XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Las transformaciones de las políticas sociales y sus efectos en las relaciones de género en los inicios del Siglo XXI. Apuntes para el debate.

Claudia Anzorena.

Cita:

Claudia Anzorena (2009). *Las transformaciones de las políticas sociales y sus efectos en las relaciones de género en los inicios del Siglo XXI. Apuntes para el debate. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/805

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Las transformaciones de las políticas sociales y sus efectos en las relaciones de género en los inicios del Siglo XXI. Apuntes para el debate.

Claudia Anzorena, Unidad Sociedad, Política y Género, INCIHUSA-CONICET claudia_anzorena@yahoo.com.ar

La reforma neoliberal del Estado, profundizada en los '90, produjo una reestructuración social que ahonda las desigualdades y una redefinición de las políticas públicas, que han adquirido la modalidad de políticas focalizadas dirigidas hacia sectores vulnerados por el modelo económico, donde la preocupación en torno al empobrecimiento y la exclusión coloca a "las mujeres" como un factor indispensable para atenuar la pobreza, no sólo la propia, sino que sobre todo de las personas a su cargo.

Paradójicamente, a pesar de la clara direccionalidad de los planes sociales hacia las mujeres (madres y pobres sobre todo) y de la retórica de la presencia de "componentes" de género en la planificación social, las políticas de atención a la pobreza se presentan como intervenciones sexualmente neutras dirigidas hacia las familias como un todo armonioso, invisibilizando el trabajo de las mujeres como receptoras y administradoras de los planes sociales. De este modo, nos preguntamos cómo afectan en las relaciones de género la transformación que las políticas sociales han experimentado desde la salida de la Convertibilidad hasta las actuales, a pesar de los compromisos asumidos por nuestro país desde 1985 de participar activamente en la eliminación de la discriminación de género[1].

LA CRISIS DE 2001: LA "NUEVA" POLÍTICA SOCIAL

A inicios de 2002 en un escenario de aumento de la pobreza y de conflictividad social, la salida de la Convertibilidad fue acompañada de una serie de medidas consideradas "de emergencia" para contener una situación social en extremo delicada por el malestar social generalizado (Rodríguez y Reyes, 2006; Rodríguez, 2007). La trayectoria de estas medidas han profundizando la estructuración de la política social argentina postconvertivilidad en un sentido poco alentador para el colectivo de mujeres: éstas van dejando de ser consideradas como ciudadanas con derechos - tanto en lo relativo a los derechos de género como a los 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 van reduciendo, las políticas de desempleo destinadas a las mujeres pobres van dejando de ser un problema de "trabajo" para convertirse en asistencia para hogares vulnerables.

En el año 2004, durante la gestión de Néstor Kirchner se llevaró a cabo una reforma de las políticas sociales. El gobierno consideró que si bien la emergencia ocupacional no había sido superada las evaluaciones realizadas hacían "aconsejable su reformulación" (Decreto Nº 1506/04: 2). De acuerdo a los objetivos se implementó una política asistencial de empleo o para desocupados/as, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo (MT) y una Política asistencial para la población pobre, vulnerable y "no empleable", bajo la

[1] Estas reflexiones proceden de una investigación más amplia donde realizamos un seguimiento de políticas públicas destinadas a mujeres en la provincia de Mendoza. La investigación está basada en un diseño metodológico y técnicas de investigación cualitativas (Anzorena, 2009)

jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Es decir que mientras el MT atiendería, transitoriamente, la situación de carencia de ingreso de "los desocupados" y crearía mecanismos de reinserción laboral, el MDS realizaría acciones para facilitar el acceso a los alimentos en forma directa o indirecta, atender la situación de carencia de ingreso de las mujeres con niños y niñas a cargo, y generar mecanismos de reinserción laboral, centradas en la promoción de emprendimientos productivos autogestionados de pequeña escala, mediante subsidios y microcréditos. La cuestión del empleo sigue atravensando las acciones de ambas jurisdicciones, marcadas por la idea de que los varones son los encargados de proveer recursos económicos y las mujeres de la organización y cuidado del hogar (Rodríguez y Reyes, 2006: 7-9)

Desde nuestro punto de vista, la modificación kirchnerista de la estrategia de intervención en relación al desempleo está fuertemente signada por la división sexual del trabajo que determina qué tipo de trabajo y qué jurisdicción es más legítima para cada persona en función de su género, siendo el empleo para los varones y el trabajo doméstico, de cuidado y comunitario para las mujeres; el Ministerio de Trabajo para los varones y el de Desarrollo Social para las mujeres. EN esta distribución genérica de los ministerios se consolida la división sexual del trabajo que llega a su punto cúlmine en la fusión de los intereses de las mujeres con los intereses de la familia.

Nos detendremos brevemente a reflexionar en torno a la condición de "inactividad económica". 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"* (Maruani, 2004: 77), es decir que no afecta del mismo modo a todos y a todas. La diferencia está marcada por lo que llama la *tolerancia 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 este fenómeno profundo que es la tolerancia social al desempleo femenino, que muchas veces se encubre considerándolas "inactivas". Para la autora el desempleo es una categoría políticamente peligrosa, en cambio la inactividad tiene un "conveniente" aspecto neutral, que pone sobre el tapete cómo se ignoran los problemas específicos de las mujeres en el mercado laboral. 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: 76-102).

Desde quienes portan diferentes miradas en torno a las políticas sociales, se entiende que tanto varones como mujeres en situaciones de crisis buscan formas de generar ingresos para la subsistencia. La dificultad está en que se lee el acceso de las mujeres a estos programas como formas de "activar" a las mujeres, cuyo desempleo es leído como inactividad. Esto es aún peor cuando, con una visión que contempla supuestamente la

situación de las mujeres, se dirigen a ellas los subsidios familiares y se fusionan sus intereses con los de la unidad familiar como si se tratase de una unidad armoniosa, sin conflicto.

PROGRAMA FAMILIAS: ¡LAS MUJERES AL CUIDADO!

El *Programa Familias por la Inclusión Social*, es un programa nacional que alcanza a 22 provincias en el territorio nacional. Fue implementado en 2005, dirigido a familias en situación de pobreza con hijos/as menores de 19 años, o con discapacidades permanentes y/o mujeres en estado de gravidez que no percibían subsidios por desocupación ni por asignaciones familiares (Resolución MDS Nº 825/05). Según el MDS en 2003 alcanzó a 240 mil familias y en 2007 casi a medio millón (Kirchner, 2007: 385). Su objetivo es *"promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos, en el marco del Plan Nacional Familias*" (Art. 1, Resolución MDS Nº 825/05).

Consta de dos componentes: uno de Ingreso para las familias y otro de gestión asociativa. En cuanto al primero realiza una transferencia de ingreso monetario a las familias beneficiarias. Se trata de un ingreso no remunerativo con contraprestación familiar en educación y salud (certificar la permanencia en el sistema educativo y el control de salud de los/as hijos/as) cuya meta es ampliar oportunidades y capacidades para mujeres, niños/as, adolescentes y jóvenes. El subsidio es un beneficio para toda la familia, siendo la "madre" o "encargada del cuidado de los/as niños/as" la depositaria y titular del mismo.

En cuanto a la gestión asociativa, promueve la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el nivel local. Esta modalidad promueve actividades de participación y organización de la comunidad y de capacitación y ejercicio del contralor social, y se apoya para ello en una mejor utilización de los recursos comunitarios locales, y en una apropiada articulación entre las organizaciones. Para Levín y otras en términos políticos se valora el trabajo que se hace en la familia en abstracto cuando en realidad se trata de labores que o bien lo realizan las mujeres o bien son las responsables de que sean realizado. Para estas autoras se trata de una necesidad del propio sistema de resolver las urgencias que demanda la atención de la vulnerabilidad social y de encauzar nuevos patrones de política ante el abandono de los parámetros de comportamiento del modelo anterior (Levín et al., 2007: 223).

Desde nuestro punto de vista el programa, lejos de promover relaciones más igualitarias entre varones y mujeres – según indica uno de sus objetivos -, se limita a usar la noción de género como sinónimo de mujer. Por otra parte sobre las dificultades de las mujeres para ingresar al mercado de trabajo (entendida como no-empleabilidad) sólo se está reconociendo como un dato de la realidad lo que no implica un cuestionamiento de los efectos de las relaciones desiguales de género y la division del trabajo entre los sexos actualmente existente. En todo caso cristaliza lo que dice Maruani de la toleracia diferencial al desempleo. Con estos planes se quita a las mujeres de la presión en el mercado de trabajo y se las condena a trabajos en negro porque blanquearlo significa perder el plan. Es decir

que si hay un “reconocimiento” de la diferencias sexuales en el empleo y en lo doméstico es más bien para profundizarlas.

Estos programas no otorgan un ingreso monetario al individuo en condición de ciudadano/a y como derecho, independientemente de sus rasgo peculiares, a pesar de que llamen “titular del derecho” y no “beneficiario/a” a quién recibe el subsidio. Se trata de una fragmentación y un abanico de planes y programas que siguen con los criterio de la focalización y de categorización de la población, en aras de la tan mentada eficiencia que ponen en marcha una organización burocrática para la gestión y el control de la población que “merece” el beneficio, pero también una forma de racionalizar la distribución del “favor”. Ya no se trata de recibir o dar directamente el subsidio, sino de realizar una suerte clasificación de la población de modo tal que el/a potencial receptor/a resulte ser considerado/a un objetivo de esa política, esto se profundiza con la descentralización que refuerza y hace más oculto al clientelismo, a la vez que se legitima, en la medida en que aparece vinculado a la participación de la sociedad civil (Falquet, 2008: 149).

La retórica de la promoción de la participación social de los sectores populares a través de los nuevos planes sociales es fuertemente engañosa. Si bien se puede considerar un gesto “progresista” porque implica la organización de los sujetos, en realidad se trata de una participación tutelada y condicionada a que esos sectores respondan a un sistema de expectativas predeterminado, de acuerdo a la división patriarcal del trabajo: es decir varones productivos y mujeres domésticas. Además parece ser que el ámbito social adquiere mayor relevancia, sin embargo, en el caso de las mujeres sus intereses quedan fusionados con los de sus familias y de la comunidad, y los problemas a resolver no son otra cosa que extensión de los problemas domésticos que ellas tienen en sus hogares, por lo tanto lo que se promueve no es la participación de las mujeres como ciudadanas sino como madres sociales, donde el barrio es una extensión de la familia.

El viraje en el sentido de las políticas sociales, no hace hincapié en el significado de la prestación (universalización – ingreso ciudadano por ejemplo), sino que se mantiene la estructura de programas focalizados en los/as “carenciados/as”, pero modificando el sentido de la contraprestación (Pautassi, 2003). Ya no se trata de realizar algo socialmente útil hasta volver al mercado de trabajo, sino que para los varones se implementan formas de generar recursos económicos y para las mujeres mecanismos que promuevan su permanencia en el hogar. Estas políticas impactan tanto en la organización del hogar como en las condiciones del mercado de trabajo, pero con consecuencias específicas para las mujeres en ambos espacios. Por otra parte es preciso señalar que el crecimiento y la permanencia de la población “vulnerable”, pone en duda la concepción según la cual la responsabilidad de la propia condición es la falta de capacidad individual o la deficiencia del propio capital humano, pues se ha ido haciendo cada vez más evidente que el mercado de empleo se ha modificado y ya no hay lugar para todos/as.

Como señala Fleury las políticas públicas que inciden directa o indirectamente sobre las condiciones de reproducción del trabajo participan en la determinación del valor histórico de la fuerza de trabajo. Del mismo modo que el costo disminuye para el capital en cuanto el Estado colabora con la reproducción de la fuerza del trabajo, el costo para el Estado disminuye cuando la familia colabora en este sostenimiento, y dentro de la familia

la carga recae sobre las mujeres y su responsabilidad en el trabajo doméstico. En este marco las políticas sociales favorecen la subordinación del trabajo al capital en las condiciones más adecuadas para la obtención y apropiación de los beneficios, es decir que no sólo se reproduce la fuerza de trabajo, sino también el lugar de clase (Fleury, 1997: 58).

Esta cadena de traspaso de responsabilidades, que configuran las condiciones más apropiadas para la reproducción ampliada del capital por un lado, y de la burocracia estatal por el otro, dejan en el lugar de las últimas perjudicadas a las mujeres pobres, quienes son una variable menos de presión sobre el mercado de trabajo y aseguran mejores condiciones de "gobernabilidad" para el Estado. Es decir que no sólo los criterios de focalización y transitoriedad siguen alimentando los criterios de racionalidad, selectividad y flexibilidad como los rasgos que determinan la eficiencia de las políticas, sino que estas continúan reproduciendo el lugar asignado a las mujeres.

CONSIDERACIONES FINALES:

Si las políticas sociales consideran primordial la reinserción de los varones en el mercado de trabajo, o bien la realización de alguna actividad que sientan productiva, las mujeres pueden ser válidamente transferidas a la condición de inactividad. En el imaginario social se piensa que la peor dolencia de los varones es no tener empleo y la de las mujeres es no tener recursos para cuidar a sus hijos/as. Mientras que a los varones parece afectarlos en su dignidad individual, a las mujeres las afecta más bien en su responsabilidad de garantizar la supervivencia de las personas a su cargo, incluido el varón desempleado. Por lo tanto, cuando se piensa en las consecuencias del desempleo y sus efectos al interior del hogar mientras que la solución para el varón es acceso al empleo, para la mujer es acceso a recursos para garantizar la subsistencia o mejorar las condiciones de vida de la prole, ya sea a través de empleo o de subsidios estatales, ya sea a cambio de la mayor dedicación a sus tareas domésticas o de acceder a algún tipo de educación o formación que aunque no las pueda reinsertar en el mercado contribuya a hacerlas "mejores madres".

En las políticas sociales postconvertibilidad se toma la noción de género sólo a nivel discursivo pretendiendo hacer un uso correcto de la misma, sin embargo se la utiliza como equivalente a *mujer*, esto es, sin considerar los efectos sociales y políticos que la diferencia sexual promueve en el orden social. No sólo naturalizan los roles socialmente construido para las mujeres sino que además utilizan una evidencia empírica - esto es que las mujeres son menos "empleables" en termino tradicionales porque ocupan los puestos más precarios y flexibilizados - para justificar la reclusión doméstica de las mujeres en las tareas históricamente asignadas; en definitiva, para reproducir la división sexual del trabajo y las desigualdades que la sustentan. En el traslado de jurisdicción del Ministerio de Trabajo a Desarrollo Social, las mujeres no sólo son arrojadas a la "inempleabilidad" sino que además son invisibilizadas porque el verdadero foco de la política no son ellas, en cuanto individuas, sino los hogares que administran. Las mujeres quedan ubicadas como responsables de la domesticidad en el marco de las políticas para menores, minusválidos y minorías sociales (los/as cuales también son desvalorizados/as y considerados/as como objeto de tutela y no sujetos de derechos).

En un contexto de asimilación creciente de las políticas sociales a las indicaciones de los organismos de financiamiento, e incluso en un contexto de aparente "giro progresista", lo que se va produciendo es un mayor peso de la inercia neoliberal que impide que las políticas públicas sean algo más que políticas focalizadas de atención de la pobreza: lejos de garantizar *derechos sociales*, ofrecen un subsidio mínimo que tiende a reproducir el lugar tradicionalmente asignado a las mujeres en la división sexual del trabajo.

La profunda vinculación entre capitalismo y patriarcado, ubica a las mujeres en la relación entre economía y política en el lugar de las encargadas de mitigar con sus labores domésticas o su propio activismo social la retirada del Estado. De este modo, mientras se arrinconan y se mitigan el contenido de ciudadanización de las políticas de género y de promoción de la autonomía de las mujeres en cuanto sujetos con derechos, se las toma como las destinatarias de las políticas paliativas de la pobreza y de satisfacción de las necesidades de la familia. La diferencia sexual en los planes sociales de fines los '90 y de la postconvertibilidad aparecen como situaciones que escapan a las intenciones de la planificación, sin embargo sus efectos se orientan o bien en el sentido de reforzar el rol doméstico de las mujeres y consolidar los estereotipos de lo femenino o bien a considerar al "beneficiario" como sexualmente neutro y de esa manera reproducir, de todas formas, lo que está establecido.

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

- ANZORENA, Claudia (2009): Veinte años de políticas públicas destinadas a mujeres en la argentina. Organismos y políticas en la provincia de Mendoza. Tesis doctoral. FCS – UBA (Mimeo).
- FALQUET, Jules (2008): "Chiffres, concepts et stratégies du «développement» néolibéral". En: *De gré ou de force, les femmes dans la mondialisation*, La Dispute, París.
- FLEURY, Sonia (1997): *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Lugar, Buenos Aires.
- LEVÍN, CAMPOSTRINI, SOSA y VORAS (2007): *La política de género de las políticas públicas en Argentina.* En: María Antonia Carbonero Gamundí y Silvia Levín (comp) *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, HomoSapiens, Rosario.
- MARUANI, Margaret (2002): *Trabajo y el empleo de las mujeres*. Fundamentos, Madrid.
- PAUTASSI, Laura (2003): *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, CELS, Buenos Aires <www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003 .pdf>
- PAUTASSI, Laura (2004): "Beneficios y Beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados de Argentina". En: Valenzuela, M. (edit.) *Políticas de Empleo para superar la pobreza*, Oficina Regional de la Organización Internacional de Trabajo, Santiago de Chile.
- RODRIGUEZ ENRIQUEZ, Corina (2007): "Empleo femenino, economía del cuidado y políticas públicas. Algunas consideraciones desde la evidencia argentina". En: María Antonia Carbonero Gamundí y Silvia Levín (comp) *Entre familia*

- 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, <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>

Documentos, leyes, decretos y resoluciones consultados

- BM (2001): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, <www.worldbank.org/poverty>
- CEPAL (2008): *Superar la pobreza mediante la inclusión social.* En: <www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/ 32358/dp_lcw174.pdf>
- Cronología Osal <168.96.200.17/ar/libros/osal/osal10/regionsur.pdf>
- DECRETO 108/2002 Emergencia Alimentaria Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002. MTESS y MDS <www.portalbioceanico.com/re_legnac_politica_emergalimentaria_dec108_docp07.htm>
- DECRETO 1506/04 Establece clasificación de beneficiarios del PJJHD, MTESS y MDS <www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/dec_1506_04.pdf - septiembre de 2008.
- DECRETO 165/2002 Emergencia Ocupacional Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002. MTESS y MDS. <www.portalbioceanico.com/re_legnac_politica_emergocupacional_dec165_docp08.htm>
- DECRETO 565/02 Creación del Programa Jefes de Hogar, MTESS y MDS. <www.trabajo.gov.ar>
- 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.
- KIRCHNER, Alicia (2007): *La Bisagra,* MIniterio de Desarrollo Social, Argentina< http://www.desarrollosocial.gov.ar/labisagra/default.asp>
- MDS (diciembre 2008) *"Plan Ahí – Ahí, en el lugar" Un abordaje integral para combatir la pobreza* <www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/Ahi/default.asp>
- MTN (noviembre 2008): Informes y Estadísticas, Ministerio de Trabajo de la Nación <www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/index.asp>.
- RESOLUCIÓN MDS Nº 825/05 establece que el "Programa Familias por la Inclusión Social", Buenos Aires, 12 de Mayo de 2005 <www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res_825_05.pdf>