

**Graciela Di Marco, Jhoana Alexandra Patiño  
y Luisa Fernanda Giraldo (EDITORAS)**

# **POLÍTICAS FAMILIARES Y DE GÉNERO EN ARGENTINA, BOLIVIA, COLOMBIA, CHILE, CUBA**

**2000-2013**

**Sandra Milena Franco | Luz María López | Juan Manuel Castellanos | Rossana  
Crosetto | Graciela Di Marco | Cecilia Johnson | Nelly Nucci | Alejandra  
Domínguez | Alicia Soldevila | Rosa Campoalegre Septien | Ariel Ramón  
Arcaute | Ernesto Chávez Negrín | Yanel Manreza Paret | Claudia Riestra López |  
Lartiza Solares Pérez | Dery Lorena Suárez-Cabrera | Marlene Choque Aldana**



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>		9
<b>Sandra Milena Franco Patiño, Luz María López Montaña y Juan Manuel Castellanos Obregón</b> Capítulo I. Nuevas demandas familiares. Alimentación, convivencia y migración en Colombia		37
<b>Rossana Crosetto, Graciela Di Marco, Alejandra Domínguez, Cecilia Johnson, Nelly Nucci y Alicia Soldevila</b> Capítulo II. Políticas sociales en Argentina y su impacto en las relaciones familiares y de género		61
<b>Rosa Campoalegre Septien, Ernesto Chávez Negrín, Claudia Riestra López, Laritza Solares, Yanel Manresa Paret y Ariel Arcaute Mollinea</b> Capítulo III. Cuba. Políticas públicas familiares y de género en un contexto de cambios (2000-2013)		95
<b>Dery Lorena Suárez-Cabrera</b> Capítulo IV. La ausencia de una política migratoria chilena y el derecho a vivir en familia. Una mirada desde los niños y las niñas		125

**Marlene Choque Aldana**

Capítulo V. Proceso de cambio y familias en Bolivia. Políticas y avances normativos

| 155

**Sobre las autoras y los autores**

| 189

Rossana Crosetto, Graciela Di Marco,  
Alejandra Domínguez, Cecilia Johnson,  
Nelly Nucci y Alicia Soldevila \*

## Capítulo II

# POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES FAMILIARES Y DE GÉNERO

### INTRODUCCIÓN

Para comprender la evolución de las políticas sociales en Argentina es necesario hacer un breve repaso al contexto socioeconómico desde los años noventa. Diferentes estudios coinciden en señalar que entre finales de los ochenta y principios de los noventa los organismos internacionales adoptaron el conjunto de políticas que pone el acento en la liberalización del comercio y del sector financiero, el fomento de la estabilidad macroeconómica y la transformación del papel del Estado en la economía, conocido como modelo neoliberal o “Consenso de Washington”. Cabe aclarar que posteriormente con el llamado “Consenso Post-Washington”, si bien se produjeron algunas reformas en las políticas sociales en América Latina, estas se caracterizaron por poner el acento en la racionalidad técnica y la incorporación de los

\* Rossana Crosetto; Alejandra Domínguez; Cecilia Johnson; Nelly Nucci; Alicia Soldevila son docentes/ investigadoras, de la Escuela de Trabajo Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correos de contacto: rossanacrosetto@ets.unc.edu.ar; aliciasoldevila@hotmail.com; nellybn@gmail.com; adominguez@ets.unc.edu.ar y cecijohn27@gmail.com. Graciela Di Marco, es docente/ investigadora del Centro de Estudios sobre Democratización y Derechos Humanos –CEDEHU–, Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Correo de contacto: gradimarco@sinectis.com.ar.

grupos sociales beneficiarios -en la implementación y en el aporte de recursos- en los programas y proyectos, manteniendo y profundizando el criterio de focalización y de desvinculación del Estado. La atención de los grupos sociales “vulnerables” en el marco de políticas denominadas de “combate a la pobreza” constituye un criterio opuesto al desarrollo de políticas universales basadas en derechos ciudadanos (González, Nucci et al, 200:53)

Las políticas neoliberales se basaron en una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. La visión economicista del desarrollo tendía a dejar de lado –o a subordinar– las metas sociales. El modelo de crecimiento económico de la década del noventa, en especial la dinámica que éste implicó sobre el mercado de trabajo y los niveles de ingresos, tuvo un impacto profundo sobre la situación social. Es importante advertir que aún antes de la crisis del modelo, en el año 2002, los resultados en términos de pobreza, indigencia y distribución del ingreso eran muy desalentadores. La desigualdad del ingreso llegó a niveles inéditos para los valores históricos registrados en el país: el índice de Gini del ingreso del hogar se elevó de 0.478 en 1993 a 0.545 en el año 2002. Esto implicó una creciente segmentación de la sociedad y la exclusión de vastos sectores de la población, a pesar de que las tasas de crecimiento económico fueron significativas<sup>1</sup>. En términos de pobreza e indigencia, tanto la dinámica del modelo como su posterior crisis dejaron al 42.3% de los hogares y al 54.3% de las personas en condiciones de pobreza y en la indigencia al 16.9% y 24.7%, respectivamente<sup>2</sup>.

En esta década no sólo aumenta la proporción de personas u hogares pobres, sino que se observa también una creciente profundización de la pobreza. Asimismo, se convierte en un fenómeno no ya asociado exclusivamente con el desempleo, sino que cobra cada vez más importancia la proporción de personas pobres que se encontraban empleadas. Este fenómeno está claramente relacionado con la creciente precarización en el empleo que se registró en toda la década, aunque muy marcadamente durante la recesión y la crisis económica.

Una parafernalia de “paquetes” y “herramientas” de planes sociales diversos fueron financiados por el Banco Mundial y el BID: programas de empleo transitorio, nutricionales, para la salud materno-infan-

---

1 En 2003 el 10% de la población más rica recibía ingresos 47 veces más altos que el 10% más pobre. En 2006 se observa una situación similar a la de 1996. En 2007 no se registran modificaciones. Fuente IDESA, 2007.

2 En mayo de 2003 la proporción de personas que no satisfacían sus necesidades alimenticias básicas fueron el quintuple de las registradas en 1991.

til, para la equidad educativa, etc. Todos tuvieron algún “componente” referido a la participación de la sociedad civil. La política social quedó reducida a los programas sociales y a algunos servicios básicos para la niñez, las personas mayores y aquellas con capacidades diferentes. Las políticas compensatorias terminan por reforzar la exclusión al estigmatizar a los beneficiarios y lleva a la “privatización de la vida” y la responsabilización de las familias más vulnerables por su propia reproducción cotidiana y social (Grassi, 1998). Por su parte, la focalización no es sólo un instrumento de gestión: construye discursos acerca de quiénes son los pobres merecedores de ayuda y “construyen” al propio pobre (Lo Vuolo, 1995: 18-19).

### **LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Las políticas sociales presentan un doble aspecto, como configuradoras de y estructuradas por las relaciones sociales (Adelantado y Noguera, 1998: 126). Pueden influir tanto en la estructura y la intensidad de las desigualdades como en el surgimiento de actores colectivos, como lo hemos observado en los últimos años en Argentina (Adelantado y Noguera, 1998:141; Delamata, 2005; Di Marco y Palomino 2003; Di Marco 2011; Svampa y Pereyra 2003; Scribano y Schuster 2001). Consideradas como dispositivos gubernamentales que gestionan la desigualdad, la articulan, al determinar qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién y en qué forma<sup>3</sup>.

Además, las políticas sociales construyen discursos y prácticas en la definición de los problemas y en la modalidad que se adopta para abordarlos, que permanecen en el imaginario social mucho tiempo, aunque el programa ya no se esté implementando<sup>4</sup>. La definición de los problemas es una decisión política en la que intervienen actores políticos y sociales estratégicos; y, a su vez, trae aparejadas consecuencias políticas en tanto estructuran áreas de la sociedad. Para que tengan éxito deben estar en correspondencia con algunas concepciones ideológicas comunes, con representaciones sociales aceptadas como válidas (Moro, 2000: 127-128). Del conjunto de problemas que preocupan a una sociedad, los decisores estratégicos confeccionan la agenda

---

3 Adelantado y Noguera (1998:129) sostienen una concepción compleja de la estructura social, en consonancia con Habermas (1986), Cohen y Arato (1992) y autoras feministas. Ellos consideran que las desigualdades sociales operan en cuatro esferas: mercantil, estatal, doméstico-familiar y relacional, y que cualquiera de estas esferas puede proveer bienestar social a la población.

4 Un ejemplo de esto fue el Programa Trabajar, implementado entre 1997 y 2001, que dejó tal impronta en las identidades que a más de diez años de su implementación, era la denominación común para referirse al conjunto de los planes sociales que implicaban algún tipo de transferencias condicionadas de dinero.

política con aquellos que se consideran problemas prioritarios (Aguilar Villanueva, 1994).

El Estado es una organización en la cual coexisten diversos discursos y prácticas, ya que es el resultado de procesos sociales, y no un aparato homogéneo que persigue estrategias bien definidas y uniformes. Es un lugar de lucha de intereses diversos, y en muchos casos, contrapuestos, que no presenta un aspecto monolítico y uniforme. Por el contrario, contiene intereses contradictorios, si bien predomina la dominación masculina tanto en su concepción, como en sus aparatos formales e informales, está atravesado por contenidos y relaciones de género asimétricas y a su vez, también tiene un papel en la construcción de estas mismas relaciones de poder desiguales entre los géneros (Schmukler y Di Marco, 1997). Sumado a esto, las organizaciones, tanto públicas como privadas, son ámbitos en los que se construyen y negocian sentidos acerca de los significados de género, y donde se hace género (esto es, se sancionan formas legitimadas o no de relaciones entre los mismos), no solo acciones para las mujeres. Del mismo modo se construyen discursos acerca de la infancia y las familias.

Para esto es fundamental tener en cuenta las negociaciones de sentido entre los diversos actores, portadores cada uno de diferencial ejercicio del poder. En el caso de las políticas sociales en Argentina, las demandas de los movimientos sociales ante la crisis descripta están en la base de la formación de las mismas. Con lo cual queremos enfatizar que en los inicios del tercer milenio la agenda se comienza a construir de un modo diferente a la de los noventa, ya que la lectura de tales demandas y las articulaciones y negociaciones entre los actores estatales y de la sociedad civil fueron conformándolas (Di Marco, 2011; Grillo, 2014)

En el primer lustro de los noventa las respuestas sociales al ajuste fiscal del Estado y las reformas de mercado, los procesos de reconversión industrial y la flexibilización laboral se manifestaron en forma de movilizaciones y protestas, conformadas por trabajadores y sindicatos afectados por aquellas medidas. También, en ciudades del interior del país, tuvieron lugar puebladas como respuesta a la crisis devenida de la implementación del ajuste en las cuentas públicas provinciales y las reformas de mercado. Hacia mediados de la misma década emergieron diferentes movimientos sociales. Estos se desarrollaron al abrigo del legado de las diversas luchas que atravesaron el siglo xx en Argentina –en las que el movimiento obrero fue un actor central– que se caracteriza por la movilización colectiva en torno a los derechos humanos. La continuidad histórica presente en las diversas formas de lucha de la sociedad Argentina indica que los movimientos que emergieron en los noventa y al comenzar este siglo no se instalaron en un

vacío social, sino que se enlazaron con una larga serie de acciones colectivas y de cambios culturales impulsados por los movimientos sociales anteriores (Di Marco y Palomino, 2003; Di Marco, 2011). Entre 1995-2001, el creciente desempleo y la polarización en la distribución del ingreso se agudizaron (Schuster y Pereyra, 2001).

Se observa una gama más amplia de protestas, muchas de ellas vinculadas a la matriz ciudadana, como los reclamos por más justicia, por igualdad de oportunidades, por trabajo, contra la violencia policial, el surgimiento de las protestas de desocupados y los cortes de ruta. Estas protestas aluden a la progresiva desarticulación de la matriz sindical, y los reclamos de tipo económico, lo que da paso a la emergencia de una matriz cívica o de derechos, caracterizada por la complejización de las identidades sociales y políticas que la integran con la búsqueda de la ampliación de aquellos y el reclamo de espacios en los cuales poder ejercerlos. Los autores señalan asimismo la influencia de modalidades de acción y construcción de la demanda derivadas de los movimientos de Derechos Humanos de los ochenta que, liderados por las Madres de Plaza de Mayo, han constituido una impresionante fuente simbólica para el desarrollo de los movimientos de protesta posteriores en la Argentina (Scribano y Schuster, 2001; Schuster y Pereyra, 2001)<sup>5</sup>.

También en el nuevo siglo han emergido y se han consolidado diversos movimientos vinculados con demandas ciudadanas socio-territoriales-ambientales<sup>6</sup>. Estos movimientos de trabajadores desocupados fueron centrales. Estos presentaban una mayor visibilidad con respecto a la de otros movimientos sociales, relacionadas con sus dimensiones y sus modalidades de acción. Sus características principales fueron: la demanda de trabajo, los cortes de calles y rutas, la resistencia frente a las fuerzas de seguridad, las asambleas abiertas sobre la ruta. La denominación de piqueteros surge de estas

---

5 Entre 1996 y 1997 se organizan la CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional), y las Madres del Dolor. El sindicalismo tradicional, aliado del gobierno para asegurar las reformas, fue sacudido por la emergencia de dos nuevas centrales sindicales, el Congreso de Trabajadores de Argentina (CTA), como también el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). En la misma época emergieron el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MMAL) y el Movimiento Campesino Santiaguense (MOCASE).

6 El movimiento asambleario de Gualaguaychú (que se conforma en 2003, a partir de la oposición a la instalación de las plantas de celulosa sobre las márgenes del río Uruguay); las asambleas de auto convocados en contra del extractivismo, nucleadas en la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC); el Movimiento Campesino de Santiago del Estero de Vía Campesina (MOCASEVC) y la Unión de Trabajadores Sin Tierra (UST), organizaciones indígenas mapuches de Río Negro, en especial el Consejo Asesor Indígena (CAI, que existe desde mediados de los '80), entre las más importantes.



prácticas.<sup>7</sup>Toda política social lleva implícita una postura respecto de la justicia social. En el próximo subtítulo se explicita la perspectiva teórica desde la cual se analiza en el presente capítulo la relación políticas sociales-derechos-justicia social.

### **LA JUSTICIA SOCIAL COMO SUPUESTO BÁSICO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Mencionaremos dos aspectos de la justicia desarrollados por Nancy Fraser, ya clásicos en el estudio de las políticas sociales: la redistribución y el reconocimiento, en un paradigma que pueda contener los reclamos legítimos de ambos. Los reclamos de redistribución (producto de la injusticia socioeconómica) se vinculan a un reparto más justo de bienes y recursos y los de reconocimiento de las diferencias (producto de la injusticia cultural), a una aplicación más amplia de los derechos de las personas, que no esté ligada exclusivamente a las normas y valores culturales considerados “normales” o naturalizados. La tesis general de Fraser se centra en que los reclamos por justicia social son levantados por los actores políticos y los movimientos sociales en la esfera pública (Fraser, 1995:17; Fraser y Honneth, 2003: 9).

Estos son de dos tipos: los distributivos, entendidos como los que exigen un reparto más justo de bienes y recursos y los vinculados al reconocimiento de las diferencias, por los cuales se espera que los derechos no estén ligados al seguimiento de las normas y los valores culturales considerados “normales” o naturalizados. (Fraser, 1997:241) considera que, en términos prácticos, todos los aspectos centrales de la injusticia están vinculados tanto con la distribución como con el reconocimiento; por eso, aboga por un paradigma que pueda contener las demandas vinculadas con ambos. Puntualiza como núcleo normativo de su concepción la idea de paridad en la participación. En consecuencia, trata a ambas dimensiones como diferentes perspectivas sobre y de la justicia, sin reducir una dimensión a la otra. La justicia requiere de las dos condiciones: una, objetiva: la distribución de recursos materiales para asegurar la independencia y la voz de los participantes (Fraser y Honneth, 2003: 36).

La segunda, intersubjetiva: las pautas institucionales de valor cultural que expresen respeto por todos los participantes y que aseguren la misma oportunidad para obtener estima social (Fraser, 1997). Se enlazan, entonces, la justicia social y económica, la identi-

---

7 Para una discusión acerca de la emergencia de MTDs y de su caracterización, entre los más importantes estudios, ver: Svampa y Pereyra.2003; Delamata (2004); Scribano, y Schuster (2001); Schuster y Pereyra, Sebastián (2001); Di Marco (2011).

dad y el reconocimiento, la redistribución y la participación. Fraser se manifiesta firmemente a favor del debate público, en el cual se puedan repensar las interpretaciones en conflicto, en un marco dialógico, en el cual aquellos/as que consideran que no son adecuadamente reconocidos/as hagan oír su voz y sus propuestas, en debate con los expertos, lo cual es diferente a la práctica autoritaria exclusivamente en manos de un grupo que reclama o que está conformado sólo por expertos que deciden lo que es necesario para otros (Fraser y Honneth, 2003: 38-39).

Este enfoque permite tender puentes entre las concepciones que sólo consideran políticas sociales a las de redistribución con aquellas que consideran sólo las políticas de reconocimiento. La imbricación de ambas permite trascender los enfoques que únicamente ven diferencias hacia adentro de las políticas sociales redistributivas. No menos importante nos resulta el tema de la interpretación de las necesidades para que se conviertan en demandas por derechos. Estas se enuncian en el contexto de la acción y no obedecen a un seguimiento de categorías separadas o enunciados normativos. En general el significado de cada demanda está ligado a otra en una compleja trama, tejida a través de las experiencias de la vida cotidiana.

Las categorías surgen de la interpretación de los discursos, ya que a partir de éstos se pueden observar las diferentes formas en que los actores construyen ciudadanía, emergiendo un enfoque multidimensional, que incluye la concreción de los derechos según los contextos, que no son marcos de la acción sino campos de relaciones de poder donde se juegan la posibilidad de autonomía, de agenciamiento y la construcción y reconstrucción de identidades, lo cual nos conduce al otro eje, separado nada más que por razones analíticas.

## **DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

El enfoque de democratización considera la ampliación de la ciudadanía, la concretización de derechos desde la vida cotidiana y el énfasis en la reflexión crítica de las relaciones de poder y autoridad, especialmente los vinculados a las relaciones de género/sexualidades y de adultas/os y niños, niñas y adolescentes. Además, otorga mayor visibilidad teórica y práctica a otras dimensiones, como los cuerpos, las emociones, la interdependencia y la mutualidad. Igualmente, propone la articulación de la justicia y el cuidado, sin que los que cuidan subordinen a los que los necesitan. El enfoque se basa en un discurso de derechos y de ciudadanía y de derechos de las mujeres y de los niños, niñas y jóvenes.

## DEMOCRATIZACIÓN DE LAS FAMILIAS

A partir de esta categoría se analizan las raíces culturales, históricas, políticas y económicas del autoritarismo y la violencia<sup>8</sup>. Lo cual permite deconstruir los mandatos patriarcales que llevan a la violencia contra las mujeres y al maltrato y abuso hacia la niñez. Repensar los modos autoritarios de relaciones familiares, que someten a los y las más vulnerables a situaciones de violencia (verbal, emocional, física) y facilitan el desarrollo de más violencia en una escalada en la que todos y todas se involucran, es una forma de comenzar a plantear el desarrollo de otras relaciones de autoridad. La democratización de las relaciones familiares puede retroalimentar la democratización de las instituciones próximas a la vida cotidiana. Las hipótesis desde las que se parte consideran que la democratización social comienza por su práctica en los ámbitos donde transcurre la vida de la gente: la familia, la vecindad, la escuela, el hospital, el centro de salud, la asociación comunitaria.

Hopenhayn (2011) alerta sobre la necesidad de revisar el tema de la autoridad en las familias:

Lo que pasa familia adentro, en lo que podríamos llamar —usando un término de Foucault— la “microfísica del poder”; pero donde también está incorporada la dimensión de la cultura y la dimensión del cuidado [...] tan problemáticas y con un sesgo de género tan marcado”. También señala los desafíos a la familia y a la legitimación de la autoridad intrafamiliar, para pensar las relaciones familiares desde la lógica de los derechos. (Hopenhayn, 2011: 89-90)

Por su parte, Nieves Rico (2011:29) alude a la familia, idealizada como lugar del desinterés, incluso del sacrificio hacia los suyos, “.... no dejó de ser un espacio de dominación, desigualdad, conflicto y de relaciones de poder”. Y considera que en la región la familia se ha caracterizado por una clara división sexual del trabajo entre varones y mujeres y una relación de subordinación entre sus miembros. Para que las formas de convivencia más democráticas se transformen en estilos de vida se requiere un cambio cultural en los modelos de género/sexualidades, en la concepción de la autoridad y de los derechos de la infancia, junto

---

8 Algunos autores como Hoppenhayn, De Souza Santos, Fraser, Giddens, Held han elaborado nociones de democratización. No obstante en el clima intelectual de los noventa, que ponía el énfasis en las democratizaciones políticas y en la democracia liberal, ninguno dio el paso necesario para reflexionar sobre la simultaneidad y a su vez, tensiones, de los derechos de las mujeres y de la niñez. Lo cual nos lleva a enfatizar en el campo de los derechos humanos el enfoque de la articulación de las dimensiones de interdependencia de derechos, interrelación de personas, especificación de los derechos generales e interseccionalidad (Scott, 1999).

con una noción del cuidado mutuo entre todos los miembros del grupo familiar:

Las elaboraciones teóricas y las discusiones conceptuales que planteamos pretenden dar cuenta de una situación histórica y culturalmente creada de naturalización de las desigualdades, que se transmiten en la socialización de género: la desautorización de la voces y capacidades de las mujeres y de sexualidades que se escapan de la heterosexualidad hegemónica, el control sobre sus cuerpos y emociones, la violencia y maltrato hacia mujeres y niños, la denegación de la autonomía infantil, la carga de trabajo intra y extra doméstico de las mujeres asociado al imaginario de la buena madre y esposa, la paga inferior a la del varón por el mismo trabajo, las tareas de cuidado como misión exclusiva de las mujeres. Las familias son un núcleo indispensable de socialización donde se tejen las relaciones para el desarrollo de la vida social y al mismo tiempo, el lugar donde se gestan y se desarrollan con más claridad las relaciones de desigualdad.

Las personas en sus relaciones cotidianas asumen múltiples y diversos comportamientos, que permanecen enmarcadas en un sistema de relaciones de género heterosexual que privilegia a un género (el masculino) sobre otro (el femenino). Por esta razón, consideramos indispensable reconocer y trabajar con una noción amplia de identidades de géneros y sexualidades, en constante transformación y demanda de inclusión de cuerpos y deseos no tenidos en cuenta o descalificados. La estructura de este capítulo intenta dar cuenta de un universo de políticas sociales y su impacto en las familias en el periodo 2002-2013 en Argentina desde el marco analítico de la justicia social elaborado por Nancy Fraser, en sus aspectos de redistribución y reconocimiento, por un lado tal como se comentara en páginas precedentes. Por otro, en la distinción de los programas de transferencias más o menos condicionadas, que se proponen algún tipo (limitado) de redistribución y que tienen en general mucho impacto por la cantidad de personas que se intenta cubrir, de aquellos programas que se adentran en cuestiones vinculadas con la democratización de las relaciones sociales en general y de las familias en particular, en la voz, la participación, las redes, el reconocimiento de las identidades, que a su vez pueden intersectarse.

## **1. NORMATIVAS Y POLÍTICAS DESDE EL AÑO 2002 EN ARGENTINA**

Se pone en primer plano la necesidad de no adoptar un punto de vista canónico con respecto al entramado de leyes, políticas, programas e instituciones que torne invisibles los diferentes marcos teóricos e interpretaciones de las necesidades, demandas y derechos de las mujeres, de la niñez y de las familias y del papel de los sujetos en esa de-

finición, junto con otros actores sociales (Rabossi, 1993; Fraser, 1991: 16/22). Además, enfatizamos un tema no menor, como lo es la implementación en terreno, las tensiones, conflictos y negociaciones entre actores (Sulbrandt, 1993, pp 327-331). Se enuncian a continuación las normativas (leyes y decretos) seleccionadas por su relación con el tema de estudio:

a) Leyes: Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/03); Migraciones (Ley 25.871/03). Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061/05); Programa Nacional de Educación Sexual Integral Ley N° 26.150/ 06; Educación Nacional (Ley 26.206/06); Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente( Ley 26.390/08); Equiparación de edad para contraer matrimonio (Ley 26.449/09); Mayoría de edad a los 18 años (Ley 26.579/09); Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485/09); Matrimonio Igualitario (Ley 26.618/10; Derecho al voto a partir de los 16 años (Ley 26.774/12); Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley 26.842/12); Identidad de género (26743/12); Modificaciones al Código Penal, que introduce la figura de feminicidio (Ley 26.791/12). Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844/13).<sup>9</sup>

b) Decretos: Derecho Familiar de Inclusión Social-Programa Jefes de Hogar 565/02, Amnistía administrativa para inscripción de nacimientos, N° 90/09, N° 92/10, N° 278/11; Asignación Universal por Hijo N° 1602/09; Asignación por embarazo N° 446/11.

### 1.1. POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN

En Argentina desde el 2003 se configuró un esquema de políticas sociales fragmentado que supuso amplias mejoras para los trabajadores formales y programas residuales y focalizados, de empleo y familiares, para aquellos considerados “vulnerables”. De esta forma, las prestaciones a las que las familias con niños, niñas y adolescentes accedían dependían de la condición laboral de los adultos y/o de los planes y programas a los que lograsen acceder. Asimismo, pese a su masividad

---

9 Ley que moderniza el marco regulatorio y amplía derechos para 1,2 millón de trabajadores (en su gran mayoría, mujeres) de casas particulares del país. En cumplimiento del Convenio 189.OIT Derechos laborales de las trabajadoras de casa particulares. Argentina es el décimo tercer Estado Miembro de la OIT y el sexto Estado miembro de América Latina en haber ratificado este Convenio, mediante esta Ley que iguala a las trabajadoras y trabajadores de casas particulares con otros colectivos laborales. Incluye licencia por maternidad, vacaciones pagas, aguinaldo e indemnización por despido, y limita la jornada de trabajo a ocho horas diarias y 48 semanales

y al hecho de incorporar cierto discurso de derechos estos programas no perdieron su lógica focalizada y residual. Nos estamos refiriendo principalmente al Plan Jefes y Jefas de hogar desocupadas (PJJHD) -2002- y al Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) -2005-. La Asignación Universal por Hijo -2009- más que un nuevo programa social, es un cambio en el sistema de protección social, como se verá más adelante.

#### **1.1.1. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).**

Como respuesta a la crisis, las movilizaciones y protestas que se desarrollaron durante toda la década, que se intensificaron a partir de 1996/1997 y se agudizaron aún más en 2000/2001, en abril de 2002 el gobierno argentino puso en marcha un programa nacional de subsidios denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Fue anunciado con la retórica de “promover el derecho familiar a la inclusión social” y redactado con un lenguaje políticamente correcto respecto de cuestiones básicas de género, dado que se incluyó al género femenino en su denominación, en este caso, jefes y jefas de hogar<sup>10</sup>. Su creación establecía el Derecho Familiar de Inclusión Social (Decreto 565/2002 “Programa Jefes de Hogar”), que consistía en un ingreso mínimo mensual para las familias con jefe o jefa de hogar desocupado/a con hijos hasta 18 años de edad o discapacitados y a las familias con jefa o cónyuge embarazada. Los hijos en edad escolar debían ser alumnos regulares y cumplir con el calendario de vacunación obligatorio.

Una vez completados los requisitos, los postulantes presentaban la solicitud y, salvo denegatorias, accedían al beneficio previsto. Posteriormente se les asignaban las contraprestaciones, que podían ser las

---

10 Los fondos provenían del Tesoro Nacional, del Fondo Nacional de Empleo y de financiamiento externo proveniente de la línea Trabajar, Préstamo BIRF N° 7157-AR, que representa el 24% del total, y fue administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social- ANSES. El órgano de aplicación del programa fue el Ministerio de Trabajo, y la ejecución y el monitoreo del plan se realizó de manera descentralizada a través de los distintos municipios en coordinación con las provincias. Se dispuso la conformación de órganos consultivos colegiados, denominados Consejos Consultivos (provinciales, municipales e incluso barriales, conformados por representantes gubernamentales y no gubernamentales). Sus competencias fueron la inscripción, las bajas y la administración de las contraprestaciones, y tienen capacidad de controlar la calidad de la ejecución; es decir que debían controlar todo el proceso de implementación, e incluir las denuncias pertinentes respecto de las irregularidades en el ejercicio de la contraprestación y/o la inscripción. Cada consejo consultivo municipal, incluía representantes de asociaciones propias del nivel local. Los consejos consultivos incluyeron portadores de diversos intereses: de los trabajadores, los desocupados, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales.

siguientes: finalización de estudios, capacitación, proyectos productivos y servicios comunitarios, con una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas ni superior a seis. La inscripción al programa fue gratuita y se realizó entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002. Se basó en la auto-focalización, esto es, las personas iban al encuentro de la oferta, no hubo cupos por provincias ni pautas estrictas de admisión. Se transfería un monto fijo por familia que consistía en una transferencia de 150 pesos (US\$ 35,3) a los hogares a cambios de, por un lado, el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación de los hijos y, por el otro, de que los/las padres/madres realizaran una contraprestación que podía ser comunitaria, educativa o en empresas por un mínimo de 4 y un máximo de 6 horas. En mayo de 2003 había 2 millones de beneficiarios, de los cuales 67% eran mujeres<sup>11</sup>.

Por decreto N° 1506/04 se estableció que los beneficiarios del PJJHD podrían ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, a la mejora de ingresos y a los programas de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social. Se decidió que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social fueran traspasando a los beneficiarios del PJJHD a otros programas. El criterio, muy cuestionado en su momento, establecía la observancia de condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad de los/as beneficiarios/as. El primer criterio colocaba en atributos individuales la posibilidad de tener o no un empleo; el segundo situaba a las mujeres con hijos pequeños en las zonas de la vulnerabilidad. No es sorprendente entonces que aquellas que no calificaran para el Seguro de Capacitación y Empleo debieran pasar al Programa Familias. El Seguro se instituyó en 2006. Ofertaba una suma un poco más alta que los \$150 del PJJHD, e incluía el reconocimiento del tiempo de permanencia para la jubilación. Los principales componentes fueron: formación profesional, entrenamiento laboral, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo e inserción laboral.

---

11 Entre julio de 2003 y junio de 2008, 599.802 personas se incorporaron al mercado de trabajo, de las cuales el 92.5% no reingresó al programa. Los varones jóvenes consiguieron insertarse en empleos registrados con mayor facilidad que las mujeres. Mientras los varones representan alrededor del 30% de la totalidad de los beneficiarios del Programa, la distribución por sexo de los beneficiarios que se incorporaron al empleo registrado fue inversa a ese porcentaje, aun con el descenso de la cantidad de varones que pasaron al empleo registrado en junio de 2008. En 2005, del total de beneficiarios incorporados a la actividad productiva formal, dos tercios (66%) fueron varones. En junio de 2008, constituyen el 43.1% de los incorporados. Los beneficiarios de 26 a 35 años fueron los que más se incorporaron, con un 35% en 2005 y un 49% en junio de 2008 (ese grupo etario concentra el 41% de la población del programa). Los que tuvieron menos éxito fueron los menores de 26 años y los mayores de 45.

### 1.1.2. Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS)

El Programa Familias por la Inclusión Social fue la política social considerada central por el Gobierno Nacional. Según la Resolución MDS N° 825/05, su objetivo fundamental fue 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<sup>12</sup>. Fue un programa de transferencia de ingresos a los hogares sin contraprestación laboral, pero sí con condicionalidades en materia de salud y educación. Tuvo tres componentes: el primero, Ingreso no remunerativo, consistente en un subsidio condicionado no remunerativo a familias con nivel educativo inferior al secundario completo y que, a su vez, tuvieran a cargo dos o más hijos/as o menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad, esto es, diferenciaba el monto según la composición del grupo familiar. El monto mensual que se percibía en este plan fue mayor que en el PJJHD, pues sus beneficiarias recibían una asignación variable según la cantidad de hijos/as (desde 3 a 5 o más).

La condición requerida fue demostrar dos veces al año la asistencia escolar y el cumplimiento de controles periódicos de salud. El segundo, denominado Promoción Familiar y Comunitaria, contó con tres líneas de intervención: Apoyo escolar, Desarrollo Familiar y Comunitario y Remoción de Barreras. El tercero, Fortalecimiento Institucional, transversal a la implementación del programa, y su propósito fue crear y fortalecer las capacidades institucionales para el aumento de la eficacia y la transparencia de la gestión local. Tanto desde los antecedentes del programa como desde la operatoria y la efectiva composición del padrón de beneficiarios/as, éste fue orientado a las mujeres, las que conformaban el 94.4% del total de inscriptas en ese padrón<sup>13</sup>. En las disposiciones del PF se establecía que en caso de que no haya mujer en el hogar, el hombre podrá optar por el traspaso y ser titular del subsidio. O sea que un varón podía ser beneficiario sólo en el caso de que no hubiera una mujer en el hogar.

---

12 Sus antecedentes se remontan a 2002. Ese año, por la Ley N° 25.561 se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. El gobierno solicitó al BID y al Banco Mundial la reformulación y el redireccionamiento de la cartera de programas en ejecución hacia programas que se enmarcaron en el Plan de Emergencia Pública en materia social. En el caso del BID, la reformulación se orientó a varios proyectos, entre los cuales figuraba el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), creado en 1996, el cual se reformuló en 2002 en el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), que consistió en un subsidio monetario para las familias pobres con hijos menores de 19 años.

13 En el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), antecedente del Programa Familias, se establecía que el subsidio es un beneficio para toda la familia, siendo la madre la depositaria y titular del mismo.



### 1.1.3. Asignación Universal por hijo (AUH) (2009 - actualidad). Nueva etapa de las políticas sociales en Argentina.

En el año 2009 se crea por decreto presidencial la Asignación Universal por Hijo (AUH) que implica un cambio en el sistema de protección social, más que un nuevo programa social. En el año 2011 se agrega, también por decreto, la Asignación Universal para Embarazadas, en articulación con el Plan Nacer, destinado al mejoramiento de la cobertura de salud y la calidad de atención de mujeres embarazadas, púérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social. Los programas de transferencias condicionadas señalados anteriormente (PJJHD y PFIS) se subsumen y unifican en este último, quedando los anteriores sólo habilitados para un número reducido de beneficiarios que no reúnen los requisitos para percibir la AUH.

La AUH está destinada a mejorar la situación social de los sectores más vulnerables mediante un subsistema no contributivo destinado a niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o precariamente insertos en el mercado laboral y por ende, no cuenten con asignación familiar. En los considerandos del decreto de creación de la AUH Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09-. Se destaca el énfasis en el trabajo y las familias así, el trabajo la mejor política social de promoción y articulación del tejido social y como cohesionante de la familia y la sociedad y el propósito de brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal”.

Consiste en una: “prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos (...) Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta una máximo acumulable al importe equivalente a cinco (5) menores.”<sup>14</sup>

La AUH consiste en una transferencia de ingreso no contributivo, destinado a los trabajadores informales y los desocupados<sup>15</sup>. A diferencia de los anteriores planes y programas, el sistema de pagos se realiza a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social

14 Decreto 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Ley N° 24.714 [www.trabajo.gba.gov.ar/información/.../legislación/Decreto\\_1602.doc](http://www.trabajo.gba.gov.ar/información/.../legislación/Decreto_1602.doc)

15 El otro tipo es el régimen de Asignaciones Familiares vigente desde 1957, contributivo, destinado a los trabajadores formales (Ley 24.714). (Archidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011)

(ANSES) como órgano de aplicación, ejecución y evaluación. Se liquida a la madre, excepto que el padre demuestre que es él quien tiene la tenencia. No existen ni cupos ni fechas límites de inscripción, a diferencia de los programas anteriores. No obstante, se sigue sosteniendo de las condicionalidades educativas y de salud como en el Programa Familias. Para lo que hay que acreditar cumplimiento hasta los 4 años de edad de controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio y desde los 5 años de edad y hasta los 18 años, se suma la certificación de la asistencia obligatoria a establecimientos educativos públicos.

A junio de 2014 la cobertura es de más de 3.414.759 niñas y niños, 82.531 mujeres embarazadas y un total de 1.887.920 familias<sup>16</sup>. Actualmente, el sistema de Asignaciones Familiares aumentó su cobertura al 82% de niños, niñas y adolescentes, desde el 54% antes de comenzar el programa (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011:25). Las autoras mencionadas destacan el carácter difuso entre las prestaciones clásicas de la Seguridad Social y los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos por el hecho de que se continúa brindando prestaciones diferenciales a los trabajadores asalariados formales y a los excluidos del mercado de trabajo formal. En cuanto a los aspectos negativos, se siguen reclamando las condicionalidades por parte de los que acceden a la AUH, quienes además, no gozan de otros beneficios que si tienen los trabajadores formales, como la asignación por nacimiento o adopción o por escolaridad.

Por su parte, Szenker (2009) plantea que existen distintos posicionamientos teóricos y políticos respecto a las condicionalidades. Por un lado encontramos “Quienes están a favor de estos programas sostienen que el componente condicional es necesario ya que permite internalizar las externalidades positivas que generan tanto la salud como la educación. Bajo la misma línea de argumentación, Sadoulet y Janvry (2004) sostienen que la demanda por parte de hogares de bajos recursos de estos dos bienes se encuentra por debajo del óptimo social, por lo que las transferencias condicionadas de dinero (CCT, por su sigla en inglés) pueden ser un buen instrumento para incentivar su demanda. En contraposición, se encuentran aquellos autores que apoyan programas incondicionales o universales bajo el argumento de que: i) no debe haber condicionalidad para dejar de ser pobre ya que la pobreza constituye una violación a los derechos humanos (Campos et al, 2007); y ii) alcanzar un piso incondicional para todos los individuos resultaría en un Estado de Bienestar más justo y eficiente (Lo Vuolo, 1995; Van der Veen et al, 2002).

---

16 Se paga por cada niño o adolescente. En junio de 2015 se otorgó un aumento del 30 por ciento, por lo que la AUH pasó de \$664 a \$ 837.

## 1.2. POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO

Partimos de la convicción de que las políticas redistributivas son necesarias, pero no suficientes para hacer frente a la injusticia cultural que impide muchas veces el acceso a la redistribución. La interacción entre políticas de redistribución y de reconocimiento para acercarse al ideal de la justicia social, tiene especialmente en cuenta la discusión e interpretación de las necesidades y demandas de los y las actores, como sujetos de derechos. Este enfoque permite tender puentes entre las concepciones que sólo consideran políticas sociales a las de redistribución con aquellas que consideran sólo las políticas de reconocimiento. Insistimos en que la imbricación de ambas permite trascender los enfoques que únicamente ven diferencias hacia adentro de las políticas sociales redistributivas.

Mencionamos dos categorías: una, vinculada al reconocimiento público de las identidades y estilos de vida, como la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de género<sup>17</sup>, como cuestión de ciudadanía sexual en términos de derechos sexuales<sup>18</sup>, que a su vez permite el acceso pleno a los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales. Y la otra, el reconocimiento de las diferencias en las relaciones de sexo/género/generaciones, en términos de democratización.

Raczynski (1998), realizó una categorización que nos resulta útil para situar las políticas de reconocimiento en el conjunto de las políticas sociales. Esta autora presenta la siguiente tipología de políticas sociales: a) inversión en servicios básicos de educación y salud, políticas y subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria; b) políticas de apoyo a la organización social y de capacitación para proveer de información, para tener “voz” y participar en la toma de decisiones; c) políticas laborales y de remuneraciones; d)

---

17 Matrimonio igualitario en América Latina: Argentina (2010); México, DF; (2010); Uruguay (2013); Brasil (2013). Identidad de género: Bolivia, 2009 (figura en la nueva constitución); Argentina, 2012; Uruguay, 2013

18 La noción de ciudadanía sexual se refiere al desbalance de derechos existente entre los géneros y sexualidades, normados hegemónicamente por los patrones patriarcales y heterosexuales, que dejan en posición de subordinación a los individuos que no se ajustan a la sexualidad hegemónica. Esta concepción se basa en la demanda por el reconocimiento de la sexualidad sin vincularla necesariamente y únicamente a la reproducción, esto es, a ninguna visión esencialista de alguna finalidad de la misma. Es más, algunos autores aseveran que una perspectiva post estructuralista también pondría el foco de crítica en el riesgo de la esencialización de las nociones de identidades de género y orientaciones sexuales, tal como sucedió con el binario varones y/ mujeres (Girard, 2004). Es necesario deconstruir los órdenes binarios como el mencionado, tanto como la dicotomía hetero/homo, para dar cabida a identidades más fluidas y cambiantes (Di Marco, 2012)

políticas asistenciales, de empleo de emergencia o de transferencias directas de dinero y/o bienes.

El segundo tipo de políticas mencionadas contribuyen a la igualdad de oportunidades, pues apuntan al reconocimiento, favorecen las organizaciones colectivas, intentan contribuir a la democratización de las relaciones sociales a través de promover la participación y la capacidad para tener “voz” en los asuntos que competen a las personas.

Los siguientes programas nacionales seleccionados entre varios similares, podrían ser políticas de reconocimiento, si atendemos a las declaraciones sostenidas en sus formulaciones: Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” del Ministerio de Desarrollo Social y de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación<sup>19</sup>.

En general, tienen en común propósitos de fortalecimiento familiar y de los vínculos entre las familias, la comunidad y los efectores públicos; sin embargo, no es sencillo encontrar la articulación de los derechos de niños, niñas y adolescentes y los de las mujeres ni una noción de género relacional y no centrada solo en las heterosexualidad, una concepción de infancia y adolescencia como construcción social, atravesada por las relaciones de género y autoridad, de clase y etnia y una mirada atenta hacia las familias, como locus del amor y cuidado, y también del desamor, la falta de cuidado, el abuso de poder

---

19 El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, busca generar condiciones familiares, comunitarias e institucionales para promover el desarrollo infantil temprano desde un abordaje integral a partir de la construcción de entornos protectores de los derechos de niños/as; sensibilizar y promover la responsabilidad colectiva en torno a la primera infancia impulsando la participación y organización comunitaria; fortalecer las capacidades instaladas en las mesas intersectoriales locales y en la Red de facilitadores/as para el desarrollo de proyectos participativos que consideren a los y las niños/as pequeños en el centro de las acciones; contribuir a la formación y fortalecimiento de una red de actores sociales de acompañamiento y sostén de las familias en su rol protagónico de crianza; y consolidar un sistema de seguimiento y evaluación participativo que retroalimente la gestión a partir de las buenas prácticas. El Programa Nacional de Desarrollo Infantil, tiene el propósito de promover el desarrollo de los niños, niñas y de quienes se ocupan de su crianza, el fin de afianzar los lazos familias-escuelas-comunidad en beneficio del desarrollo infantil. Destinadas instituciones de Nivel Inicial, a madres, padres y a otros adultos a cargo de niños. El acompañamiento se enfoca también a estudiantes madres, padres y embarazadas. Estas acciones buscan el fortalecimiento del vínculo entre la escuela, la familia y la comunidad. Se propone trabajar en red entre el Estado, las instituciones educativas, las familias y la comunidad. Integra la Mesa Interministerial de Gestión y Programación del Programa Nacional “Primeros Años”, que se implementa con los Ministerios de Salud; Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

y la violencia. Generalmente (y con las mejores intenciones) se trabaja con las siguientes concepciones: niñez y adolescencia como sujetos neutros y categorías etarias, naturalización de las relaciones de poder y autoridad dentro de los grupos familiares, el género como categoría dicotómica, y referida especialmente a mujeres adultas heterosexuales. Se observa en algunos de estos programas una preocupación por la violencia contra las mujeres, pero pocos dispositivos que contribuyan a prevenirla.

## **2. ANÁLISIS COMPARADO**

### **2.1. DISCURSOS SOBRE LAS MUJERES Y LAS FAMILIAS.**

En el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias (PFIS) aparece la familia o el hogar como unidad de análisis e intervención. De acuerdo a la composición de los hogares se enunciaban formas de organización familiar que ampliaban la mirada tradicional de la familia nuclear ya que el PJJHD alude a la posición de jefe o jefa de un hogar desocupado incluyendo entre sus formas “hogares uniparentales o parejas con hijos o mujeres en estado de gravidez en pareja o como cohabitante”. Esto incorporaba a familias extensas, hijas embarazadas que corresidían con su padre o madre o con ambos, por ejemplo. El PFIS incluyó formas monoparentales, nucleares o extensas. En ambos casos la condición de inclusión fue la presencia de hijos/as a cargo, menores de 18 años, y/o discapacitados coresidentes y la pertenencia a sectores de pobreza (desocupación).

En el PJJHD se reconocía la existencia de un/a adulto/a que en su posición de jefe o jefa de hogar se encuentra desocupado/a; con lo cual hay un reconocimiento implícito a las obligaciones y responsabilidades que emanan de esa posición en las relaciones familiares y que refieren, en tanto adulto al sostenimiento de sus miembros dependientes (que en el caso de los varones son generalmente las mujeres e hijos/as). En este caso se suman algunos mayores de 60 años sin haberes previsionales y el monto de la transferencia no tiene en cuenta el número y la situación de las personas dependientes (Repetto, Potenza Dal Masetto, Vilas 2002- 2003)

La denominación del PJJHD se corresponde con una lucha histórica del feminismo por hacer visibles las condiciones familiares de las mujeres que afrontan solas la crianza de los hijos. No obstante, en el contexto de su formulación no hubo, por parte de los actores involucrados, instancias de reflexión acerca de qué se quería decir con esta apelación propia de los censos y encuestas de hogares, que supone una visión jerárquica de la familia. El discurso se vincula con una

concepción denominada familista<sup>20</sup>, por la cual los “beneficiarios y beneficiarias” son interpelados en virtud de su posición en los hogares, y no como ciudadanos y ciudadanas con autonomía<sup>21</sup>

Según el PFIS, la familia era entendida como “(...) ámbito de protección de derechos y ampliación de oportunidades” y de su importancia en el “desarrollo económico y social de la comunidad” así como del “desarrollo armónico de las personas” (...) que en tanto “beneficiarias” de una política social se encontraba en situación de pobreza o indigencia(...) tiende a promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad, impulsando la integración de la familia y estimulando valores y sentimientos que pongan en alto la dignidad de la persona humana. Se trata de estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de trato y oportunidades entre género de los miembros de la familia y que a la vez garantice que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social”.<sup>22</sup>

En relación a la Asignación Universal por Hijo (AUH), si bien esta política está enunciada como un derecho de los miembros dependientes del grupo familiar (niños, niñas y adolescentes menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad), el beneficio se obtiene en función de que el /la miembros adulto de las familia –quien es asignado como responsable de la reproducción de los demás miembros–, esté desempleados o si está empleado, cobre menos del salario mínimo. En este sentido sigue vigente el lugar de la familia como principal y natural responsable en la reproducción de sus miembros y a su vez, mantiene en forma subyacente la separación entre los espacios privados y públicos de la reproducción.

## **2.2. RESPONSABILIDADES Y DERECHOS QUE SE ASIGNAN A SUS DIFERENTES MIEMBROS EN RELACIÓN A LA REPRODUCCIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS**

En los tres programas analizados son las mujeres en una gran mayoría las que perciben la retribución y las que deben dar cuenta de las

---

20 Expresión que se refiere a concepciones que se proponen fortalecer las familias, sin analizar las relaciones de poder dentro de ellas, y conlleva la responsabilización de su reproducción cotidiana.

21 En el caso de que el beneficio lo reciba el jefe del hogar, las esposas o compañeras no ven modificadas en nada su acceso a los recursos, ya que los recibirán a través de sus maridos.

22 Decreto del poder ejecutivo nacional 1506/04 – Ley Nacional 25561: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar) - [www.policitassociales.org.ar](http://www.policitassociales.org.ar) - Resolución MDS N° 825/05. Plan Familias. Ministerio de Desarrollo Social (2005), y sucesivas: [http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res\\_825\\_05.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res_825_05.pdf).

condicionalidades, es decir la asistencia a los establecimientos educativos y los controles de salud requeridos. De esta manera, se "...refuerzan los roles tradicionales de género, suponiendo que el cuidado de ancianos, discapacitados y niños está a cargo de las mujeres. Lo que se hace entonces es "paliar" solamente la situación de pobreza, reforzando la feminización de la misma." (González, Nucci, Crosetto, Soldevila, 2004: 34).

Las destinatarias de los programas son las mujeres en su condición de madres, identidad sostenida tanto en los discursos como las prácticas de estos programas, reconociéndola por un lado en dicha función y ubicándola por el otro como una figura que garantiza que el ingreso monetario otorgado llegue de forma efectiva al colectivo familiar. Esta característica refleja una imagen naturalizada e idealizada de mujer "madre abnegada", "desinteresada" definida en función de los otros. Figura que además se traduce en mayores responsabilidades y cargas de trabajo, especialmente en lo relacionado con trabajo de cuidados.

La transferencia monetaria directa, efectuada en general a las mujeres madres, implica un reconocimiento, otorga recursos económicos, pero desconoce las relaciones de subordinación de género existentes en las familias, afirmando un discurso conservador de las relaciones de poder existentes. La dedicación exclusiva a las tareas maternas constituye un factor de riesgo para las mujeres pues al no poder estas incorporarse al mercado de trabajo se profundiza su vulnerabilidad económica. En el transcurso de una evaluación, las mujeres entrevistadas manifestaron el interés por talleres que les brindaran herramientas para el trabajo, aunque para tareas consideradas propias de las mujeres (cocina o tejido, por ejemplo).

En reportes de evaluaciones sobre otros programas similares se enfatiza la capacitación laboral y el acceso de las mujeres a actividades productivas, que se caracterizan como muy importantes para que aquellas logren autonomía económica (Molyneux, 2006). Sin embargo, de por sí sólo, una actividad laboral puede colaborar para que las mujeres ejerzan una mayor práctica de poder y autoridad, o no, ya que existen varios supuestos a tener en cuenta: a) si es bien remunerada; b) si logra romper las barreras de la segmentación de género; c) si los ingresos no quedan ligados sólo al refuerzo de los magros presupuestos familiares, por lo cual se puede robustecer, más que la autonomía, el altruismo materno puesto al servicio de la provisión de recursos para el hogar; d) si existen oportunidades colectivas para reflexionar críticamente acerca del logro de mayor poder y autoridad de las mujeres en los grupos familiares y en las organizaciones; e) si los derechos de niños, niñas y adolescentes son considerados como problema de los adultos mujeres

y varones (padres que participen en la crianza y cuidado de sus hijos e hijas) y de la sociedad en su conjunto (provisión de cuidado infantil), o sólo son considerados como responsabilidad de las madres.

Por otra parte, una oferta en la que no se enfatice la instancia colectiva de reflexión puede ser exitosa en términos del logro individual de cumplimiento de una meta, como lo es la finalización de los estudios o la inclusión en un trabajo comunitario o en que la mujer logre mayor legitimidad en su hogar, especialmente con los hijos (por ejemplo, por el hecho de haber retornado a la escuela) pero se sigue necesitando de alguna instancia colectiva que contribuya a desnaturalizar todas las desigualdades, en especial, las desigualdades de género. Resultados de investigaciones que hemos realizado nos permiten dar cuenta de que, mientras la incorporación de las mujeres a alguna actividad remunerada está frecuentemente legitimada por la contribución económica para la supervivencia familiar, y asociada con una idea de prolongación del altruismo materno, la participación comunitaria de las mujeres no se encuentra frecuentemente autorizada del mismo modo por los varones en las familias, ya que no ofrece en principio mayores beneficios directos e inmediatos para su familia en particular y sí ocasiona la necesidad de reacomodamientos en los miembros de la unidad doméstica cuando la madre se ausenta para cumplir sus tareas en las organizaciones.

La participación genuina (en términos de cogestión entre las organizaciones y el Estado, de democracia interna en las organizaciones y de elaboración de estrategias que rompan con la subordinación de género) se inscribe en otras coordenadas: los beneficios para el grupo familiar son difusos, no siempre se derivan automáticamente y, muchas veces, tal participación es para demandar y obtener algo que es para todo o una buena parte del barrio o del colectivo mujeres. Por lo tanto, la salida para las actividades comunitarias puede inscribirse en otra lógica, en la cual surjan necesidades y deseos de las mujeres vinculadas a tener una voz en el espacio público, que enuncien sus necesidades y demandas y, por consiguiente, se inicien y/o profundicen procesos de ampliación de su ciudadanía efectiva (Di Marco, 2005-2011).

En particular el PJJHD las incluía como jefas de hogar en su función de proveedoras económicas, especialmente si provenían de hogares monoparentales, lo que da cuenta de la sobrecarga de responsabilidades, en la medida que suma el trabajo remunerado al trabajo familiar (González et al, op cit, 2004).

En el PFSI, si bien el aporte monetario se realizaba teniendo en cuenta el número de hijos, el monto que intentaba cubrir las necesidades familiares solo se correspondía al límite de subsistencia. Según sus postulados, remite a las funciones de reproducción cotidiana y social de las familias en sus dimensiones materiales y simbólicas. Su



énfasis está puesto en el trabajo doméstico de la mujer-madre vinculado al cuidado y socialización de los hijos, incluyendo la atención de necesidades en el plano socio-afectivo. Estas especificaciones permiten ubicar a este programa en una política social fuertemente intervencionista en el espacio familiar; asignando responsabilidades y controlando su desempeño (González et al, *opcit*, 2004).

El PFSI se orientó al traspaso de las mujeres desde el PJJHD, en tanto madres a cuidado de los hijos en el seno de un grupo familiar, orientación que refuerza un enfoque centrado en lo maternal, que constituye una restricción a una concepción de los derechos de las mujeres<sup>23</sup>. Aunque es posible que las prestaciones del Programa –en este caso, el componente Promoción Familiar y Comunitaria, basado en la metodología de talleres– contribuyera a la ampliación de los derechos de las mujeres, ellas fueron interpeladas como madres, lo cual reforzaba las asimetrías de género y la división social de las tareas (reproductivas y productivas). Ellas debían firmar una Carta de Compromiso en la que declaraban que se comprometían a cumplir con las contraprestaciones de salud y educación y responder por su cumplimiento<sup>24</sup>. Este reforzamiento de lo maternal desde el discurso del Estado se unía a la disposición de muchas mujeres –producto de su socialización de género– hacia el cuidado de los hijos y las preocupaciones sobre su crianza, consideradas como tareas centrales, muchas veces en desmedro de sus propios derechos. Por otra parte, se desdibujaba la responsabilidad de los varones en el mismo proceso.

En la Asignación Universal por Hijo, la orientación a las mujeres:

“promueve nuevas vulnerabilidades como el hecho de ser “madre pobre” en desmedro de la autonomía de las mujeres, sobrecargándolas de trabajo de cuidado y de responsabilidades asociadas con el “éxito” del programa en cabeza de las mujeres, sin avanzar en el diseño de mecanismos que promuevan otras formas de inserción, ya sea a partir del trabajo productivo o de otras instancias de promoción del desarrollo de su autonomía, todas ellas acompañadas por dispositivos que permitan conciliar su desarrollo autónomo con las responsabilidades de cuidado, que por otra parte, corresponden a los varones en igual medida que para las mujeres (Pautassi, 2013: 17).

---

23 Por ejemplo, en la documentación consultada, se afirma: A diciembre de 2007 han migrado 311.926 titulares del PJJHD, otorgando con ello cobertura a 1.091.741 niños/as menores de 19 años de edad. Quedan así como equivalentes la titularidad y la cobertura dada a niños y niñas.

24 La disposición dice: La madre o titular del beneficio se comprometerá a través de la firma de una Carta Compromiso a cumplir con los requisitos que el Componente, de acuerdo a las pautas que se establecen a continuación.

Respecto al lugar de los varones, en los planes y programas analizados se visualiza al varón jefe de familia en la posición de varón- adulto-padre - principal proveedor de recursos económicos o ingresos para el mantenimiento cotidiano familiar (aunque reiteramos no se excluye a las mujeres), no obstante remiten a la posición de adultos del hogar o familia en su condición de desempleados o subempleados.

### **2.3. LOS ORGANISMOS DE APLICACIÓN**

Los organismos de aplicación nos dan pistas relevantes al lugar que el Estado asigna a estas políticas. En el caso del PJJHD, fue el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (MTEYSS) el órgano de aplicación vinculado a los municipios quienes se encargaban de su ejecución y seguimiento. Este ámbito en el cual se radica el programa otorga al mismo una significación diferente al del subsidio social tradicional. Ubicado en el campo del trabajo dota a su destinatario/a de otra identidad, la de jefe/jefa desocupada, identidad que porta cada persona receptora, desde un lugar que incluye pero trasciende el ámbito doméstico. Al nominar Jefe/Jefa incorpora de manera explícita a la mujer, haciéndose visible y abriéndose un debate importante acerca del papel de las mismas en la provisión de ingresos en las familias así como en la estructuración de las organizaciones domésticas cuya única figura adulta es la femenina.

Este lugar se modifica con el PFIS, al retornar a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y centrarse ya no en la identidad del sujeto jefe/jefa sino en la función familiar. El ámbito de la prestación social a las familias vulnerables vuelve a ocupar un lugar resaltado en la escena y en ella el papel tradicional femenino como encargada del trabajo de cuidado de los miembros no productivos (niñez, vejez, discapacidad). El concepto de familia se retrotrae a un colectivo unitario como modelo tradicional y a una ideología conservadora de los roles de género; se des-responsabiliza a los varones del trabajo de cuidado. Es así que el PFIS reconoce por un lado el trabajo reproductivo femenino y refuerza por el otro los estereotipos de género; son estas dos implicancias simultáneas del programa que invisibiliza las diversidades existentes en las relaciones familiares. Y a la vez no favorece ni promueve procesos de redistribución y democratización de las relaciones familiares en torno al trabajo reproductivo.

En el caso de la AUH el órgano de aplicación es el ANSES, retornando así a la órbita del trabajo, al constituir una asignación familiar al trabajador informal. Vincula de esta manera el trabajo informal remunerado con el trabajo de cuidado que se lleva adelante en el espacio familiar. En este sentido, se retoma la noción de trabajo y derechos como nociones puestas en tensión en los procesos de construcción

de identidades y relaciones tanto en el ámbito familiar como entre éste y el estado. Es de carácter universal, cuyo acceso incluye a todas/os aquellos que no cuenten con trabajo remunerado o que su inserción sea informal, por lo tanto sin asignación familiar.

#### **2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y FAMILIAS**

De acuerdo a lo expuesto, la familia aparece como la destinataria final de los planes y programas, de lo que se deduce que se toma como principio el supuesto de que la organización familiar es la base de la sociedad y la principal sostenedora de los miembros de una sociedad, de los “ciudadanos de la nación”, es decir, es la organización fundamentalmente encargada de la reproducción cotidiana y social de sus miembros.

En los programas analizados está presente la referencia a algún tipo de familia, en las cuales conviven personas adultas a cargo de niños o adolescentes menores de 18 años, se incluyen también familias extensas, hijas embarazadas que corresiden con su padre o madre o con ambos, por ejemplo, o familias con mujeres jefas de hogar denominadas familias monoparentales. El PFIS es un programa destinado a aportar recursos a personas que tienen responsabilidades familiares.

Se menciona a “las familias” en plural: “las familias como ámbito de protección de derechos y ampliación de oportunidades” y de su importancia en el “desarrollo económico y social de la comunidad”. En estas expresiones se inicia la incorporación de los conceptos de derechos y desarrollo, instituyendo un camino de reconocimiento al menos en los fundamentos de la ciudadanía, aunque falta darle desarrollo en su implementación. También se involucra a otros actores como las organizaciones de la sociedad civil, que operan en la vida comunitaria con capacidad de constituir o fortalecer redes sociales contenedoras de las familias.

En el caso de la AUH se abona a uno de los padres, el que esté a cargo de los hijos. En la práctica las titulares de la AUH son más de 3.500.000 de mujeres. En el caso del PFIS fueron más de 2.000.000 las beneficiarias. En el programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados, el 70 % de los/as destinatarios fueron mujeres, la mayoría en edad reproductiva, y jóvenes (35 años).

La retribución monetaria por el trabajo familiar (doméstico, de consumo y de relación) que se lleva adelante en el espacio doméstico y territorial en el que se encuentran, significa un reconocimiento del lugar que dichas actividades tienen en los procesos de reproducción social (Esteinou, 1996). En este sentido, implica un reconocimiento a los aportes históricos que las mujeres vienen haciendo de manera no remunerada, que se presentaba no como trabajo sino como virtud

femenina y función exclusiva, aún si se encontraba inserta en el mercado de trabajo remunerado. Este registro aporta otra mirada sobre el lugar y función de los procesos reproductivos cotidianos en los procesos de reproducción de la sociedad en su conjunto, pero no pone en cuestión las injusticias de género, ni el lugar preponderante de las mujeres como responsables principales de los mismos.

Argentina, al igual que otros países de Latinoamérica, se caracteriza por el crecimiento de hogares con más de un ingreso, con jefatura femenina, con mujeres insertas en el mercado de trabajo, muchos de ellos de características extendidas y monoparentales femeninas. Y si nos enfocamos en las organizaciones domésticas de los sectores populares, un grupo significativo de mujeres desarrollan tareas remuneradas en el campo del trabajo informal, asumiendo además el trabajo familiar en su hogar. En este sentido, la política reconoce la importancia que dichas actividades reproductivas tienen pero no modifica la distribución de las mismas entre los miembros que conforman la familia ni entre éstas y el estado. Y si le sumamos que una parte significativa de las organizaciones familiares se encuentran estructuradas por la figura estable femenina, estas tareas siguen recayendo sobre un único miembro o incorpora a otros (abuelas, hijas o hermanas mayores) reforzando la reproducción tradicional de género.

Desnaturalizar estas prácticas implica procesos largos y complejos de transformación en las representaciones y en la asignación de los recursos; sin problematizar esta división sexual de trabajo, la respuesta espontánea de las políticas y sus efectores será la de reproducir viejos modelos.

Los programas convalidan y refuerzan las asignaciones de género y roles asignados a varones y mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. Si bien en los textos de los programas no se realizan especificaciones en términos de responsabilizar a uno y otra para la contraprestación, son las mujeres quienes las llevan adelante. El PJJHD y el PFIS de alguna manera reforzaron la segregación ocupacional que viven las mujeres en el mercado laboral, favoreciendo el acceso a trabajos relacionados con el cuidado y en el mercado informal. Rodríguez (2005) plantea que el PJJHD resultó una herramienta positiva para producir una mejoría relativa en los ingresos de las mujeres, pero lo hizo con inequidad de género. De esta forma la vulnerabilidad histórica de las mujeres respecto de la discriminación se reconstituye en este programa, fundamentalmente a través de la figura de la contraprestación.

La AUH se aproxima más que los anteriormente analizados a la concepción de derechos y la universalidad de la prestación. Hay un cambio en el paradigma de aplicación de las políticas de transferen-

cias condicionada de ingresos, pero el lugar asignado a las mujeres sigue respondiendo a los estereotipos de género desde la perspectiva tradicional.

## **2.5. ¿CO-RESPONSABILIDAD ESTADO-FAMILIAS O POLÍTICAS FAMILIARISTAS?**

La intervención estatal se concreta a partir del aporte monetario y la provisión de servicios de salud y educación. Repetto y Díaz Langou (2010) señalan

“En lo que se refiere a las condicionalidades exigidas, éstas (por la AUH) son similares a las requeridas en el PJJHD y en el PFIS: cumplir con el calendario de vacunación obligatorio y con los controles sanitarios, y acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos”.<sup>25</sup> (Repetto y Díaz Langou, 2010: 4)

El cumplimiento de las funciones parentales (mayoritariamente maternas) en educación y salud constituyen el foco de la admisión, evaluación y control, con lo cual más que hablar de co-responsabilidad familias-Estado podríamos decir que se implementa un mecanismo de control por parte del Estado sobre las responsabilidades familiares o más bien de quienes “naturalmente serían los responsables”, es decir las mujeres. Estas transferencias condicionadas afectan estrategias familiares, que en la mayoría de los casos son desplegadas por las mujeres para obtener recursos y garantizar la reproducción de sus miembros; situación que se ha visto reforzada en las políticas de asistencia y en los PCT, delegando las funciones de cuidado de niños o ancianos de las instituciones a las familias/unidades domésticas, sobrecargando de esta manera a las mujeres que “son la fuerza primaria del trabajo doméstico y también fuerza de trabajo en el mercado laboral” (Land, 1977).

Por otro lado, podemos señalar que las estrategias familiares están estrechamente ligadas a la organización del trabajo doméstico, esto es a la distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros de la unidad doméstica, así como a la apelación de recursos económicos, culturales y sociales para la satisfacción de necesidades del conjunto y/o cada uno de sus miembros. La división del trabajo doméstico se estructura principalmente en torno a asignaciones, transacciones y

---

25 “Las condicionalidades son controladas a través de la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación. Para su certificación, la responsabilidad recae en gran parte sobre los titulares, que deben encargarse de completar la Libreta (en las escuelas y los centros de salud) y presentarla ante ANSES para el cobro del 20% de la transferencia que se ha ido acumulando a lo largo del año”.

negociaciones según el género, edad, relación de parentesco y ocupación. En los programas analizados, son las mujeres-madres las encargadas de la organización y gestión de la cotidianidad familiar.

En definitiva,

“la relación del Estado con las familias a través de las políticas sociales contienen y expresan relaciones sociales de género y sentidos de lo que se entiende por familia. Las representaciones de género acerca del lugar que ocupan (“deberían”, “se espera”) las mujeres en el espacio familiar, como principales sostenedoras de las actividades reproductivas cotidianas, se ven reforzadas en esta vinculación a través de los lineamientos, fundamentos y prestaciones emanadas desde las políticas sociales asistenciales implementadas por el Estado y por los Organismos Internacionales que influyen técnicamente y sostienen con su financiamiento gran parte de estas políticas y aunque se vislumbren ciertos avances en las mismas ello no necesariamente se traduce en acciones que faciliten los procesos de reversión de las desigualdades sociales y de género, específicamente” (Soldevila, Nucci, y Crosetto 2010: 57).

### 3. CONCLUSIONES

Los programas analizados, en tanto son dirigidos a personas o grupos con responsabilidades familiares (hijos menores, adultos mayores, discapacitados, desempleados a cargo) se encuadran en lo que Flaquer (2002) define como políticas familiares<sup>26</sup>. Ya que, a) los sujetos son posicionados como destinatarios o beneficiarios, por lo que la transferencia monetaria es entendida como ayuda para la reproducción cotidiana de los miembros de la unidad doméstica y no como derecho; b) se tiende a una responsabilización familiar de la reproducción y cuidados desde una perspectiva naturalizadora y no desde una dimensión social y política contenida en estas relaciones.

---

26 Políticas familiares en tanto conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las *personas con responsabilidades familiares, o a quienes se desempeñan en la atención de hijos menores dependientes*. Aunque hay que aclarar que este autor expresa que en esta definición de tipo restrictivo y de utilidad descriptiva, no se ocupa de los debates existentes en la materia, con lo que suponemos que se está refiriendo a las discusiones que tienen que ver con el grado y la calidad de la intervención que debe tener el Estado, que a su vez portan ideas sobre la familia. En el mismo trabajo consultado, el autor sostiene que una definición amplia de las políticas familiares incluye las políticas de protección a la/s familias, políticas de infancia, aquellas que en años recientes se denominan medidas “amigables” a la familia (family-friendly), entre otras. Estas últimas serían aquellas que tratarían de ser receptivas a las problemáticas de los padres con hijos a cargo o, en general, de las personas con responsabilidades familiares. Una observación importante es que cada una de ellas aportan un tipo determinado de intervención.

En definitiva, las familias deben aprender a auto gestionarse, a auto-responsabilizarse de sus integrantes, de lo que puede deducirse que subyace la normativa liberal que pone el acento en la individuación y la familiarización. Siguiendo a Esping Andersen (1993-2000), quien propone que un régimen de bienestar es más o menos “familiarista” si en la distribución de cargas entre el Estado, el mercado (especialmente el laboral) y la familia, se tiende a depositar la mayor responsabilidad de las tareas de reproducción social en esta última, estaríamos en condiciones de afirmar que en la distribución de cargas entre las tres instituciones mencionadas, la familia sigue siendo la mayor depositaria de la procurar el bienestar de los miembros de la nación, lo que se ve reflejado en los planes y programas considerados. Por ello, desde una perspectiva de género, nuestro punto de análisis no se centraría en el potencial desmercantilizador de estas políticas, sino en qué medida “las mujeres no son las únicas responsables del cuidado familiar, aspecto que no se problematiza en las políticas analizadas” (Kröger 2011: 424-440).

Los criterios planteados por estas políticas ponen de relieve la función reproductora de la familia unidad doméstica en las dimensiones biológica, social y cultural (Edholm, Harris y Young, 1977, en Jelin, 1986), al responsabilizar a las familias del cuidado de aquellos miembros considerados socialmente no productivos como niños/as, discapacitados y adultos/as mayores, así como de la educación de los primeros. Al respecto Grassi (1996), manifiesta que las políticas sociales cuyos destinatarios tienen a la familia como objeto de planes y programas “de manera explícita en algunos casos o como ‘el código oculto’, las más de las veces, incluyen supuestos referido al tipo de unidad que conforman o deberían conformar y acerca de las funciones, obligaciones y distribución de responsabilidades en el interior de tal unidad. Por su parte, De Martino (2001) menciona las diferencias entre las políticas dirigidas a la familia en el marco del modelo bienestarista o del modelo neoliberal; expresando que el fortalecimiento de la familia nuclear en tanto unidad privada y autónoma fue creada y reconstituida por el Estado Moderno tanto en sus orígenes decimonónicos como en su fase de bienestar. En ambas situaciones el Estado alimentó el individualismo y autonomía familiar en términos privados.

En el modelo de bienestar- a través del pleno empleo y el mercado formal de trabajo- el fortalecimiento vino mediado por un mayor énfasis en los derechos individuales más que familiares o grupales, o por las diversas prestaciones y servicios que llegan a la familia a través del papel de sus integrantes en tanto actores económicos o sociales (asignaciones familiares, servicios de salud, etc.). En el actual mode-

lo, se refuerza la idea de familia “refugio”. En definitiva, los distintos regímenes bienestaristas conocidos hasta la actualidad en los países capitalistas centrales y periféricos, se han valido de la institución familiar tradicional –patriarcal - de una u otra manera.

En general todos los programas remiten al modelo unitario de formulación e implementación de políticas dirigidas a las familias, que considera a las unidades domésticas como si tuvieran una sola persona que toma las decisiones, ignorando las jerarquías internas de género, clase y generacionales. Al no realizar especificaciones, pareciera asignar por igual a varones y mujeres responsabilidades tales como el control de salud y concurrencia escolar, tendiendo a reforzar la dependencia de los individuos en la familia a partir de las reciprocidades familiares o conyugales, aunque podemos afirmar que existe al interior de las familias-unidades domésticas una clara diferenciación sexual, generacional y de parentesco en el trabajo familiar.

Por otra parte, en un reporte de la Red Argentina de Monitoreo de Políticas de Género (2004) se sugiere la incorporación de la perspectiva de género a las políticas sociales paliativas y observa que no es una ventaja que la mayoría de las beneficiarias del PJJHD (67%) hayan sido mujeres, dado que es la decisión de la mayoría de las familias asignarles a ellas el rol de “ingreso secundario”, reproduciendo su condición de dependencia, transfiriendo ésta del “varón proveedor” al “Estado proveedor” y resignando su posibilidad de búsqueda de un salario en el mercado formal.

En la formulación de estos planes y programas, se eluden las menciones explícitas de distribución de roles de sexo/género, generación y parentales. Como ya expresáramos anteriormente, ello podría interpretarse como una manera de evitar inmiscuirse en los diferentes tipos de arreglos familiares existentes, incluidos aquellos en que la pareja conyugal no es heterosexual, sino conformada por gays, lesbianas, transexuales, homo-lesbo-transparentales. Pero este tipo de “no intervención” no es tal, puesto que el Estado siempre interviene a través de sus políticas, y en este caso lo hace paliando situaciones de vulnerabilidad económica. Pero en tanto las mismas van dirigidas a las familias y portan determinados requisitos para que sus miembros sean incluidos, llevan consigo “códigos ocultos” respecto a la distribución de roles de género, generación y relaciones de parentesco, que generalmente son asignados de manera inequitativa al interior de la unidad doméstica.

Existen distintas dimensiones políticas relacionadas por un lado con la relación entre familia y género, que se centra en las tensiones entre género y generación y otras variables, y por el otro en la articulación de las familias con la sociedad más amplia. La primera está



ligada con el reconocimiento de la estrecha conexión entre la democracia política, en el espacio público y las relaciones democráticas en el interior de la familia. La segunda a dos movimientos en tensión: por un lado, un movimiento centrípeto que aglutina las relaciones de sus integrantes y surge del hecho que cada vez más la familia debe resolver problemas que antes se resolvían en otros espacios, tales como las políticas públicas y el trabajo. Así la familia se ha vuelto cada vez más auto-productiva y generadora de aquello que ya no puede adquirir en el mercado de bienes y servicios. Por el otro, un movimiento centrífugo que de alguna manera es promovido por el anterior, que tiene que ver con la búsqueda de reconocimiento de derechos, los problemas, identidades y orientaciones de cada uno de los miembros de la familia, que tiene un alto potencial democratizador, siempre y cuando los conflictos internos del grupo familiar se resuelvan por consenso y debate.

Por último, estas reflexiones nos llevan a pensar en la necesidad que desde los estados se generan políticas públicas que atiendan a las necesidades de todos los miembros de las familias y que la atención de las mismas no recaiga en las mujeres. En nombre de las familias se invisibiliza a determinados sujetos como lo son las mujeres y se refuerza la naturalización de roles asignados tanto a varones como a mujeres, dentro de una lógica binaria de entender las relaciones de género. Hasta aquí las políticas reproducen las lógicas imperantes en las sociedades patriarcales en donde las tareas de reproducción y cuidado recaen fundamentalmente en las mujeres.

Si bien se ha avanzado en conquistas que han permitido a las mujeres mejores condiciones de acceso en el espacio público no ocurrió lo mismo en el espacio doméstico o privado, en el de las familias, que parece mantenerse intacto en términos de desigualdad, las políticas públicas diseñadas refuerzan el lugar asignado a las mujeres en las tareas de reproducción y cuidado.

Se requiere diseñar y poner en ejecución políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas, que impacten en las posibilidades de accesos y ejercicio de derechos de cada uno de quienes forman parte de las familias, para ello se requiere una redistribución de las tareas que hacen al cuidado, lo cual implicará una nueva redistribución del poder, del tiempo y de los recursos de cada uno y cada una en el espacio público y privado.

Por ello es importante incorporar líneas de trabajo que aporten a revertir las asimetrías en las relaciones de poder en las relaciones familiares (género, generación, parentesco), promoviendo una nueva concepción del poder, basado en relaciones sociales más democráticas y en el impulso del poder compartido entre varones y mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J.; Noguera, J. y otros 1998 “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica” en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LX/Nº 3, julio-septiembre. México.
- Archidiácono, P.; Carmona Barrenechea, V.; Straschnoy, M. 2011 “Transformaciones en la política social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo” en *Leviathan. Cadernos de Pesquisa Política* Nº 3, Universidades de Sao Paulo, noviembre.
- Campos, L.; Faur, L.; Pautassi, L. 2007 “Programa Familias por la Inclusión Social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” (Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales).
- CELS 2014 “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos? (2003)” [http://www.cels.org.ar/common/documentos/jefes\\_jefas.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/jefes_jefas.pdf)
- Delamata, G. 2005 *Los barrios desbordados* (Buenos Aires: Libros del Rojas/EUDEBA).
- Di Marco, G. 2012 “Las demandas en torno a la ciudadanía sexual en argentina” en SER Social (Brasilia) jan. /jun.. ser.bce.unb.br/index.php/SER\_Social/article/viewFile/7451/5752.
- Di Marco, G. 2011 *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía* (Buenos Aires Editorial Biblos).
- 2005 *Democratización de las familias* (Bueno Aires: UNICEF).
- Di Marco, G. , Palomino, H. y otros 2003 *Movimientos Sociales en la Argentina. Asambleas: la politización de la sociedad civil* (Buenos Aires: Ediciones Baudino/ Universidad Nacional de San Martín).
- Espejo, A.; Figueira F.; Rico, M N. 2010 *Familias latinoamericanas organización del trabajo no remunerado y de cuidado* (Santiago de Chile: CEPAL/UNFPA).
- Esteinou, R. 1996 *Familias de sectores medios: perfiles organizativos y socioculturales* (México: Ciesas).
- Flaquer, L. (ed.) 2002 *Políticas familiares en la Unión Europea* (Barcelona: ICPS).
- Fraser, N. y Honneth, A, 2003 *Redistribution or Recognition? A Political- Philosophical Exchange* (London: Verso).
- Fraser, N. 1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista*. (Caracas: Siglo del Hombre).
- 1991 “La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista -feminista de la cultura política del capitalismo tardío” en *Debate Feminista*. Marzo, (México DF).

- Giddens, A. 1992 *The transformation of Intimacy, Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies* (Stanford: Stanford University Press).
- Grillo, Oscar 2014 “Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales” en *Revista de Políticas Sociales*, N° 0, verano de 2014, Centro de Estudios de Políticas Sociales, Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno.
- Held, D. 1997 *La democracia y el orden global* (Barcelona: Paidós).  
----- 1992 *Modelos de democraci*. (México: Alianza).
- Hopenhayn, M. 2011 “Igualdad y derechos: una mirada a las familias” en Rico, M N.; Maldonado Valera, C. (Ed) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Hopenhayn, M 1993 “El humanismo crítico como campo de saberes sociales en Chile” en Brunner, J. Joaquín, Hopenhayn, M.; Moulian, T.; Paramio, L. *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile* (Chile: FLACSO).
- Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) 2011 *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (Buenos Aires: UNGS).
- Golbert, L. 2004 “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL
- Gonzalez, C., Nucci, N., Soldevila A., Ortolanis E. Crosetto R y Miani A. 2004 “Políticas sociales y familia: La familia como objeto de las políticas asistenciales”. Informe de investigación con Aval de la SECyT de la UNC para el Programa de Incentivos. (mimeo)
- Gonzalez, C.; Nucci, N.; Soldevila, A.; Crosetto, R.; Ortolanis, E.; Miani, A. y Bermudez, S. 2008 “La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales” en Aquín, Nora (ed.) *Trabajo Social, Estado y Sociedad*”. Tomo II (Buenos Aires: Editorial Espacio).
- Jelin, El. 1986 *Familia y unidad doméstica: mundo público y vida privada* (Buenos Aires: CEDES).
- Koppenjan, J.; Klijn, E-H. 1996 *Managing Uncertainty in Networks* (UK: Routledge).
- Land, H. 1977 “Who Cares for the Family?” en *Journal of Social Policy*. Vol. 7-N° 3, 1977.
- Molyneux, M. 2006 “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: PROGRESA/ Oportunidades. Mexico’s Conditional

- Transfer Programme” en *Journal of Social Policy and Administration Special Issue on Latin America*, Spring 2006. Vol. 40, N° 4.
- Moro, J. 2000 “Problemas de agenda y problemas de investigación” En Escolar, Cora *Topografías de la investigación*, (Buenos Aires: EUDEBA).
- Pautasi L. 2004 “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”. CEPAL.
- Kröger T. 2011 “Defamilisation, dedomestication and care policy: Comparing childcare service provisions of welfare states” en *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 31, pp. 424 -440.
- Rabossi, E. 1993 “Los derechos humanos básicos y los errores de la concepción canónica” en *Revista IIDH*. Vol. 18. (San José de Costa Rica).
- Raczinsky, D., ed. 1995 *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*. (Washington: CIEPLAN/IDB).
- Repetto, F.; Tedeschi, V. 2013 “Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral” en *Políticas Sociales* N°186 (Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF).
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. 2010 “Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación” en *Programa de Protección Social-Área de Desarrollo Social*. Documento de Políticas Públicas |Recomendación N°88 [www.cippecc.org](http://www.cippecc.org)
- Repetto, F.; Potenza Dal Masetto, F; Vilas, M.J.: Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica”. *Serie Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Estudio de Caso N° 6.
- Rico, M N.; Maldonado V., Carlos (Ed) 2011 *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Scott, C. 1999 “Reaching Beyond (Without Abandoning) the Category of “Economic, Social and Cultural Rights” en *Human Rights Quarterly*; Aug 99, Vol. 21 Issue 3, pp. 633-660.
- Schmukler, B.; Di Marco, G. 1997 *Madres y Democratización de la Familia en la Argentina Contemporánea* (Buenos Aires: Biblos).

- Scribano, A. and Schuster, F. 2001 "Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura" en *Observatorio Social de América Latina* N°5 (Buenos Aires: CLACSO).
- Sulbrandt, J. 1990 "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público" en Kliksberg, B. (comp.) *¿Cómo enfrentar la pobreza?* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- 1994 "La Evaluación de los Programas Sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, B, (comp.) *Pobreza, un tema impostergable* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Sunkel, G. 2006 "El papel de la familia en la protección social en América Latina". *Serie Políticas Sociales*. N°120 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Svampa, M.; Pereyra, S 2003 *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Zaga Szenker, D. 2009 "Programa Familias por la inclusión social. Un análisis comparado" Documento de Trabajo N° 71. Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas, Ciepp.