo, según la capacidad de presión de diferentes actores sociales, como los movimientos feministas y de mujeres, los oficialismos religiosos, las diferentes organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos. El Estado, a través de sus políticas sociales, sobre todo en el marco de una lógica neoliberal, profundiza la dominación hacia las mujeres en cuanto refuerza su lugar en las tareas reproductivas y su desventaja en el mercado de trabajo, las interpela y «beneficia» a través de múltiples políticas, pero continúa considerándolas como «beneficiarias» y no como sujetas de derechos, ciudadanas autónomas, no necesariamente madres, mujeres, niñas, indias, pobres, no tan pobres, heterosexuales, lesbianas.

Conclusiones

A lo largo del libro, fuimos reflexionando en torno a las relaciones entre Estado y género, a través de políticas y programas concretos que tienen como destinatarias y administradoras a mujeres determinadas. La idea de rescatar la densidad de las relaciones entre los/as sujetos/as, el contexto, las estructuras y las relaciones de dominación y de resistencia nos llevó a poner el foco de atención en quienes idean, hacen y/o ponen en acto los procesos organizacionales en la trama del Estado. Densidad que imprime rasgos originales a las prácticas y da lugar a efectos impensables de antemano.

El retorno de la democracia abrió un espacio para el hacer y el pensar en torno a las demandas de derechos para las mujeres, fertilizó un terreno propicio para la ampliación de la ciudadanía y para la participación efectiva. Se fortalecieron las organizaciones mujeriles y se fueron instalando demandas propias en el espacio público, se organizaron las «áreas mujer» en el aparato del Estado, surgieron programas, gestiones innovadoras, experiencias novedosas. Corrían tiempos de cambio. Sin embargo, los acontecimientos históricos hicieron que de a poco, una vez más, los gobiernos y los hacedores de políticas fueran quitando del foco de atención la *cuestión de las mujeres*. A medida que empeoraban las condiciones de vida, el papel adecuado para ellas no parecía exceder el rol maternal, definido en nuevos términos pero apoyado en una idea tradicional. El aumento del desempleo

y la precarización de las condiciones de vida de la población durante los años 90 apuraron a los gobiernos a diseñar y otorgar una cantidad creciente de planes y programas sociales para contener el malestar. Quienes los recibían eran en su gran mayoría mujeres.

Finalmente, los organismos internacionales, tanto de derechos humanos como de financiamiento, jugaron y juegan un papel fundamental en ambos procesos. El asunto es contradictorio, pues regulan la defensa de los derechos humanos pero también los flujos de financiamiento de norte a sur, de centro a periferia. A la vez, recomiendan a los Estados tomar una actitud activa en la defensa y garantía de los derechos de las mujeres en el marco del Nuevo Derecho Internacional, imponen el tipo de políticas sociales que se deben aplicar e incluso la definición de quién es merecedor(a) de la asistencia, ofrecida por un Estado cada vez más reducido.

Como vimos con Nancy Fraser, el Estado atiende los efectos del aumento de la pobreza a través de medidas de redistribución, y los derechos para grupos sociales con rasgos específicos de identidad de género, a través de políticas de *reconocimiento*. Lo hace de un modo fragmentado: si son mujeres, no son pobres, y si son pobres, no son mujeres. Es que en la concepción dominante de la cuestión social, las exigencias de derechos para las mujeres son percibidas como demandas no solo particulares sino particularistas, y los individuos pobres son vistos como sujetos neutros, de dudosa capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones, despojados de determinaciones de género, culturales y ni mencionar la orientación sexual. De allí la necesidad de adoptar la perspectiva de género, articulada a una teoría crítica y relacional de las organizaciones, como puntos de vista que nos permitan establecer conexiones e iluminar los «juegos» entre la lógica de promoción de los derechos y la lógica asistencial de atención a la pobreza. Ambas se registran en el Estado como arena de negociaciones. Ambas están influenciadas por los organismos internacionales de derechos y de financiamiento. La una y la otra coexisten de manera contradictoria, pues mientras, por una parte, se asiste a una retórica de ampliación de los derechos y de ciudadanía de las mujeres, por la otra, a la hora de aplicar políticas sociales, las mujeres siguen siendo consideradas en sus lugares tradicionales: como madres y como vulnerables.

A tono con otras investigaciones, este trabajo permitió advertir el peso de las relaciones asimétricas entre los géneros y la fuerza de las tradiciones culturales que colocan a las mujeres en el lugar de madres (de sus propios/as hijos/as pero también de los desamparados y las desamparadas por el Estado) e impregnan

las perspectivas de quienes hacen las políticas públicas en el aparato del Estado. Nuestro aporte se encuentra en el lugar elegido para el abordaje, en las intervenciones concretas, más precisamente en dos procesos, que hemos considerado como *microacontecimientos históricos*, que nos muestran en acto que el Estado no es un mero instrumento de dominación de clase y de género: el itinerante camino del «área mujer» en Mendoza y el proceso organizacional al que dio lugar el Plan Jefas. Observamos, en la implementación de políticas efectivas, que el Estado es un espacio cruzado por relaciones de fuerza, por múltiples prácticas, por tensiones que se producen de acuerdo a juegos de presiones y resistencias. Todo esto va construyendo y modificando, en diversos sentidos, las relaciones entre Estado y sociedad civil. En este juego, los/as sujetos/as subalternas/os también participan y tienen posibilidades de resistencia y acción.

A fines de los 80, se produjo una intervención innovadora: la creación del primer organismo para el *adelanto de las mujeres* en el aparato del Estado: la Asesoría de la Mujer. Nació con las intenciones de introducir una nueva forma de hacer política en el aparato del Estado. Sin embargo, si el retorno a la democracia hizo posible la instalación de la *cuestión de las mujeres* en la sociedad y la creación de algunos organismos en el Estado, en los 90 las nuevas condiciones de pérdida del dinamismo de los movimientos sociales, de redefinición del Estado bajo las presiones del neoliberalismo y la profunda crisis económica hicieron que los derechos de las mujeres fueran vistos como irrelevantes o secundarios. De allí que los espacios estatales destinados a las políticas hacia mujeres se fueran reduciendo. En el caso particular de Mendoza, este espacio institucional carece aún de un encuadre legal que le dé estabilidad en el marco de las estructuras del Estado y ha sufrido irrupciones permanentes dirigidas a achicar e incluso a cerrar el área. Y si bien esta no puede ser suprimida debido a los compromisos internacionales asumidos, permanece ubicada en una zona de incertidumbre, a merced del cambiante y muchas veces convulsionado contexto en el que se inserta, que la ha debilitado, desfinanciado, alejado del movimiento de mujeres y reducido en sus posibilidades de incidencia.

También, el Plan Jefas comenzó como un intento de innovar en el diseño y la asignación de los programas sociales, cuestionando inclusive alguna de las recomendaciones de los organismos internacionales. Pero fue un *microcosmos* frágil, un espacio en el que se jugaron tensiones y límites. En cuanto a los límites de clase, los rasgos del Plan (focalizado, con un ingreso escaso a partir del cual era imposible la supervivencia efectiva del grupo familiar de las beneficiarias) hicieron de

él una política más en el conjunto de las implementadas en el marco de las concepciones neoliberales. En cuanto a la dimensión de género (aun cuando no fuese específicamente considerada), la relación entre límites y presiones es mucho más compleja: el Plan comprometía a las mujeres a finalizar los estudios formales, las impulsaba a ocupar el espacio educativo, les proporcionó la ocasión de una experiencia compartida que generó en ellas la posibilidad de posicionarse como sujetas autónomas, capaces de acción política y de intervención en el espacio público. Es precisamente esta transformación lo más significativo: implicó una alteración en el vínculo de las mujeres-alumnas-beneficiarias con el espacio público. Tal vez por eso, porque la contraprestación educativa y el espacio compartido produjeron en ellas un efecto de autonomía, las políticas que, se supone, debían continuar el Plan Jefas no retomaron en modo alguno la combinación de política social y educación formal para adultas. En cambio, se subsidia la permanencia en el hogar y el ejercicio de la maternidad como destino único. Es verdad también que la educación recibida no transformó las oportunidades de las mujeres en el mercado de trabajo. Con este plan se cumple en parte lo señalado por Margaret Maruani en el sentido de que las políticas sociales no hacen sino reforzar las desigualdades en perjuicio de las mujeres. Pero se produce también una innovación inusitada: las mujeres se apropiaron de un espacio de potenciación política.

A partir de 2002, la restructuración y masificación de la política social posconvertibilidad y la necesidad imperiosa de contener el conflicto social creciente fueron absorbiendo y desactivando los procesos iniciados por el Plan Jefas en la reforma de la política social en Argentina. El desmantelamiento de la relación entre planes sociales y educación marca una inflexión en la consideración de las mujeres-madres de sectores populares, que devienen administradoras invisibles de la asistencia para los hogares empobrecidos. Esta política social tiene su punto culminante en el traslado de las mujeres «inempleables» a programas (como el Familias) que, sin nombrarlas, las envía de vuelta al hogar, donde las mujeres-madres reciben transferencias de dinero por encargarse de que sus hijos e hijas vayan a la escuela y concurran a realizarse chequeos en los centros de salud, con una periodicidad que difícilmente cumplan los/as niños/as de padres y madres que no requieren de planes sociales para vivir.

La implementación de políticas de género a través de la creación de áreas específicas y los intentos de introducir políticas sociales innovadoras son oportunidades que se abren en momentos determinados, cuando la coyuntura lo posibilita.

Las razones por las cuales estas apuestas se van debilitando no estaban dadas a priori, sino que se fueron produciendo transformaciones de acuerdo a los *habitus*, a las relaciones culturales que aportaron al proceso los/as diferentes sujetos/as, a los vaivenes políticos, a las transformaciones sociales macroeconómicas y sus efectos sobre los y las ciudadanos y sus organizaciones. A lo largo de dos décadas, se fue estrechando el campo del reconocimiento de derechos, a la vez que se fue extendiendo la implementación de políticas sociales, cada vez más complejas y sofisticadas, que tienen por destinatarias a mujeres. Las políticas de género han ido quedando reducidas, vaciadas de contenido crítico, sujetas cada vez más a la trivialización celebratoria de las diferencias y subordinadas al campo de las políticas de asistencia a la pobreza.

Quienes piensan las políticas, salvo contadas excepciones, parten de una percepción que tiende a confirmar la división sexual del trabajo, que les asegura a las mujeres un sitio en la sociedad en cuanto madres, lugar que tiende a ser reforzado a través de distintas estrategias, incluyendo la táctica del mínimo de dinero, que las confina a la dependencia respecto del varón presuntamente proveedor. Estrategias que refuerzan, en el interior de cada familia, el lugar subalterno de las mujeres y que convierten al barrio, por la vía de la promoción del trabajo comunitario, en una extensión de la familia. De este modo, se invisibiliza una vez más que las tareas de cuidado son realizadas por las mujeres; se les arrebató el derecho a ser desempleadas subsidiándolas para que disminuya la presión sobre el mercado laboral; se las aleja de la posibilidad de realizar actividades en el espacio público y en relación con otras con las que comparten experiencias y condiciones, y así se las desactiva políticamente. Se introducen discursos «progresistas» que dan legitimidad a las formas en que el Estado neoliberal usufructúa las virtudes maternas y los lazos de solidaridad de las mujeres, a la vez que neutralizan las políticas de género al subordinarlas a la atención de otros efectos de la pobreza, como la violencia contra las mujeres pobres o el abuso sobre sus hijos/as. En pocas palabras: bajo condiciones no elegidas de aumento de las desigualdades, las mujeres quedan encargadas de la última trinchera. Si las políticas públicas recurren a ellas y estimulan sus deseos de empleo y autonomía, las convierten en un riesgo: las «activan»; si apelan a sus capacidades maternas y de cuidado, pueden encontrarse con la contracara de su asociatividad maternal: el deseo de autonomía.

En estos años, se han producido algunos efectos en el terreno de la relación entre Estado y mujeres: «áreas mujer» no institucionalizadas, a menudo femi-

nistas devenidas en femócratas. Otras veces, liso y llano desentendimiento por parte del Estado de la garantía de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. Aun así, las «áreas mujer» no pueden ser tan sencillamente suprimidas, aunque el camino que han seguido no ha sido precisamente promisorio, pues los compromisos adquiridos y las experiencias en el Estado han producido una ampliación extraña de los «espacios de género». Ha surgido una nueva «corrección política» que incluye de manera insoslayable la retórica del género en el campo de los derechos, pero también en el de la planificación, e incluso en la implementación de planes sociales que deben considerar un componente de género, aunque este se limite a la idea de que es equivalente a *mujer*.

Otro de los elementos que hemos considerado es la creciente incidencia de los organismos internacionales tanto en las políticas de género como en las políticas sociales. Si bien en Argentina se ha reconocido en el campo del discurso que las mujeres tienen derechos, se ha participado en las conferencias, y se han suscripto y aprobado diferentes documentos internacionales, la garantía de esos derechos con gran dificultad traspassa la retórica. Las instituciones internacionales, mientras con la mano izquierda impulsaron la necesidad de promover los derechos de las mujeres al compás de la producción de un Nuevo Derecho Internacional, con la mano (de la Nueva) Derecha escribieron e indujeron las recetas que hicieron de las políticas sociales políticas paliativas de la pobreza (racionales, flexibles y focalizadas). Es decir que los organismos internacionales articulan, de una manera no perceptible a simple vista, la promoción del punto de vista de género y las recomendaciones dirigidas a aprovechar el trabajo impago de las mujeres haciendo hincapié en su superioridad moral. Esta combinación explica la valoración de la diferencia, gracias a la cual argumenta la importancia del aporte económico de las mujeres sin que ello sea contradictorio con la idea, un poco más conservadora, de las bondades de que regresen a las tareas de cuidado. Las virtudes domésticas de las mujeres pueden ser un muy buen medio para promover una mejor gestión de los escasos recursos destinados a bajar los niveles de descontento y conflicto social que produce la pobreza.

Desde un punto de vista de género y de las organizaciones como procesos y de una crítica a la lógica economicista neoliberal y patriarcal que tiende a reproducir las relaciones de clase y de género existentes, pudimos percibir los modos en que el Estado aprovecha las capacidades maternales de las mujeres (adquiridas socialmente a través de la práctica) y sus vínculos de solidaridad sobrecargando-

las de trabajo. El Estado interviene, a través de sus políticas, sobre la vida de las mujeres y lo hace de acuerdo con las relaciones de fuerza existentes en la sociedad. De allí que sea necesario repensar cuál es la relación entre mujeres, Estados y organismos internacionales; no para considerar al Estado como un aliado o enemigo automático de las reivindicaciones de las mujeres ni para pensar que la suerte está echada, sino para verlo como un campo de articulaciones complejas y como una de las instancias (necesaria aunque no suficiente) para hacer real la garantía de los derechos para las mujeres.

Adoptar un punto de vista denso sobre procesos específicos, como el «área mujer» y el Plan Jefas, que aparecen como discontinuos y dispersos, y mostrar cuáles son sus condiciones comunes y sus relaciones, nos permite establecer no solamente sus conexiones sino también plantear una mirada sobre las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres para advertir los nexos que cruzan las relaciones entre organismos internacionales y Estados, entre economía y políticas, entre cuerpo y política. La dimensión de género está presente no solo en las relaciones que el Estado entabla con las mujeres en las áreas específicas, sino en lugares en donde esta no es inmediatamente visible, como las políticas de atención a la pobreza. El Estado oculta su «sexo» pero está presente en todas sus acciones. Adoptar un punto de vista complejo aleja del derrotismo u optimismo inmediato, que ve en una política una receta y en su resultado el efecto de su aplicación, para comprender las relaciones que traman los y las sujetos/as, los sentidos que construyen, las oportunidades que generan y que, a veces, incluso quienes no tienen mucha fuerza pueden utilizar.

Entender la intervención del Estado como procesos que se desarrollan cargados de conflictos nos muestra que el desenlace no está fijado por anticipado, que las derrotas de los sectores subalternos en el campo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil dejan efectos que modifican los consensos respecto de qué es justo para una sociedad. Por más que se las intente borrar de los procesos históricos, las mujeres existen, resisten y, lejos de ser objeto pasivo, son sujetas, capaces de transformar las condiciones materiales, simbólicas y sexuales de subordinación a las que están atadas. Cada oportunidad es una apuesta, que se construye cuando entramos en el campo de juego. Una apuesta que, en el caso de las relaciones entre mujeres y Estado, está cruzada por tradiciones arraigadas, como la que asigna a las mujeres el lugar de la maternidad. De ahí la lentitud y densidad de los procesos. De ahí también el interés en las apuestas.

ANEXO I

Diseño metodológico y técnicas de recolección de la información

A continuación daremos cuenta de los procedimientos utilizados en la recolección e interpretación de datos y sus articulaciones con las herramientas conceptuales elaboradas. Nos propusimos analizar las relaciones entre Estado y mujeres, comprender cómo se piensan desde el Estado las políticas que tienen como destinatarias a mujeres y cuáles son las tensiones que cruzan su desarrollo concreto, desde un punto de vista de género y desde una perspectiva crítica de la teoría de las organizaciones. Buscamos comprender dos procesos en su especificidad sociohistórica, el desarrollo del «área mujer» de Mendoza (1988 a 2008) y del Plan Jefas (2000 a 2006). Tuvimos en cuenta la articulación entre acción y estructura, apuntamos a captar la trama histórica a partir del análisis de las contradicciones y las condiciones estructurales que sujetan, limitan, habilitan ambos procesos.

En este sentido, retomamos la perspectiva asumida por Pierre Bourdieu, tanto en lo relativo a la idea de que la investigación se asemeja a la tarea artesanal de quien es practicante de un oficio, como a su percepción de la investigación como un proceso que implica la explicitación de la propia perspectiva (Bourdieu y Wacquant, 1995; Bourdieu, 2003). Desde un lugar de vigilancia epistemológica y ruptura con el sentido común, construimos el objeto de investigación y lo abordamos desde una lógica cualitativa. Partimos de algunas interrogaciones elaboradas desde los estudios de género, de la ciudadanía y de la revisión de los debates con-

ceptuales vinculados a las políticas públicas y sociales. Este trabajo está guiado por la inquietud que provoca el hecho de que las políticas dirigidas hacia las mujeres se presentan como un campo escindido entre el reconocimiento de derechos específicos y las políticas de redistribución y asistencia a la pobreza que son recibidas mayoritariamente por mujeres. Optamos por una lógica de análisis abductiva, en cuanto hemos iniciado el trabajo de investigación desde supuestos generales respecto del comportamiento de las políticas públicas, a partir de los cuales es posible producir inferencias que iluminan un campo de problemas analizado.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS TÉCNICAS

El trabajo de campo realizado es el producto de años de investigaciones en torno a las políticas públicas dirigidas hacia mujeres. Realizamos incursiones en el campo desde fines de 2001, fecha en que tomamos contacto directo con algunos Centros de Educación Secundaria para adultos/as pertenecientes al Plan Jefas (CENS Jefas) y con el Instituto de Políticas Públicas de Equidad entre el Hombre y la Mujer (IPPEHM). Estas incursiones, unidas a las herramientas teóricas, nos permitieron elaborar nuestro objeto de investigación y la recolección de datos a través de entrevistas, observaciones y rastreo y análisis de documentos y seguimiento de información publicada en periódicos y en sitios de internet.

Las técnicas utilizadas para la obtención de la información fueron la entrevista no estandarizada a informantes clave, la observación, el análisis documental y la reelaboración de datos (lo que Bourdieu llama reinterpretación secundaria), obtenidos en investigaciones propias realizadas con anterioridad.¹ Estas técnicas permitieron observar las políticas destinadas a mujeres en un doble registro: uno diacrónico, para observar las transformaciones y variaciones en el transcurso de la implementación de ambos procesos organizacionales. Y otro registro, sincrónico, en el que describimos cómo se jugaban las distintas lógicas que atraviesan estos procesos y sus efectos en un momento determinado.

Como indica Bourdieu, sabemos que siempre hay una distancia entre lo que la persona entrevistada quiso decir y lo que la investigadora interpretó. Por lo

1 Para la construcción de los instrumentos de recolección de datos fueron de utilidad los trabajos de Saltalamacchia, 1992, 1997; Goetz y LeCompte, 1988; Sirvent, 2003.

tanto, buscamos controlar y reducir al mínimo los efectos que se ejercen en toda relación social (Bourdieu, 1999, p. 528). Este «sesgo» de subjetividad no hace a las técnicas menos válidas sino que permite captar con mayor profundidad lo dinámico de los procesos sociales. A partir de las vivencias particulares de los/as sujetos/as, se puede reconstruir la red de relaciones y transformaciones que se dan en un proceso social.

Dado que entendemos al «área mujer» y al Plan Jefas como procesos organizacionales, donde las relaciones culturales que aportan los/as sujetos/as ponen en acto a las organizaciones y producen efectos que no pueden ser controlados, pensamos que era relevante contar con los relatos, las impresiones y documentos elaborados por los/as sujetos/as que intervinieron en diferentes posiciones y momentos en ambos casos. Esto nos permitió obtener una reconstrucción del campo atenta a las tensiones entre diferentes posiciones y perspectivas sobre los procesos.

La selección de informantes para las entrevistas fue a través de una muestra intencional y de la técnica «bola de nieve» hasta la saturación teórica. En este proceso, los/as mismos/as entrevistados/as nos iban sugiriendo y proporcionando nuevos contactos para entrevistar.² Tanto para las entrevistas como para las observaciones, llevamos una guía abierta que contenía cuestiones generales a tratar (sin orden estricto) u observar y la información específica a conseguir. En cuanto a las entrevistas, fueron preparadas sobre la base de conocimientos obtenidos a partir de la revisión de diferentes fuentes documentales: decretos de creación de los organismos, información periodística, folletería e información contextual procedente de trabajos de investigación previos.

En setiembre de 2006, los docentes se movilizaron por la continuidad de los centros educativos vinculados al Plan Jefas, lo que nos dio la oportunidad de introducir la observación como técnica de obtención de datos. Esta técnica permitió captar en actos cómo se desarrollaban las tensiones entre los/as diferentes sujetos/as que estuvieron involucrados al menos en ese momento.

Si bien el grueso de las entrevistas y de las observaciones se realizaron cuando los frutos del proceso ya estaban dados, lo que necesariamente modifica la percepción de los/as sujetos/as, las incursiones previas en el campo y los documentos e investigaciones recabadas nos posibilitaron confrontar presente-pasado y

2 En el trabajo de obtención y análisis de datos, todas las técnicas con que recolectamos información fueron complementarias entre sí, o sea que la saturación teórica se dio en el entrecruzamiento tanto de las entrevistas como de las observaciones y del análisis documental.

detectar las «trampas» del sentido común en la percepción de lo que ya aconteció.³ Estos elementos, sumados a la presencia en el campo en situaciones clave, especialmente en 2004, 2006 y momentos en los que pudimos observar «en acción» a algunos/as sujetos/as, nos permitió realizar una descripción densa y comprometida del *microcosmos*.

Los documentos, leyes, decretos, folletería institucional e informes fueron fuentes complementarias para la comprensión de las transformaciones tanto del Plan como del «área mujer». También se constituyeron en verdaderos «artefactos», es decir «cosas» construidas y utilizadas por las personas que constituyen manifestaciones de las creencias y comportamientos que conforman una cultura determinada (Goetz y LeCompte ,1998, p. 162-163). Los planes financiados por los organismos internacionales son muy documentados en sus diseños y evaluaciones. Por lo tanto, se produce un repertorio de documentos de evaluación que nos permitió observar cómo se fue modificando lo planificado en las diferentes etapas desde el punto de vista de los/as evaluadores/as.

Nuestra posición en el campo nos permitió captar las tensiones entre diferentes lógicas y nos brindó la posibilidad de realizar una mirada retrospectiva del desarrollo y de los cambios, tanto en el organismo como en el Plan Jefas, así como observar e indagar sobre los procesos que llevaron a la configuración de las relaciones vigentes en cada momento histórico. Como investigadora, en el transcurso de las observaciones tuve la oportunidad tanto de conversar como de observar a una diversidad de sujetos/as que estaban, en mayor o menor medida, implicados/as con los procesos analizados.

3 Hemos observado que cuando los/as sujetos/as reviven, en su discurso, lo que ya aconteció, muchas veces ven los resultados como si siempre hubieran estado previstos, como *profecías autocumplidas*. De este modo, el conocimiento previo del campo, ya sea a través del acercamiento a las políticas hacia mujeres, o el contacto con las/os funcionarias/os y con los centros educativos, con los documentos y las notas periodísticas nos permiten confrontar esta suerte de distorsión en la visión.

En relación con el «área mujer» de Mendoza, realizamos entrevistas a funcionarias que se desempeñaron como responsables o como integrantes del área. Estas fueron desarrolladas en 2001-2002, 2004, 2007 y 2008. Nos interesaba considerar tanto los procesos históricos y estructurales como la perspectiva de las/os sujetos/as en relación con su participación en estos organismos. De este modo, entrevistamos a las sucesivas responsables del área desde 1988 hasta 2008 y a empleadas con experiencia laboral en el área. El trabajo de campo fue completado con conversaciones con personas que habían trabajado o se habían relacionado con el organismo, ya fueran funcionarias de otros programas o integrantes de organizaciones de la sociedad civil.⁴ Asimismo, recolectamos información relativa a los marcos normativos y a los diseños de los programas ejecutados y folletería institucional producida. Los ejes considerados para las entrevistas contemplaban información relativa a los siguientes puntos:

- ▶ La experiencia de cada una/o en la institución, teniendo en cuenta que los énfasis serían diferenciales según se tratara de personas con la máxima responsabilidad o de sujetos/as que cumplieran otras funciones.
- ▶ Los rasgos de las políticas públicas hacia mujeres desde el punto de vista de las/os entrevistadas/os. Recabamos información relativa a tres ítems: la relación con otras áreas de gobierno; la relación entre las sucesivas gestiones llevadas (se apuntaba a obtener información sobre la continuidad/discontinuidad de las acciones) y el financiamiento acordado y obtenido para la ejecución de las diferentes líneas de acción.
- ▶ La percepción que las/os sujetos/as tuvieran respecto de la jerarquía asignada

4 En la entrevista realizada a María Cristina Perceval (abril de 2002), se encontraban con ella tres colaboradoras que habían trabajado en el Instituto y la entonces senadora Perceval las invitó a sentarse y compartir su experiencia en la entrevista. En tres entrevistas realizadas a funcionarios/as del Programa Provincial de Salud Reproductiva, en 2001 y 2004, preguntamos por la relación con el «área mujer» de la provincia. Durante las gestiones de Herranz y Olmedo, como integrantes del movimiento de mujeres de Mendoza, tuvimos contactos esporádicos con el IPPEHM para diferentes actividades y acciones de *advocacy*: en relación con el «caso Claudia Sosa», en el proceso de organización y realización del Encuentro Nacional de Mujeres desde fines de 2003 hasta octubre de 2004, y durante el debate sobre la Ley de Contracepción Quirúrgica, en 2006. También llevamos a cabo conversaciones con diferentes integrantes de organizaciones de mujeres y grupos feministas de Mendoza: Las Juanas y las Otras, CLADEM Mendoza, Mujeres Pobladoras de la Fundación Ecuménica de Cuyo e integrantes de partidos que realizan actividades conjuntas con estas organizaciones.

al organismo, qué había ocurrido con los cambios de gestión, y la incidencia del peso político y el carisma personal de las titulares.

- La percepción que tenían las/os funcionarias/os respecto de sus compromisos con la sociedad civil y con el movimiento de mujeres y grupos feministas.

En cuanto al abordaje del Plan Jefas como proceso organizacional, los primeros contactos los realizamos a través de talleres sobre género realizados en tres CENS Jefas por la Unidad Sociedad, Política y Género (Incihusa, Conicet) junto a Las Juanas y las Otras (colectivo feminista de defensa y promoción de los derechos de las mujeres y niñas, de Mendoza). Desde ese espacio, fue posible establecer conversaciones con docentes de los CENS Jefas que nos iban ilustrando el panorama.

La recopilación de información más densa surgió de las entrevistas realizadas a fines de 2005 y hasta setiembre de 2006, con una especial concentración en agosto de ese año. Realizamos entrevistas no estructuradas a ocho informantes clave por su participación en el Plan. Buscamos personas que ocuparon posiciones determinadas, que cumplieron funciones en la esfera técnica, el diseño y la implementación del Plan, tanto en el componente asistencial como en el educativo. Las entrevistas fueron interrelacionadas con observaciones e información proporcionada por otros trabajos de investigación que habían tomado el Plan como objeto, lo que nos permitió realizar análisis secundarios de datos recogidos en las investigaciones de Nora Llaver (2007) y Lorena Scala (2005). Estos trabajos centraron su atención en las transformaciones producidas en la subjetividad y las estrategias de supervivencia de las beneficiarias.

Para la selección de los/as entrevistados/as, distinguimos, con fines analíticos, dos grandes grupos: aquellos/as que trabajaron en el proceso de diseño, implementación y coordinación del Plan, que con intención expositiva llamamos en general planificadores/as (los/as que permanecieron hasta 2003), y el personal docente y directoras de los centros educativos, que llamamos docentes. Consideramos necesario esclarecer las tensiones que se dieron entre estos/as sujetos/as haciendo hincapié en las relaciones de fuerza y articulaciones, las coaliciones que se fueron estableciendo, los intereses que se jugaron y, sobre todo, los efectos que estas tensiones tuvieron en el desarrollo del Plan.

Durante 2006, más específicamente en los meses de marzo, junio y agosto, realizamos una serie de observaciones de reuniones y actividades que desarrolló parte del personal de los CENS en defensa de los centros educativos, al terminar la

cohorte 2003-2006. En el caso de esta investigación, las observaciones aportaron a la producción de una perspectiva compleja sobre el proceso organizacional y la construcción de alianzas entre los diferentes grupos implicados. La mayor parte de las actividades estuvieron concentradas en agosto de 2006, debido a que fue un momento álgido en el conflicto desatado en defensa de los CENS Jefas. En las reuniones y actividades que se desarrollaron, tuvimos la oportunidad de conversar con varios/as de los/as docentes y con algunas directoras de los CENS, lo que fue registrado como parte de las observaciones (Anzorena, 2008). A continuación, detallamos los grupos con los que nos contactamos durante las observaciones:

FUNCIONARIOS/AS	PERSONAL CENS EN LUCHA	REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES
Titular de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos Legisladores/as	Preceptoras, docentes, directoras y un celador. Alumnas egresadas de los CENS Jefas y alumnas inscriptas para la cohorte 2006.	Representantes del Sindicato. Integrantes de unión vecinal, de un grupo de educación popular, de una organización de mujeres, de una agrupación de docentes opositoras a la gestión del SUTE.

EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

En el análisis, buscamos activar las categorías teórico-analíticas para dar cuenta de las tensiones en los derroteros del «área mujer» y del Plan Jefas como *procesos organizacionales* constituidos por componentes redistributivos y componentes de derechos, cuyo desarrollo se establece en una *zona de incertidumbre*, marcada por los deseos de innovación y los límites de la inercia propia del Estado.

Todo proceso organizacional se establece a partir de la relación entre un *núcleo*, vinculado al objetivo de atender las cuestiones de las mujeres en el caso del «área mujer» y brindar educación a un grupo de mujeres seleccionadas a partir de criterios asistenciales en el caso del Plan Jefas; *una estructura organizacional* relacionada con los compromisos asumidos con los organismos internacionales, por una parte, y por la otra, con la necesidad de innovar en políticas sociales, articulada en torno a dos componentes en tensión: el propiamente asistencial y el educativo. Estas relaciones se juegan en una *esfera técnica*, que hace referencia a la estructura de la organización; y en una *esfera política*, donde se desarrollan los

procesos y las acciones de los/as sujetos/as involucrados/as (Beltrán Llavador, 2005). Ordenamos los datos, para dar cuenta de las relaciones en el proceso organizacional, del siguiente modo:

Proceso organizacional		Núcleo	
		Lógica asistencial	Lógica del derecho
Estructura organizacional	Esfera política	Relaciones entre sujetos/as y organizaciones	
	Esfera técnica	Estructura de la organización, dispositivo legal, instrumento normativo, procedimientos, metodologías, criterios de decisión formales de funcionamiento (reglas explícitas)	

Estos procesos estuvieron atravesados por relaciones entre la lógica asistencial propia de las políticas sociales de redistribución, la lógica burocrática propia del Estado, la lógica de los derechos. Este conjunto de relaciones produjo lo que denominamos, con Bourdieu, un *microcosmos*, es decir un proceso organizacional que conforma un espacio con una lógica y necesidades relativamente autónomas respecto de los campos de los que proviene. Las contradicciones entre los criterios de estas lógicas, en un contexto particular, dieron lugar a tensiones que marcan los diferentes hitos en la historia de los procesos que implican negociaciones y relaciones de fuerza antagónicas.

Cuando se creó el «área mujer» en el aparato del Estado, tanto a nivel nacional como provincial, la lógica que predominaba era la de ampliación de los derechos. Una vez puesto en marcha el proceso organizacional, primó la lógica burocrática. A medida que el área se ve constreñida debido al impacto de las restricciones económicas y al cambio en las relaciones entre los sujetos colectivos relevantes, tuvo mayor peso la lógica de la asistencia, con una incidencia considerable de temáticas menos controvertidas: apoyo a mujeres empresarias, atención a la violencia y atención de la pobreza.

Cuando comenzó el diseño del Plan, prevalecía la lógica asistencial, es decir la idea de diseñar un programa que brindara un subsidio a un grupo en situación de precariedad económica. Al idear el modo de gestión y la implementación, se introdujo la lógica burocrática, se crearon una serie de mecanismos de administración impersonales, a la vez que una selección eficiente y racional que permitiría (se suponía) obtener el mayor impacto con los recursos limitados. La puesta

en marcha de la contraprestación introdujo la lógica escolar y, más tarde, la de la lucha político-social por mantener los espacios educativos creados. Esto dio lugar a un proceso organizacional original que no se circunscribe completamente ni a lo escolar ni a lo asistencial.

La adopción de una perspectiva atenta al conflicto y sensible a la lógica de los campos nos permitió advertir cómo, en el curso de estos procesos, se configuraron alianzas y contraposiciones entre las diferentes perspectivas, posiciones e intereses de los sujetos colectivos e individuales. Las tensiones se dirimen entre la demanda de ampliación derechos y democratización para sectores subalternos y los intentos de reducción, en función del ajuste del gasto público. En vista de poder dar cuenta de la complejidad del proceso, el análisis se realizó en dos grandes momentos articulados entre sí. Uno que permitió observar en forma diacrónica las variaciones en el desarrollo histórico, y otro, sincrónico, que nos permitió profundizar en las relaciones en cada uno de los hitos en ese desarrollo.

En cuanto al nivel diacrónico, analizamos las sucesivas etapas de los procesos abordados para mostrar los cambios que fueron surgiendo a partir de las relaciones de fuerza, producto de las transformaciones en el contexto y de las acciones emprendidas por los/as diferentes sujetos/as analizados/as: en el caso del «área mujer», lo que fue el recorrido desde una Asesoría, pasando por el Instituto y el Consejo, hasta el IPPEHM y el segundo Instituto de la Mujer. En el caso del Plan Jefas, se marca el año 2001, el momento de la organización e implementación, y las luchas desarrolladas en 2003 y 2006, que dieron lugar a la constitución de identidades colectivas que denominamos «nosotros» y «ellos». En cuanto al nivel sincrónico, tomamos diferentes categorías que emergieron del análisis para interpretar las tensiones entre las lógicas principales que entran en antagonismo: la lógica asistencial, que hace hincapié en una política de redistribución (o no), y la lógica de los derechos, que hace hincapié en el reconocimiento (o no) y la garantía. Partimos del supuesto de que mientras la asistencia tiende a profundizar la dependencia de los/as sujetos/as a la ayuda estatal, la lógica de los derechos tiende a promover sujetos/as autónomos/as.⁵

5 Llaver define la autonomía como «ser para sí» y la heteronomía como «ser para otro». La autonomía de género hace referencia a la libertad que un/a sujeto/a posee para poder actuar de acuerdo a su elección y no a la de los otros/as. Comprende la capacidad de generar proyectos propios, acciones deliberadas y voluntad para lograrlos. Además, se refiere a la autodeterminación e independencia, en el sentido de ser capaces de seguir las reglas elegidas por la propia persona, o aquellas elaboradas por ella misma como posibilidad de construir y

A partir de la información recopilada y para su análisis, se organizaron los datos obtenidos en una serie de pares dicotómicos de categorías relacionadas con el campo de las políticas públicas para analizar las relaciones que priman en el campo de las políticas públicas de género y de las políticas sociales. Si, siguiendo a Fraser, se pueden clasificar las políticas públicas como de reconocimiento/redistribución, es preciso determinar, a través de la investigación empírica, el grado en que estas se limitan a la reproducción del orden establecido o bien son capaces (verdad es que con los límites inherentes a las políticas estatales) de transformarlo. Este trabajo busca precisar las tensiones entre la lógica asistencial y de los derechos en el campo de las políticas públicas hacia mujeres.

CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	↔	CAMPO DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO
LÓGICA ASISTENCIAL		LÓGICA DE LOS DERECHOS
Reproducción		Transformación
Límites		Posibilidades
Exclusión		Inclusión
Heteronomía		Autonomía
Focalización		Universalización
Eficiencia		Democratización

Estas categorías nos permitieron observar los efectos de la política y separar entre aquellos que fueron planificados y esperados, aquellos que se expresaron como impensables y los que promovían la reproducción o el cambio de las relaciones de género establecidas. Fue posible, además, develar las articulaciones y tensiones entre las/os diferentes sujetos/as y descubrir las diferentes lógicas que subyacen a las políticas de género y asistencia a la pobreza. La relación entre trabajo de campo y análisis, y la tarea permanente de búsqueda y lectura crítica de bibliografía (teórica u otras investigaciones empíricas), permitieron hacer emerger elementos inicialmente insospechados, tanto en lo relativo a los datos como

desarrollar la potencia de sí (Llaver, 2007, p. 234). La heteronomía, en cambio, hace referencia al estado de sometimiento o sujeción a la autoridad y al mandato de otro/a (ya sea social, ideológico, cultural, institucional, económico) e impide la práctica del ejercicio de la autonomía (Llaver, 2007, p. 191).

a mis propias interpretaciones. Es decir, confrontar los datos entre sí y leerlos a la luz de herramientas conceptuales, inicialmente no consideradas, hizo posible encontrar contradicciones y dar cuenta de procesos subyacentes.

La lectura en un doble corte –sincrónico y diacrónico– permitió advertir la multiplicidad de posiciones y una gran cantidad de matices en estos procesos históricos, que dan cuenta de los momentos de mayor articulación entre los elementos que conformaron los microcosmos y sus progresivos desmigajamientos hacia 2001, en el caso del organismo, y hacia 2006, en el caso del Plan. Completamos la descripción de este escenario complejo observando a los/as sujetos/as en espacios sociales, registrando su interacción con otros sectores de la sociedad civil, lo cual evidencia que el *microcosmos* no tiene fronteras precisas. El campo es, en efecto, un espacio cruzado por relaciones de fuerza que lo atraviesan y constituyen dando cuenta de las posiciones de cada sujeto/a, de sus desplazamientos y de sus estrategias de poder.

ANEXO II

Cuadros¹

CUADRO 1: FUNCIONES POR JURISDICCIÓN Y ORGANISMOS.

JURISDICCIÓN	ORGANISMO	FUNCIONES / COMPETENCIAS
Nación	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente ↓ Secretaría de Tercera Edad y Acción Social	Fija prioridades para la política social. Fija los lineamientos estratégicos. Determinación de los criterios generales y normativa del Plan. Selección / Identificación de las beneficiarias. Fortalecimiento y constitución de los actores locales encargados del seguimiento de la experiencia (capacitación específica) Apoyo financiero a la actividad de los componentes. (El financiamiento iría decreciendo año a año y lo asumirían los otros niveles de gobierno). Participa en la implementación y del seguimiento de los casos. Monitoreo y evaluación de la implementación.

¹ Los datos de los cuadros y gráficos no son propios sino que han sido extraídos de los informes citados y se trata de diferentes registros en diferentes años, por lo que no hay coincidencia total de los datos.

JURISDICCIÓN	ORGANISMO	FUNCIONES / COMPETENCIAS
Provincia	Ministerio de Desarrollo Social y Salud ↓ Subsecretaría de Desarrollo Social	<p>Maneja el programa a nivel provincial.</p> <p>Apoya en la identificación y selección de las beneficiarias y aporta la base de datos.</p> <p>Apoya al conjunto de actores locales en la elaboración de proyectos y en el seguimiento de las beneficiarias.</p> <p>Participa en la unidad <i>ad hoc</i> que realizará las tareas de registro y seguimiento</p> <p>Maneja las relaciones con los gobiernos locales y eventualmente con las OSC.</p> <p>Financia el porcentaje restante del presupuesto de forma creciente.</p> <p>Provee la comida para los CCI.</p>
	DGE ↓ DEP	<p>Implementa la contraprestación de educación.</p> <p>Identificadas las beneficiarias, establece el circuito educativo que corresponde según cada caso.</p> <p>Determina el establecimiento al que concurre cada beneficiaria.</p> <p>Provee el personal para los CE y la supervisión.</p> <p>Provee los contenidos pedagógicos.</p>
Municipio	Área Social de la Municipalidad (Acción Social en el Municipio de Guaymallén)	<p>Organiza <i>ad hoc</i> una unidad para las tareas de registro de beneficiarias junto a Desarrollo Social de la Provincia y con apoyo técnico de Nación.</p> <p>Provee el staff para el desarrollo del Plan.</p> <p>Realiza el seguimiento y acompañamiento de todo el proceso (responsabilizándose a continuarlo durante todo el proceso educativo, más allá de la etapa de financiamiento).</p> <p>Provee la infraestructura para los centros y su mantenimiento.</p> <p>Define los problemas locales para los PSR.</p> <p>Seguimiento de la implementación del Plan.</p> <p>La responsabilidad del programa recae en una Unidad Ejecutora Local para cada municipio, formada por tres a cuatro personas.</p> <p>El gobierno nacional paga al coordinador de UEL, mientras que la Municipalidad al personal restante.</p> <p>Diseña y ejecuta en conjunto con los actores locales (OSC, empresas, etc.) los dos componentes.</p> <p>Articula el programa con otras iniciativas, que el gobierno u otros agentes locales, provinciales o nacionales esté ejecutando en el municipio.</p>
	OSC y organizaciones de base	<p>Articula con el gobierno local la elaboración de PSR.</p> <p>Participa y ejecuta el componente de acompañamiento social a los menores y en los PSR en los casos necesarios.</p>
	Empresas y comercios	<p>Aporta distintos tipos de recursos en la puesta en marcha de los PSR.</p>

CUADRO 2: COMPOSICIÓN Y FUNCIÓN QUE DEBÍAN CUMPLIR LAS UNIDADES EJECUTORAS.

	CONSTITUCIÓN	FUNCIÓN
UEP	Un coordinador Un equipo	Concentración de las actividades operativas resultantes de los acuerdos institucionales desarrollados entre Nación, Provincia y municipios.
UEL	Un coordinador técnico Técnicos municipales Representantes de las organizaciones sociales	Seguimiento del rendimiento de las beneficiarias: determinar las altas y bajas de las beneficiarias. Realiza el seguimiento de los proyectos. Promueve la participación de las organizaciones sociales.

CUADRO 3: NIVEL EDUCATIVO DE LAS JEFAS INSCRIPTAS EN LA BASE.

NIVEL EDUCATIVO	ABSOLUTO	PORCENTAJE
Sin primaria finalizada	898	27%
Sin secundaria finalizada	2.018	61%
Con secundaria finalizada	330	10%
Sin información	37	1%
Total	3.283	100%

Elaboración propia. Datos extraídos de Informe de lo actuado (Arroyo, 2000a).

Fuente: Registro de beneficiarias.

CUADRO 4: MUJERES JEFAS DE HOGAR CONVOCADAS A PARTICIPAR DEL PLAN Y QUE ACEPTARON, SEGÚN MUNICIPIO Y ACTIVIDAD EN LA QUE SE INCORPORARÍAN.

MUNICIPIO	ACTIVIDAD	EMPADRONADAS	ACEPTARON	PORCENTAJE
Capital	CCI	56	59	105
	CEBA	172	164	95
	CENS	360	317	88
	Total	588	540	92
Godoy Cruz	CCI	76	73	96
	CEBA	143	148	103
	CENS	410	350	85
	Total	629	571	91
Guaymallén	CCI	82	77	94
	CEBA	276	233	84
	CENS	496	432	87
	Total	854	742	87
Las Heras	CCI	78	73	94
	CEBA	180	133	74
	CENS	505	407	81
	Total	763	613	80
Total del padrón		2.834	2.466	87

Datos extraídos de Informe de lo Actuado - Plan Jefas de Hogar (Arroyo, 2000a).

Fuente: Registro de beneficiarias.

CUADRO 5: CANTIDAD DE CENTROS EDUCATIVOS POR DEPARTAMENTO. MARZO DE 2003.

DEPARTAMENTO	CENS	CEBA	CCI	TOTAL
Capital	4	4	8	16
Godoy Cruz	2	6	8	16
Guaymallén	5	7	14	26
Las Heras	5	10	9	24
TOTAL	16	27	39	82

Fuente: Elaboración propia sobre el Informe MDSys (2003) sobre los datos suministrados por Educación Permanente y la Coordinación Provincial del Programa Jefas de Hogar I Programa Social Educativo.

CUADRO 6: CANTIDAD DE ALUMNAS BENEFICIARIAS POR DEPARTAMENTO Y MODALIDAD EDUCATIVA. MARZO 2003.

DEPARTAMENTO	CENS	CEBA	TOTAL
Capital	204	170	374
Godoy Cruz	248	155	403
Guaymallén	347	230	577
Las Heras	275	165	440
TOTAL	1.074	720	1.794

Fuente: Elaborado para el Informe MDSys (2003) sobre los datos suministrados por Educación Permanente y la Coordinación Provincial del Programa Jefas de Hogar I Programa Social Educativo.

Bibliografía

- ALMA, Amanda y LORENZO, Paula (2008). *Mujeres que se encuentran. Una recuperación histórica de los Encuentros Nacionales de Mujeres en Argentina (1986-2005)*. Buenos Aires: Feminaria.
- ANDREW, Carolina (1991). «El costo de la filantropía estatal». En S. Chejter (Comp.), *El sexo natural del Estado. Mujeres: Alternativas para la década de los 90*. Buenos Aires: Altamira.
- ANZORENA, Claudia (2002). *Las representaciones de la sexualidad femenina en el marco de las políticas públicas, en Mendoza, de 1988 a 2001*. Tesis de Grado para la Licenciatura en Sociología, dirigida por la Dra. Alejandra Ciriza, FCPYS, UNCUYO, Mendoza (Mimeo).
- (2008). *Mujeres, políticas sociales y educación: tensiones entre límites y posibilidades. El Plan Jefas de Hogar Desocupadas (Mendoza, 2000 a 2006)*. Tesis de Maestría en Política y Gestión de la Educación, dirigida por la Dra. Alejandra Ciriza, UNLuján, Buenos Aires.
- (2009). *Veinte años de políticas públicas destinadas a mujeres en la argentina. Organismos y políticas en la provincia de Mendoza*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, dirigida por la Dra. Alejandra Ciriza, FCS, UBA, Buenos Aires.

- ARÁOZ, Alberto y SAGASTI, Francisco (1975). Estudio de los Instrumentos de políticas científico-tecnológica en países de menor desarrollo. Trabajo elaborado por la OEA. *Revista Estudios sobre el desarrollo Científico-Tecnológico*. Washington.
- ARCHENTI, Nélica (1994). Las mujeres, la política y el poder. De la lógica del príncipe a la lógica de la acción colectiva. En D. Maffía y C. Kuschnir, (Comps.), *Capacitación política para mujeres: género y cambio social en la Argentina actual*. Buenos Aires: Feminaria.
- ARRIAGADA, Irma (2007). Transformaciones de las familias y políticas públicas en América Latina. En M. A. Carbonero Gamundí y S. Levín (Comp.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- ASTELARRA, Judith (2002). Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España. Borrador para discusión. Barcelona: Departamento de Sociología Universidad Autónoma de Barcelona.
- AUYERO, Javier (2001). La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manantial.
- BARRIG, Maruja (1991). Mujer, cooperación y desarrollo. En V. Guzmán y otras (Comp.), *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Lima: Entre Mujeres y Centro Flora Tristán.
- BECKER, Gary (1997). *Tratado sobre la familia*. Madrid: Alianza.
- BELLUCCI, Mabel (1999). Toda subversión es potencialmente recuperable. *Brujas*, Buenos Aires, Año 18, N°26.
- BELLUCCI, Mabel y otras (1991). La subsecretaría de la mujer de Argentina (1987-1990). *Doxa*, primavera-verano 1990-91, N°3.
- BELTRÁN LLAVADOR, Francisco (2000). *Hacer pública la escuela*. Santiago de Chile: LOM.
- (2005). Travesías de las organizaciones educativas (y otros desórdenes). Valencia: Germania.
- (2006) Apuntes Seminario Teorías y métodos de la administración y gestión de la educación. Maestría en política y gestión de la educación. Buenos Aires: UNLuján.
- BENERÍA, Lourdes (2007). The Crisis of Care, Globalization of Reproduction, and «Reconciliation» Policies. 8th International Gem-Iwg Conference, University of Utah. En <http://pds19.egloos.com/pds/201011/11/71/beneriapap.pdf>.

- BIRGIN, Haydeé B. (1995). Acción política y ciudadanía: ¿políticas públicas para las mujeres o derechos ciudadanos?. En H. Birgin (Comp.), *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural*. Buenos Aires: Feminaria-CEADEL.
- BLAUG, Mark (1996). «¿Dónde estamos actualmente en la economía de la educación?». En E. Oroval (Ed.), *Economía de la educación*. Barcelona: Ariel.
- BOBBIO, Norberto (1996). *Liberalismo y democracia* (4ª reimpresión; 1ª ed., 1989), México: FCE.
- BONDER, Gloria (1999). *La equidad de género en las políticas educativas: lecciones de la experiencia*. Centro de Estudios de la Mujer, Buenos Aires (Soporte digital, Documentos PRIGEPP, 2003).
- BORDERÍAS, Cristina y CARRASCO, Cristina (1994). Introducción. Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comp.), *Las mujeres y el trabajo: algunas rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- BORÓN, Atilio (1997). *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina* (3ª Ed.). Buenos Aires: CBC-UBA.
- BOURDIEU, Pierre (2003). *El oficio del sociólogo* (24ª reimpresión). México: Siglo XXI.
- (1993). Comprender. En *La misère du Monde*. París: Seuil (Mimeo traducido por Alda B. de Roldán).
- BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude (1998). *La Reproducción, elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. (3ª Ed.; 1ª Ed., 1979), México: Fontamara.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- BRAH, Avtar (2004). Diferencia, diversidad y diferenciación. En *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras* (p. 107-136). Madrid: Traficantes de Sueños.
- BROWN, Josefina (2001). *Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos*. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCUYO, Mendoza.
- BRUERA, Silvana y GONZÁLEZ, Mariana (1997). La participación de las mujeres en los ámbitos locales. En *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*. Quito: Celcadel.

- BUNCH, Charlotte (1991). *Hacia una re-visión de los Derechos Humanos*. ISIS. *La Mujer Ausente. Derechos Humanos en el Mundo*, ISIS Internacional, Edición de las Mujeres, N°15, Santiago de Chile.
- BUTLER, Judith (2000). El marxismo y lo meramente cultural. En *New Left Review*, 2.
- CALVERA, Leonor (1990). *Mujeres y feminismo en la Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (Colección Controversia).
- CAMPIONE, Daniel (2003). Argentina: el Movimiento Social después del «reflujo». *OSAL*, año IV, número 11, mayo-agosto 2003 (bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal11/regionsur.pdf).
- CARRASCO, Cristina (1995). Un mundo también para nosotras. *Mientras tanto*, 60, 31-48.
- CHECA, Susana y ROSENBERG, Martha (1996). Abortos hospitalizados: un problema de salud pública, una cuestión de derechos reproductivos. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- CHIROLEU, Adriana y DELFINO, Andrea (2007). Estructura social y desigualdades de género. La situación de las mujeres en la Argentina de principio de siglo. En M. A. Carbonero Gamundí y S. Levín (Comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- CIRIZA, Alejandra (1997). Dilemas y tensiones en torno de la ciudadanía de las mujeres. Apuntes para el debate. *La Aljaba*, 2, 49-75.
- (2000). A propósito de Jean-Jacques Rousseau. Contrato, educación y subjetividad. En A. Borón (Comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2002). Pasado y presente. El dilema Wollstonecraft como herencia teórica y política. En A. Borón y A. De Vita (Comps.), *Teoría y filosofía política: la recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO-USPI.
- (2005, mayo). Sujeto político, subjetividad individual. De los dilemas de la relación entre cuerpo real y cuerpo político en los debates feministas contemporáneos. Ponencia presentada en VIII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Jujuy, Argentina.
- (2006). Las paradojas de la ciudadanía bajo el capitalismo global: de consensos y violencias. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. UPL, Jul. 2003, Vol. 8, N°22.

- (2007a). Diferencias entre los sexos. Sobre las consecuencias sociales y culturales. *Revista Caja de la Salud Mendoza*. Enero 2007, Año IV, N°8.
- (2007b). Notas sobre ciudadanía sexual. El derecho al aborto y la ciudadanía de las mujeres en el debate argentino. *Escenarios Alternativos*, Buenos Aires. Disponible en <<http://www.escenariosalternativos.org>>.
- (2008). Genealogías feministas y memoria: a propósito de la cuestión de la ciudadanía de mujeres. En A. Ciriza (Coord.), *Intervenciones sobre ciudadanía de mujeres, política y memoria. Perspectivas subalternas*. Buenos Aires: Feminaria.
- CIRIZA, Alejandra y FERNÁNDEZ, Virginia (1993). Las mujeres y su inclusión en las prácticas políticas. En A. Roig (Comp.), *La Argentina del 80 al 80. Balance Social y Cultural de un Siglo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CIRIZA, Alejandra y otros/as (2002). Proyecto: Perspectivas histórica y contemporánea sobre democracia y ciudadanía. Dilemas ante la herencia política de la modernidad y la nueva cuestión ciudadana: núcleos estratégicos en el proceso de ciudadanización de mujeres en Argentina, Mendoza, SECYT, UNCUIYO, 2001-2002.
- COMBES, Danièle y HAICAULT, Monique (1994). Producción y reproducción, relaciones sociales de sexo y de clase [1984]. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comps.), *Las mujeres y el trabajo: algunas rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- CURIEL, Ochy (2007). Los aportes de las de las afrodescendientes a la teoría y la práctica feminista: desuniversalizando el sujeto Mujeres. En *Perfiles del feminismo iberoamericano*, volumen 3. Buenos Aires: Catálogos. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_online/afros%20feminismo.htm#_ftn2> (7 de diciembre de 2012).
- (2006). Los límites del género en la práctica política feminista y en las visiones académicas. Conferencia presentada en el Coloquio El género, ¿una categoría útil para las ciencias sociales? Organizado por la Escuela de Estudios de Género y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá).
- DA ROCHA LIMA, Valentina (1984). Las mujeres en el exilio. *Volverse feminista* (sin datos).

- DAEREN, Lieve (2001). Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe. *Mujer y Desarrollo*, 29, Serie CEPAL. Disponible en <<http://www.eclac.org/>>.
- DE BEAUVOIR, Simone (1999). *El segundo Sexo* [1949]. Buenos Aires: Sudamericana.
- DE LIMA COSTA, Claudia (2000). *O Tráfico nas Teorias: Tradução Cultural e Prática Feminista*. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Historia de las Mujeres y I Congreso Latinoamericano de Estudios de las Mujeres y de Género (IIEGE), Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.
- DE PAUW, Clotilde (2007). La escuela ante las diferencias, igualdades y desigualdades. Un análisis sobre discursos y prácticas escolares. Tesis doctoral sin publicar. Universidad Nacional de San Luis.
- DE PIERO, Sergio (2005). Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción. Buenos Aires: Paidós (Tramas Sociales).
- EASTON, Peter y KLEES, Steven (1990). Educación y economía: otras perspectivas. *Revista Perspectivas*, 76.
- EZCURRA, Ana María (1998). ¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente. Buenos Aires: Lugar-Ideas.
- HAUG, Frigga (2006). Hacia una teoría de las relaciones de género. En A. Borón, J. Amadeo y S. González (Comps.), *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.
- FALQUET, Jules (2004). La ONU ¿aliada de las mujeres? Un análisis feminista del sistema de organizaciones internacionales. *El Rodaballo. Revista de política y cultura*, Año X, N°15, invierno de 2005. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- (2006). Hommes en armes et femmes «de service»: tendances néolibérales dans l'évolution de la division sexuelle et internationale du travail. *Travail et mondialisation*. Confrontations Nord/Sud, Cahiers du Genre 40/2006. Paris: L'Harmattan.
- (2008). Chiffres, concepts et stratégies du «développement» néolibéral. En *De gré ou de force, les femmes dans la mondialisation*. Paris: La Dispute.
- FAUR, Eleonor y GHERARDI, Natalia (2005). El derecho al trabajo y la ocupación de las mujeres. En *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina*, Equipo Latinoamericano de Justicia de Género. Buenos Aires: Biblos.

- FERNÁNDEZ, Ana María (1994). Madres en más, mujeres en menos: los mitos sociales de la maternidad. En *La mujer de la ilusión*. Buenos Aires: Paidós.
- FLETCHER, Lea (1997). Algunos hitos en el feminismo argentino. En L. Bareiro y C. Soto (Eds.), *Ciudadanas. Una memoria inconstante*. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Nueva Sociedad, Venezuela (Soporte digital, Documentos PRIGEPP, 2003).
- FLEURY, Sonia (1997). Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina. Buenos Aires: Lugar.
- (2000). Reforma del Estado. En *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. BID (INDES).
- FRASER, Nancy (2002). Política feminista en la era del reconocimiento. Una aproximación bidimensional a la justicia de género. Material preparado especialmente para el seminario *Análisis Comparativo legislación, políticas públicas e instituciones orientadas a la equidad de género*. PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires.
- (2008). *Escala de justicia*. Barcelona: Herder.
- (1997). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época «postsocialista». En *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas sobre la posición «postsocialista»*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- FRASER, Nancy (2000). Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New Left Review*, 4.
- FRASER, Nancy y GORDON, Linda (1997). Contrato versus caridad. Una reconsideración ente ciudadanía civil y ciudadanía social. *Contextos*, 2. Programa de Estudios de Género. Lima: Pontificia Universidad Católica, Facultad de CCSS.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (1988). *La productividad de la escuela improductiva*. Madrid: Miño y Dávila.
- GAGGERO, Horacio y otros (1998). *El desafío de la democracia. Un balance de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- GARCÍA FRINCHABOY, Mónica (1998). La nueva Ley Federal de Educación: una mirada desde el género. En P. Gómez (Comp.), *Mujeres en los 90. Legislación y políticas públicas*. Vicente López (Provincia de Buenos Aires): Centro Municipal de la Mujer.
- (2005). Situación educativa de las mujeres. En *Informe sobre género y derechos humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en*

- Argentina. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Buenos Aires: Biblos.
- GARCÍA SAINZ, Cristina y GARCÍA DIE, Susana (2000). Para una valoración del trabajo más allá de su equivalente monetario. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 17, 39-64.
- GIBERTI, Eva (1987). Prólogo. En M. Burín, *Estudios sobre la subjetividad femenina. Mujeres y salud mental*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-Controversia.
- GIORDANO, Verónica (2007). *La Conferencia Mundial de la Mujer (1975) y la ampliación de los derechos de las mujeres en el Cono Sur*. En IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS, UBA, Buenos Aires: <www.iigg.fsoc.uba.ar>.
- GOETZ, Judith y LECOMPTE, Margaret (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación*. Madrid: Ediciones Morata.
- GÓMEZ, Patricia (1997). Con, por, para... las políticas públicas son más que una cuestión de preposiciones. En P. Gómez (Comp.), *Mujeres en los 90. Legislación y políticas públicas*. Vicente López (Provincia de Buenos Aires): Centro Municipal de la Mujer.
- GORZ, André (1991). El fin del humanismo del trabajo. En *Metamorfosis del trabajador* (Capítulo V). Madrid: Sistema.
- (1995). La crisis de la idea de trabajo y la izquierda post-industrial. En *Capitalismo, Socialismo, Ecología* (Capítulo VII). Madrid: HOAC.
- GRAMMÁTICO, Karin (2004). El Año Internacional de la Mujer y su Conferencia Mundial: México, 1975. Apuntes para pensar las relaciones entre las Naciones Unidas, el movimiento de mujeres y feminista y los Estados latinoamericanos. Trabajo presentado en las III Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad, FHYA, FCPYRI, UNR, Rosario, Argentina.
- GUZMÁN, Virginia (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. En E. Largo (Ed.), *Género en el Estado: estado del género*. Ediciones de las mujeres, 27, ISIS Internacional, Santiago de Chile (Soporte digital. Documentos PRIGEPP, 2003).
- (2001). La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis en Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- (2003). Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia la equidad de género. Buenos Aires, Seminario PRI-

- GEPP-FLACSO: <www.prigepp.org>.
- GUZMÁN, Virginia y TODARO, Rosalba (1998). Plan de Igualdad de Oportunidades. En *El cuarto propio en el Estado*. Santiago de Chile: Fempress.
- HABERMAS, Jürgen (1986). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gili.
- HARTMANN, Heidi (1994). Capitalismo, patriarcado y segregación de los empleos por sexo [1976]. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comps.), *Las mujeres y el trabajo: algunas rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- HARTMANN, Heidi (Edit.) (2005). *Gendering, Politics and Policy. Recent Developments in Europe, Latin America, and the United States*. Nueva York: Haworth Political Press.
- HARVEY, David (2004). *El nuevo imperialismo* Madrid: Akal.
- HERNÁNDEZ GARCÍA, Yuliuva (2006). Acerca del género como categoría analítica. En *Nómadas* [en línea] (enero-junio), 13. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=18101309> (Consultado el 26/10/2012).
- HILL COLLINS, Patricia (2012). Rasgos distintivos del pensamiento feminista negro. En M. Jabardo (Ed.), *Feminismos negros. Una antología* (p. 99-134). Villatuerta: Traficantes de Sueños.
- HOBBSAWM, Eric (1995). *Historia del siglo XX, 1914-1991*. Barcelona: Crítica.
- HOGGART, Richard (1990). *La cultura obrera en la sociedad de masas* [1956]. México: Grijalbo.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ (2006). ¿Hay alternativa al capitalismo?: La renta básica de los iguales. *El Rodaballo*, Año XII, N°16, verano 2006.
- ISUANI, Ernesto Aldo (2001). *Para una política de ingreso social*. Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires: <www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/ponencias/isuani.pdf>.
- (2003). Cuestión social, respuestas y determinantes sociopolíticos. El caso argentino. Foro sobre Integración Regional y Agenda Social, BID-INTAL.
- IZQUIERDO, María Jesús (2001). *Sin vuelta de hoja. Sexismo: poder, placer y trabajo*. Barcelona: Bellaterra.
- JAGGAR, Allison (1996). Ética feminista: algunos temas para los años noventa. En C. Castells (Comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.

- JELIN, Elizabeth (1996). *Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina*. Trabajo preparado dentro del programa Women in the service of civil peace de la División de Cultura, Unesco, UBA – Conicet, Buenos Aires.
- JENSON, Jane y SINEAU, Mariette (2001). *Who cares? Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*. Canadá: University of Toronto Press.
- KERGOAT, Danièle (1994). Por una sociología de las relaciones sociales. Del análisis crítico de las categorías dominantes un nueva conceptualización [1984]. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comps.), *Las mujeres y el trabajo: algunas rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- LA ROSA DOMÍNGUEZ, Abel (2004). Paradigmas de relaciones internacionales y ONU: compatibilidades y contradicciones actuales». *Boletín ISRI*, 5, julio-agosto 2004, Cuba: <www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin_27.htm>.
- LAMAS, Marta (1995). Usos, dificultades y posibilidades de la categoría de género. *La Ventana, Revista de Estudios de Género*, 1. Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara.
- (1999). Género: los conflictos y desafíos del nuevo paradigma. En A. M. Portugal y C. Torres (Eds.), *El siglo de las mujeres* (ISIS Internacional).
- LAUDANO, Claudia (1998). *Las mujeres en los discursos militares*. Buenos Aires: La página.
- LAURIN-FRENETTE, Nicole (1991). El deseo al servicio del orden: la familia estatal. En S. Chejter (Comp.), *El sexo natural del Estado. Mujeres: alternativas para la década de los 90*. Buenos Aires: Altamira.
- LEVÍN, Silvia, CAMPOSTRINI, Adela, SOSA, Ruth y VORAS, Claudia (2007). La política de género de las políticas públicas en Argentina. En M. A. Carbonero Gamundí y S. Levín (Comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- LLAVER, Nora (2007). La significación de la educación de adultos en los proyectos de vida de mujeres de sectores populares. Tesis doctoral sin publicar. Universidad de San Luis.
- LORDE, Audre (2003). Edad, raza, clase y sexo: las mujeres redefinen la diferencia. En A. Lorde, *La hermana, la extranjera. Artículos y conferencias* (p. 121-136). Madrid: horas y HORAS.
- LO VUOLO, Rubén (2002). Capitalismo y necesidades humanas. En Fundación Friedrich Ebert: <<http://www.fes.org.ar/>>.

- (2009). Asignación por hijo. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Sociales, Serie Análisis de Coyuntura, 21. En <www.ciepp.org.ar>.
- (2010). Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al Programa «Bolsa Familia», de Brasil, y a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, de Argentina. CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas), Documentos de trabajo, 76. En <http://www.ciepp.org.ar/>.
- (Comp.) (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila (Colección Políticas Públicas-CIEPP).
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador* (2ª edición; 1ª edición, 1994). Buenos Aires: Miño y Dávila (CIEPP).
- LO VUOLO, Rubén, BARBEITO, Alberto, PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina (2004). *La pobreza... de la política contra la pobreza* (1ª reimpresión; 1ª edición, 1999). Buenos Aires: Miño y Dávila (CIEPP).
- LONGO, Roxana (2011). El protagonismo de las mujeres en los movimientos sociales. Innovaciones y desafíos. Prácticas, sentidos y representaciones sociales de mujeres que participan en movimientos sociales. Tesis de maestría sin publicar (Universidad de Buenos Aires).
- MACKINNON, Catharine (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Cátedra.
- MARCÓ, Natalia (2003). *La realidad social argentina de los 90 y el Ingreso Social como una política alternativa*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, Argentina.
- MARUANI, Margaret (2002). *Trabajo y el empleo de las mujeres*. Madrid: Fundamentos.
- MARX, Carlos (1973). *El Capital. Crítica a la economía política* [1857]. Libro Tercero. Buenos Aires: Cartago.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico (1973). *La ideología Alemana* [1844]. Buenos Aires: Pueblos Unidos.
- MILIBAND, Ralph, POULANTZAS, Nicos y LACLAU, Ernesto (1991). *Debates sobre el Estado capitalista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- MILKMAN, Ruth (1994). Las trabajadoras y el movimiento obrero en tiempos difíciles. Comparación entre las décadas de 1930 y 1980 [1987]. En C.

- Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comps.), *Las mujeres y el trabajo: algunas rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- MILLET, Kate (1995). *Política sexual* [1969]. Madrid: Cátedra.
- MINUJÍN, Alberto y COSENTINO, Estela (1996). Crisis y futuro del Estado de Bienestar. En A. Minujín (Ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina del fin de siglo* (2ª Ed.). Buenos Aires: Unicef/Losada.
- MOLYNEUX, Maxine (1994). Más allá del debate sobre el trabajo doméstico [1979]. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comp.), *Las mujeres y el trabajo: algunas rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- (2003). Movimientos de mujeres en América Latina. Estudio teórico comparado. Madrid: Cátedra (Feminismos).
- MONTES DE OCA, Zita (1997). Las mujeres y el Estado, el Estado para las mujeres. En P. Gómez (Comp.), *Mujeres en los 90. Legislación y políticas públicas*. Vicente López (Provincia de Buenos Aires): Centro Municipal de la Mujer.
- MONTES, Pedro (1996). *El desorden neoliberal*. Madrid: Trotta (Colección Estructuras y Procesos).
- MORGENSTERN, Sara (1990). Crisis de Acumulación y respuesta educativa de la «Nueva Derecha». *Revista Argentina de Educación*. Año VIII, N°14. Buenos Aires: AGCE.
- (1991). Antonio Gramsci: Hegemonía y Educación. En F. Gómez Castro et al., *Socialismo y sistemas educativos*. Madrid: UNED.
- (1995). El reparto del trabajo y el reparto de la educación. *Revista Argentina de Educación*. Año XII, N°23, 7-24.
- MOSCONI, Nicole (1998). *Diferencia de sexos y relación con el saber*. Novedades Educativas, FFYL-UBA, Buenos Aires.
- MOSER, Caroline (1991). La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. En V. Guzmán y otras (Comps.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Lima: Entre Mujeres y Flora Tristán.
- (1995). Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación. Lima: Entre Mujeres y Flora Tristán.
- MURILLO, Soledad (2006). El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo libre (2ª Ed.) Madrid: Siglo XXI.

- NELSON, Barbara y JOHNSON, Nancy (1991). El contraataque patriarcal. En S. Chejter (Comp.), *El sexo natural del Estado. Mujeres: alternativas para la década de los 90*. Buenos Aires: Altamira.
- OLSEN, Frances (2000). El sexo del derecho. En A. Ruiz (Comp.). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires: Biblos.
- OSZLAK, Oscar (2004). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional* (3ª Ed.) Buenos Aires: Planeta.
- (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, N°11/Abril 2006, 11-56.
- PATEMAN, Carole (1995). *El contrato sexual*. Barcelona: Antrophos.
- (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En C. Castells (Comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Madrid: Paidós.
- (2005). Democratizando la ciudadanía: algunas ventajas del ingreso básico. *La nueva cuestión feminista*. Actuel Marx Intervenciones, 4, Segundo semestre 2005, Santiago de Chile.
- PAUTASSI, Laura (1995). ¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano. En R. Lo Vuolo (Comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CIEPP.
- (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS En <[www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003 .pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf)>.
- (2004). Beneficios y beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados de Argentina. En M. Valenzuela (Ed.), *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la Organización Internacional de Trabajo.
- PERALTA, María Inés (2006). *Las estrategias del clientelismo «social»*. Buenos Aires: Espacio.
- PICCHIO, Antonella (1994). El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comps.), *Las mujeres y el trabajo: algunas rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- PORTOCARRERO, Patricia (1990). Mujer en el desarrollo: historia, límites y alternativas. En P. Portocarrero (Ed.), *Mujer en el desarrollo. Balance y propuestas*. Lima: Flora Tristán.

- RICH, Adrienne (1996). *Nacemos de mujer. La maternidad como experiencia e institución*. Valencia: Cátedra (Feminismos).
- RIVERA GARRETAS, María Milagros (2001). La violencia contra las mujeres no es violencia de género. *Duoda. Revista de Estudios Feministas*, 21.
- RODRÍGUEZ, Arantxa (2001). Del reparto del empleo al reparto del trabajo. La reorganización del tiempo de trabajo desde la perspectiva de género. En A. Rodríguez (Ed.), *Reorganización del trabajo y empleo de las mujeres*. Barcelona: Germania.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2007). Empleo femenino, economía del cuidado y políticas públicas. Algunas consideraciones desde la evidencia argentina». En M. A. Carbonero Gamundí y S. Levín (Comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina y REYES, Fernanda (2006). La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo. En Documento 55, CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), Buenos Aires. En <<http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>>.
- RODRÍGUEZ GUERRA, Jorge (2001). La crisis del Estado de Bienestar. La desorientación de la socialdemocracia. En *Capitalismo Flexible y Estado de Bienestar*. Granada: Comares.
- ROSENBERG, Martha (1996). Género y sujeto de la diferencia sexual. El fantasma del feminismo. En *Género, psicoanálisis y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- (1997). Beijing un año después: ¿Derechos sin políticas?. En P. Gómez (Comp.), *Mujeres en los 90. Legislación y políticas públicas*. Vicente López (Provincia de Buenos Aires): Centro Municipal de la Mujer.
- ROSENFELD, Mónica (2003). Programación Estratégica, Análisis Prospectivo y Tecnologías para el Cambio Organizacional. La Gestión y Evaluación de Políticas de Equidad de Género, Unidad 1, Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina (Soporte digital, Documentos PRIGEPP, 2003).
- SALTALAMACCHIA, Homero (1992). *Historia de vida*. Puerto Rico: CIJUP.
- (1997). El proyecto de investigación: su estructura y redacción. Puerto Rico: CIJUP.

- SAUX, Cecilia (2004). La experiencia del Plan Social Jefas de Hogar como modelo de gestión social articulado federalmente: desde lo local a lo nacional, un proceso de gestión adaptativo y estratégico. En *Ciudad y Marginalidad: Estrategia de Integración Territorial, Social y Económica*. Lima: BID.
- SCALA, Lorena (2005). La constitución de un «nosotras» a partir de experiencias compartidas. Mujeres de sectores populares en el Plan Jefas de Hogar. Tesis de Licenciatura sin publicar. Universidad Nacional de Cuyo.
- SCHIAVONI, Ester (1997). El consejo nacional de la mujer. En P. Gómez (Comp.), *Mujeres en los 90. Legislación y políticas públicas*. Vicente López (Provincia de Buenos Aires): Centro Municipal de la Mujer.
- SCHULTZ, Theodore (1983). La inversión en Capital Humano. *Revista Educación y Sociedad*, 1.
- SCOTT, Joan (1993). De mujer a género: teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales. En C. Cangiano y L. Dubois, *De mujer a género*. Buenos Aires: CEAL.
- (1999). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Navarro y C. R. Stimpson (Comps.), *Sexualidad, género y roles sexuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- SEOANE, José A. (2002). Argentina: la configuración de las disputas sociales ante la crisis. En OSAL, junio de 2002 (168.96.200.17/ar/libros/osal/osal7/regionsur.pdf).
- SERRANO, Rodrigo (2003). *What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the literature and two cases*. Social Development Division, Inter American Development Bank. Nueva York: Brakarz.
- SIRVENT, María Teresa (2003). *El proceso de investigación*. Buenos Aires: UBA.
- SOTO, Clyde (1998). Tiempo de avances. En *El cuarto propio en el Estado*. Santiago de Chile: Fempress.
- STAUBLI, Diana (1997). Políticas públicas con perspectiva de género en Vicente López. En P. Gómez (Comp.), *Mujeres en los 90. Legislación y políticas públicas*. Vicente López (Provincia de Buenos Aires): Centro Municipal de la Mujer.
- STRASSER, Carlos (1999). *Democracia y desigualdad*. Buenos Aires: CLACSO-Eudeba.
- SUÁREZ, Francisco (1989). Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos. Costa Rica: CIDES/OEA.

- TÉLLEZ VILCHES, Braulio (2004). *La cooperación internacional en el contexto internacional actual*. Boletín ISRI, 2, enero-febrero 2004. En <www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin_9.htm>.
- THOMPSON, Edward (2002). *Obra esencial*. Barcelona: Crítica.
- VALOBRA, Adriana (2010). Del hogar a las urnas: recorridos de la ciudadanía política femenina. Argentina, 1946-1955. Rosario: Prehistoria.
- VAN DER BORGH, Yannick & VAN PARIJS, Philippe (2005). *L'Allocation universelle*. Paris: La Découverte («Repères»). Traducción castellana de David Casassas en la editorial Paidós con prólogo de Daniel Raventós. En <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=287>> (7 de diciembre de 2012).
- VARGAS FLOOD, María Cristina (1995). ¿Los gastos públicos en los sectores sociales son una respuesta a la crisis?. En H. Birgin (Comp.), *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural*. Buenos Aires: Feminaria-CEADEL.
- VARGAS, Virginia (1998). Asegurar la continuidad de las políticas públicas. Entrevista realizada por Elizabeth Salguero. En *El cuarto propio en el Estado*. Santiago de Chile: Fempress.
- VASSALLO, Alejandra (2005). Las mujeres dicen «basta»: Feminismo, movilización y política de los setenta. En A. Andújar y otras (Comps.), *Historia, género y política en los 70*. Buenos Aires: Feminaria.
- VÍTOR, Susana (1992). La Ley Federal de Educación. *Revista Argentina de Educación*, Año X, N°18. Buenos Aires: AGCE.
- VOGEL, Jean, VIENNOT, Eliane, y SERVAN SCHREIBER, Claude (1996). *Projets Féministes. Actualité de la parité*, N°4/5, février 1996, Paris.
- WAINERMAN, Catalina (2007). Familia, trabajo y relaciones de género. En M. A. Carbonero Gamundí y S. Levín (Comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- WILLIAMSON, John (2004). *A Short History of the Washington Consensus*. En <www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.
- WOOLF, Virginia (2008). *Una habitación propia [1929]*. Barcelona: Seix Barral.

DOCUMENTOS, FOLLETOS, INFORMES Y SITIOS DE INTERNET

- ARROYO, Daniel y GHETTI, Roberto (2000a). *Plan Jefas de Hogar. Informe de lo Actuado*. Informe de Consultoría, PAGV-Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, setiembre de 2000.
- ARROYO, Daniel y GHETTI, Roberto (2000b). *Plan Jefas de Hogar. Visión del Plan y Marco General*. Informe de Consultoría, PAGV-Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, octubre de 2000.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998). *La educación como catalizador del progreso*. En <www.iadb.org/sds/doc/edu%2DSantiagoS.pdf>.
- BANCO MUNDIAL (2001). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza, Banco Mundial: <www.worldbank.org/poverty>.
- CEPAL (2002-2003). Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género. En *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P), preparado bajo la supervisión de Sonia Montaña, jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. En <www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/6/14716/separa-taesp.pdf>.
- CEPAL (2008): *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. En <www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf>.
- CONSEJO DE LA MUJER (1996). Informe talleres de Sensibilización en los temas de género y respeto de la Igualdad de Oportunidades Educativas para las Mujeres, dirigidos a docentes de nivel medio. Mendoza.
- CONTRAINFORME CEDAW (2002). *Derechos Humanos de las Argentinas: Asignaturas Pendientes del Estado. Contrainforme*. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, agosto 2002, 14ª sesión, 2002 En <www.rimaweb.com.ar/derechos/contra_informe_cedaw.html>.
- CRONOLOGÍA OSAL <168.96.200.17/ar/libros/osal/osal10/regionsur.pdf>.
- DELORS, Jacques (1996). La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI.
- DOCUMENTO escrito por docentes de CENS Jefas y leído en la movilización del SUTE. Mendoza, agosto de 2006. unfpa (2001). El estado de la población mundial 2001. En <http://www.unfpa.org/swp/2001/espanol/swpmoresp.htm>.

DOCUMENTOS APORTADOS POR EL PERSONAL DE CENS JEFAS

- ARGENTINA, Mendoza, Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad (2008): <www.mendoza.gov.ar/mindesarrollo.html> (25 de noviembre de 2008).
- ARGENTINA, Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud (2001). *Guía de capacitación en sexualidad y reproducción humana*. Programa Provincial de Salud Reproductiva.
- ARGENTINA, Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud (2003). *Plan Jefas de Hogar. Programa Social Educativo*. Informe de la Secretaría de Acción Social.
- ARGENTINA, Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social (diciembre 2008). Plan «Ahí – Ahí, en el lugar». Un abordaje integral para combatir la pobreza <www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/Ahi/default.asp>.
- ARGENTINA, Ministerio de Trabajo de la Nación (noviembre 2008). Informes y Estadísticas, Ministerio de Trabajo de la Nación. En <www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/index.asp>.
- EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA DE GÉNERO (2005). Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina. Biblos, Argentina, 2005.
- FEMPRESS (1998). *El cuarto propio en el Estado*. Santiago de Chile.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1993). *Un espacio para ser protagonistas....* Mendoza: Gobierno de Mendoza.
- IPPEHM (1999). Instituto de Políticas Públicas para la Equidad entre Hombres y Mujeres. Mendoza: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Gobierno de Mendoza.
- IPPEHM (1999-2003). Organismo de transformación cultural que genera políticas públicas con perspectiva de género. Mendoza: Gobierno de Mendoza, período 1999-2003.
- IPPEHM (2001). *Programa Óptima. Para empresas mendocina*. Folleto institucional. Mendoza: Gobierno de Mendoza, Mendoza.
- KIRCHNER, Alicia (2007). *La Bisagra*. Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. En <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/labisagra/default.asp>>.

- NACIONES UNIDAS (1961). *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Resolución 1715 (XVI) 16° Período de Sesiones, Asamblea General de NU, 19 diciembre 1961. En daccessdds.un.org/.
- NACIONES UNIDAS (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) En www.acnur.org/biblioteca/pdf/0031.pdf.
- NACIONES UNIDAS (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, IV Conferencia Mundial de la Mujer, Naciones Unidas. Plataforma de Beijing, en www.onu.org/documentos/conferencias/1995/beijing/20.pdf.
- NACIONES UNIDAS (2000). *Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995: una perspectiva histórica*. En www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm (21 de noviembre de 2008).
- NACIONES UNIDAS (2008). *Principales resultados de la conferencia sobre las mujeres e igualdad de género* En www.un.org/spanish/esa/devagenda/gender.html (21 de noviembre de 2008).
- RED ÁGORA. Programa Familias: www.redagora.org.ar.
- STEYAS (2001). *Aportes para una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional*. Abril de 2001. Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina.
- UNITED NATIONS (1986). *Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*. IV Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi, 1985.

LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES

- ARGENTINA, BID, AR-0161 (1997). Resumen ejecutivo del Programa de Atención a Grupos Vulnerables, BID.
- ARGENTINA, DECRETO 108/2002. Emergencia Alimentaria Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002. MTESS y MDS. En www.portalbioceanico.com/re_legnac_politica_emergalimentaria_dec108_docp07.htm.
- ARGENTINA, DECRETO 1506/04. Establece clasificación de beneficiarios del PJJHD, MTESS y MDS. En www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/dec_1506_04.pdf (setiembre de 2008).

- ARGENTINA, DECRETO 165/2002 Emergencia Ocupacional Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002. MTESS y MDS. En <www.portalbioceanico.com/re_legnac_politica_emergocupacional_dec165_docpo8.htm>.
- ARGENTINA, DECRETO 565/02. Creación del Programa Jefes de Hogar, MTESS y MDS: <www.trabajo.gov.ar>.
- ARGENTINA, MENDOZA, DECRETO 180. Creación del Consejo Provincial de la Mujer, gobernador Arturo Lafalla, Mendoza, 19 de febrero de 1996.
- ARGENTINA, LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN N° 24195. En <www.me.gov.ar/leyfederal/>.
- ARGENTINA, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2008): <www.desarrollosocial.gov.ar>.
- RESOLUCIÓN de creación del Programa CENS, CEBA-PCI Jefas de Hogar en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Social. Sancionada por Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, 21 de marzo de 2003.
- RESOLUCIÓN MDS N°825/05 establece el «Programa Familias por la Inclusión Social», Buenos Aires, 12 de mayo de 2005. En <www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res_825_05.pdf>.

NOTAS PERIODÍSTICAS

Diario *Los Andes* (Mendoza, Argentina):

— Transformarán planes sociales en seguros de familia (2005, noviembre 8). *Los Andes*, sección A, página 4.

Los Andes on-line:

- 22/12/2000 www.losandes.com.ar/notas/2000/12/22/politica-260968.asp
- 22/12/2000 www.losandes.com.ar/notas/2000/12/22/politica-260968.asp
- 02/02/2001 www.losandes.com.ar/notas/2001/2/8/zonasur-5865.asp
- 04/02/2001 www.losandes.com.ar/notas/2001/2/4/sociedad-258824.asp
- 04/02/2001 www.losandes.com.ar/notas/2001/2/4/sociedad-258824.asp
- 27/05/2001 www.losandes.com.ar/notas/2001/5/27/politica-13401.asp
- 27/05/2001 www.losandes.com.ar/notas/2001/5/27/politica-13401.asp
- 20/12/2001 www.losandes.com.ar/notas/2001/12/20/politica-274226.asp
- 23/08/2002 www.losandes.com.ar/notas/2002/8/23/politica-48005.asp

- 26/05/2003 www.losandes.com.ar/notas/2003/5/26/sociedad-72931.asp
- 26/05/2003 www.losandes.com.ar/notas/2003/5/26/sociedad-72931.asp
- 09/07/2003 www.losandes.com.ar/notas/2003/7/9/politica-77553.asp
- 09/07/2003 www.losandes.com.ar/notas/2003/7/9/politica-77553.asp
- 09/07/2003 www.losandes.com.ar/notas/2003/7/9/politica-77553.asp
- 05/08/2004 www.losandes.com.ar/notas/2004/8/5/sociedad-119896.asp
- 08/06/2007 www.losandes.com.ar/notas/2007/6/8/escribelector-232444.asp
- RIMAWEB (2005). *Beijing + 10, los antecedentes*. Fuente: Mujeres hoy, Chile, 28 de febrero de 2005. En RIMA (Red Informativa de Mujeres de Argentina): <www.rimaweb.com.ar>.
- WAIGANDT, Alejandra (2008). *Estado argentino desmantela o neutraliza instituciones para las mujeres*. En CIMAC/Artemisa, Buenos Aires, 23 de julio de 2008 <www.cimacnoticias.com/site/08072303-Estado-argentino-de.34067.o.html>.

Índice analítico

A

- aborto 72, 95-132, 219-223
- Asesoría de la Mujer 95, 107-110, 221, 237
- autonomía XIV-XIX, 43, 85-89, 135, 147-149, 167, 195, 208-239, 251-252
- área mujer XX-XXII, 7-11, 107, 121, 133-145, 220-251

B

- Becker 81-83
- Beijing 76, 99-116, 137
- Beltrán Llavador 47-50, 97, 156-174, 250
- Bourdieu XXII, 50, 63, 97, 166, 243-250

C

- capital humano 79-85, 129, 174, 189-194, 218-228
- centros educativos 163-184, 212, 245-259
- Ciriza XVIII, 28-36, 90-100, 116-119
- Conferencia Mundial de la Mujer 100-110
- Consejo Provincial de la Mujer 107-124, 138-140
- crisis del 2001 117-127, 142-156, 168, 181-187
- cuestión de la mujer XX, 101-117, 136, 235-237
- cuidado XVIII, 27-38, 61-92, 113-147, 159-203, 216-240

D

democratización xxii, 110, 122, 188–195, 251–252
 derechos de las mujeres xiv–xxii, 34–43, 76–147, 216–248
 derechos sexuales y reproductivos xiv–xix, 104–116, 131, 219
 discriminación 32–42, 74–75, 87–100, 114–140, 164–175, 212–221, 233
 división sexual del trabajo 61–64, 76–84, 136, 159, 202, 216, 229–239

E

educación para mujeres 219
 empleo 52–67, 87–101, 118, 136, 155–173, 189–239
 Encuentro Nacional de Mujeres 95, 109–111, 130, 247
 esfera privada 61–63
 esfera pública 27, 43, 65–67
 Estado de Bienestar 41–56, 151, 222
 estereotipos xiv, 31–43, 76, 103, 116, 132–138, 204

F

Falquet 52–56, 73–75, 91, 178, 226–227
 feminismo 28–43, 67–72, 89–97, 117–131
 Fleury 34–56, 96–97, 141–151, 219
 focalización 136–147, 159, 194–199, 218–222, 252
 Fraser 32–52, 65, 97–105, 130, 236, 252

H

heteronomía 41, 251–252

I

igualdad de oportunidades xiii–xv, 36, 102–130, 186–190, 218
 Instituto Provincial de la Mujer 133–138
 IPPEHM 107–109, 125–145, 174–177, 222, 244–251
 Isuani 156–161, 195–201

L

Lamas 29–31
 Lo Vuolo 41, 58, 85, 157, 182–198

M

mercado laboral 64–74, 86–88, 185–227, 239
 modelo neoliberal xix, 34–42, 56, 73, 86–91, 126–155, 167–171, 208–225
 Maruani 63–68, 204, 238
 Molyneux 43–44, 57–72, 85–89, 118, 160, 217–230
 Montes 52–55, 82–90, 102–109, 139
 Montes de Oca 90, 102–109, 139
 Morgenstern 53, 168, 193–202
 Moser 41–47, 69–86, 130, 160, 217
 mujer-madre 31–41

N

Nairobi xx, 75, 99–110, 132–137
neoconservadurismo 35, 69–79, 114,
216
neoliberalismo xviii–xx, 35, 51–57,
86, 104, 125, 145–147, 193, 226–237
Nueva Economía de la Familia 10,
79–84, 129, 218

O

organismos internacionales xix,
29–37, 57–105, 125–164, 177–182,
204–215, 236–249
Oszlak 27–38

P

Pateman 39, 90, 157, 195–196
Pautassi 88–91, 154
Plan Jefas de Hogar xiv–xx, 149–182,
211, 258
planes sociales xxii, 47, 155–156, 180–
202, 216–240
planificación de género xiv–xxii,
69–77, 176–180, 206, 240, 252
políticas de género xxi–xxii, 42–44,
95, 124–154, 176, 216–240, 252
políticas públicas xiii–xxii, 3–10,
27–112, 126–151, 169–178, 194–252,
287
procesos organizacionales xxi–xxii,
46–50, 120, 137, 156–167, 235–249

I

Igualdad de Oportunidades
para la Mujer en el Ámbito
Educativo 111–122

R

redistribución 43–52, 71, 105, 136, 219,
236–252
reconocimiento xiv–xxii, 10–11,
27–49, 87–146, 186, 201–252
Rodríguez Enríquez 36, 68, 86–88,
104, 154–160, 175, 203, 232
rol productivo 74–85

S

sistema educativo 11, 63–67, 115, 158–
172, 185–190, 206–209, 226–228
Scott 30–31
Subsecretaría Nacional de la
Mujer 102

T

trabajo doméstico 64–66, 83, 99, 201–
202, 218–227

V

violencia de género 129–133, 227
violencia contra las mujeres 111–114,
129–133, 225–227, 239

EDIUNC
Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo

Dirección Pilar Piñeyrúa
Corrección Juan López
Diseño y armado María Teresa Bruno
 y Juan Pablo del Peral

En esta edición de MUJERES EN LA TRAMA DEL ESTADO, UNA LECTURA FEMINISTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS se utilizó papel ilustración de 300 g para las cubiertas y papel bookcell de 80 g para el interior.

El libro se compuso con las familias tipográficas Alegreya ht Pro y Kalidoscopio, diseñadas por Juan Pablo del Peral (Mendoza).

Se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de julio de 2013 en Altuna Impresores SRL, Doblas 1968, C1424BMN, Buenos Aires, Argentina.

COLECCIÓN INDAGACIONES

Nº1

LA OTRA VOZ EN *LA SAGA DE LOS CONFINES*.
Un estudio sobre la trilogía de Liliana Bodoc.
Susana Sagrillo

Nº2

DIRECCIONES DEL VANGUARDISMO
LATINOAMERICANO. Estudios sobre poesía
de vanguardia: 1920-1930. Gloria Videla de Rivero

Nº3

INSTRUMENTOS DE NAVEGACIÓN
EN POLÍTICA Y GESTIÓN CULTURAL.
Javier Ozollo y León Repetur (Comp.)

Nº4

COMO UNA GRAN PECERA. Urbanizaciones
cerradas, ciudadanía y subjetivación política
en el Gran Mendoza. Alberto C. Molina



EDIUNC
DIGITAL

www.ediunc.uncu.edu.ar

Tras el retorno a la democracia, hacia mediados de los 80, se produjo una transformación en la relación entre mujeres y Estado. Algo nuevo nacía, pues por esos años se inauguró un espacio que la autora, siguiendo a Virginia Woolf, denomina «un cuarto propio» para las mujeres. Se trata de las llamadas «áreas mujer», que fueron concebidas como espacio de garantía de nuevos derechos. Entre ellas se cuenta la de Mendoza, nacida en 1986. Sin embargo también algo viejo permanecía, e incluso se iría profundizando, pues el Estado ha continuado apelando a las mujeres como madres y cuidadoras, administradoras de políticas de transferencias de ingresos, como sucedería entre 2000 y 2006 a través del Plan jefas de hogar desocupadas.

De ese proceso histórico y esas complejas relaciones trata este libro de Claudia Anzorena, que aborda ese vínculo difícil desde una perspectiva atenta a los efectos políticos de las relaciones intergeneracionales, en un tiempo atravesado por múltiples contradicciones.

La obra, producto una investigación paciente y rigurosa, aborda desde una perspectiva feminista temas que son ineludibles para quien se interese por la temática de género, el rol del Estado y las políticas públicas destinadas a mujeres.

ALEJANDRA CIRIZA

Dra. en Filosofía

Investigadora del Conicet – Argentina



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



ISBN 978-950-39-0295-0



9 789503 902950