



FLACSO
ARGENTINA

MAESTRIA EN DISEÑO Y GESTION DE PROGRAMAS SOCIALES

El género y el capital social en las políticas
sociales. Argentina (1990-2010)

Carolina J. Peterlini

Directora: Rosa N. Geldstein

Setiembre 2011

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Maestría en Diseño y Gestión de Programas sociales

Tesis: El género y el capital social en las políticas sociales. Argentina (1990-2010)

Tesista: Carolina J. Peterlini

Directora: Rosa N. Geldstein

Setiembre de 2011

Resumen

Este trabajo focaliza en las formas en que las políticas y programas sociales del período 1990-2010 abordan la reproducción de las familias de escasos recursos y en los roles que les otorgan a mujeres y varones en este proceso. Nos interesó conocer cómo incorporan y qué significados le otorgan las políticas y programas sociales (en sus textos) y los agentes responsables de su diseño y gestión (en sus discursos) a los conceptos de género y de capital social, analizando los aspectos simbólicos de género que atraviesan sus percepciones y guían sus acciones.

El objetivo general de la tesis fue conocer si y cómo los conceptos de género y capital social son incorporados y significados en las políticas sociales nacionales dirigidas a las familias y a las mujeres en condiciones de pobreza en la Argentina, en el período 1990-2010. Para responder a este objetivo se llevó a cabo un estudio cualitativo, que incluyó una serie de entrevistas en profundidad a mujeres y varones responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales nacionales, con participación activa en ese campo entre 1990 y 2010, y el análisis de diversos documentos y textos institucionales de políticas y programas sociales.

La contrastación entre los discursos de las entrevistas y documentos nos permitió develar interesantes conflictos entre el diseño abstracto de las políticas y programas sociales, y las necesidades enfrentadas en las prácticas de la gestión.

INDICE

Agradecimientos	1
1. Introducción	2
1.1. Antecedentes	7
El capital social	7
Capital social y pobreza	8
Capital social, familia y mujeres	9
Capital social y género	9
Capital social, políticas y programas sociales	12
El género en relación con el capital social y las políticas- programas sociales	18
1.2. Objetivos y estructura del trabajo.....	24
2. Marco conceptual	29
2.1. Perspectiva teórica	30
2.1.1. La Teoría de la práctica de Bourdieu	30
2.1.2. La Teoría de la Estructuración de Giddens	38
2.2. El concepto de género	43
2.3. Las políticas sociales	49
2.3.1. ¿Qué entendemos por Política social?	50
2.3.2. Hacia una definición operacional de política social. Los planes y programas sociales y la gestión de lo social	52
2.3.3. Políticas sociales y género	57
2.3.4. El género en el diseño e implementación de programas sociales	62
2.4. El concepto de capital social	66
2.4.1. Distintos tipos de capital social	69
2.4.2. Críticas al concepto y potencialidades	73
2.4.3. Capital social y género	75
3. Aspectos metodológicos	78
3.1. Abordaje metodológico	78
Sobre la calidad de los datos cualitativos	82
3.2. Técnicas de recolección de datos y fuentes utilizadas	83
Acerca del instrumento de recolección de datos	86

3.3. Selección de la muestra y perfil de los entrevistados	89
3.4. El trabajo de campo	93
3.5. El análisis de los datos	96
4. Políticas sociales en América Latina y Argentina: un breve recorrido histórico y situación actual	99
4.1. Las políticas sociales en el contexto Latinoamericano	99
4.2. El contexto de las políticas sociales en Argentina	107
4.3. Las políticas sociales en Argentina	115
4.3.1. Breve historia de las políticas sociales en Argentina	115
4.3.2. Las políticas sociales en la década del '90	119
4.3.3. Las políticas sociales "en la emergencia" y después... ..	121
4.4. Los programas sociales en Argentina	124
4.4.1. Los programas sociales en la década del '90	124
4.4.2. Los programas sociales en la década del 2000	127
Reflexiones finales	134
5. Género, mujeres y capital social en los discursos de planes y programas sociales	137
5.1. Analizando las imágenes de género en planes y programas sociales nacionales	139
5.2. La incorporación del género y el capital social en los diseños de planes y programas sociales nacionales	155
Reflexiones finales	160
6. Género y capital social en las políticas sociales desde la perspectiva de los actores responsables de políticas y programas sociales	162
6.1. Percepciones que guían acciones en políticas sociales: concepciones sobre la pobreza, la familia y las mujeres	163
6.1.1. Conceptualizaciones de la pobreza y las estrategias de supervivencia de los hogares pobres	163
6.1.2. Imágenes de género, familia y pobreza: hogares femeninos o con <i>presencia</i> <i>masculina ad hoc</i>	166
6.2. Las políticas sociales: qué son y qué deberían ser.....	175
6.2.1. Las políticas sociales en los '90	176
6.2.2. Las políticas sociales en la actualidad	181
6.3. Familia y mujeres: ¿sujetos u objetos de políticas sociales?	184
6.4. El género en las políticas sociales, o las distancias entre el discurso y la acción.....	191

6.5. La gestión de lo social: entre la guerra y las emociones	199
6.5.1. Lo personal/ emocional en la gestión de lo social	199
6.5.2. La gestión como una arena de lucha	201
6.6. Repensando el capital social y su lugar en las políticas sociales: Las "modas conceptuales" en políticas sociales	206
6.6.1. El concepto de capital social: dimensiones y definiciones del concepto	206
6.6.2. Opiniones sobre el concepto de capital social	207
6.6.3. Capital social y género: diferencias en el capital social de varones y mujeres	212
6.6.4. Capital social y políticas sociales	216
6.6.4.1. La importancia y los usos del concepto de capital social en las políticas sociales	216
6.6.4.2. Programas sociales y capital social: la ausencia del género.....	221
6.7. Reflexiones finales	223
 7. Resumen y Conclusiones	 229
 Referencias bibliográficas	 241
 ANEXOS	
A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)	1
B. Metodológico	
B1. Presentación y Consentimiento informado	1
B2. Perfil y características de los entrevistados	2
B3. Guía de pautas de entrevistas	4
B4. Análisis de entrevistas: familias de códigos	10
B5. Análisis de entrevistas: listado de memos ordenados por familias temáticas	14

Agradecimientos

Al Centro de Estudios de Población, que me brindó la formación y el espacio necesarios para desarrollarme profesionalmente en estos años. A mi Directora, Rosa N. Geldstein, por su trabajo y acompañamiento. A mis compañeros (en especial a Juan Martín Bustos), por su amistad y apoyo cuando los necesité.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con cuyo aporte material se realizó esta tesis.

A FLACSO, especialmente a las autoridades de la Maestría, y a los amigos y amigas que me dejó la cursada (que tanto disfruté).

A Mabel Burín e Irene Meler, del Diplomado Interdisciplinario de Estudios de Género (UCES), por transmitir tan afectuosamente su amplio conocimiento sobre la materia.

A Gabriela Agosto y Marjorie Richards, por ayudarme con los contactos para las entrevistas.

A todos y todas los/las entrevistados/as por su confianza, su entrega y generosidad.

A Marta Boccardo, por su ayuda profesional y humana, por su afecto.

A Constanza Peterlini y Silvia Torres, por estar y escucharme.

A mi familia: a Martín, por su amor incondicional, por estar -siempre-, por creer en mí; a mi hija Julia, que con su llegada llenó mi vida de luz y dulzura, y a través de ella logré tener la energía necesaria para concluir esta última etapa con felicidad. A ella, especialmente, que tan pequeña, supo aceptar mis ausencias.

Carolina J. Peterlini

Buenos Aires, Setiembre de 2011

1. Introducción

El presente trabajo se inscribe en las áreas temáticas de políticas sociales, género y familia y se propuso contribuir al desarrollo de la línea temática sobre la reproducción de las familias¹ de sectores populares latinoamericanos en el contexto de la reestructuración económica. Para este fin se intentó responder algunas preguntas relacionadas con el género y el concepto de capital social y su uso en las políticas sociales.

Las **políticas sociales** -como intervenciones sociales del Estado cuyo objeto son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población- son parte del proceso de reproducción social (Danani, 1997, 2009; Molyneux, 2007). Mediante ellas se pueden transformar derechos (como la salud, educación, etc) en mercancías, o dejar en manos del mercado, la familia (las mujeres) o el tercer sector las respuestas a los problemas sociales. A su vez, toda política social es portadora de una definición de necesidad social. Así, para evaluar las políticas sociales de un período dado desde la perspectiva de género nos tenemos que preguntar sobre los intereses o necesidades de género que estas identifican explícita o implícitamente. El diseño y elaboración de un programa social se sustenta en una determinada concepción (explícita o implícita) sobre las relaciones de género y la realidad social.

En este trabajo, nos enfocamos en las políticas y programas sociales del período 1990-2010, preguntándonos de qué formas estas abordan la reproducción de las familias de escasos recursos y qué rol le otorgan a mujeres y varones en este proceso. Para ello, nos interesó conocer cómo incorporan y qué significados le otorgan las políticas y programas sociales (en sus textos) y los agentes responsables de su diseño y gestión (en sus discursos) a los conceptos de capital social y género.

El concepto de **capital social** resalta la capacidad de “agencia” de los individuos (Giddens, 1998a [1984]), los hogares y las comunidades (González de la Rocha, 2003;

¹ Dado que se consideran para este trabajo los hogares “familiares” (constituidos por miembros emparentados entre sí), se utilizan indistintamente los términos “hogar” y “familia”.

Moser, 1996) y nos interesó conocer el rol que juega en la reproducción familiar desde la perspectiva de los responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales, analizando los aspectos simbólicos de género que atraviesan sus percepciones y guían sus acciones.

En relación con el concepto de capital social, son múltiples y diversas las definiciones que circulan y muchas las dificultades en precisar su especificidad respecto a conceptos similares. Los trabajos y estudios empíricos sobre capital social se desarrollan a partir de la década del '90 (a partir de las contribuciones de Bourdieu, Coleman, Putnam y Portes) y la producción aumenta notablemente en los últimos años -ya iniciado el siglo XXI-, comenzando a utilizarse ampliamente en la investigación en las ciencias sociales (Portes, 1998; Forni et.al., 2004; Hintze, 2004) y en los ámbitos de la gestión de políticas sociales y desarrollo (Kliksberg, 2000; Banco Mundial, 2002a).

En este trabajo adoptamos la definición de capital social de Pierre Bourdieu, uno de los pioneros en definir el concepto (en 1980), como “la suma de los recursos, reales o virtuales, de la que se hace acreedor un individuo o grupo en virtud de poseer una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutua familiaridad y reconocimiento” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 178). De su definición más amplia se desprenden las siguientes dimensiones del concepto: pertenencia a un grupo o a una red de intercambio, presencia de intercambios simbólicos y de recursos (implica las acciones de “dar” y “recibir”) y relaciones que implican "obligaciones durables subjetivamente sentidas" (sentimientos de reconocimiento, amistad, respeto).

La adopción del concepto de capital social en América Latina se debió en parte al interés de organismos como el Banco Mundial y el BID en su utilización (Hintze, 2004; Molyneux, 2002). En este sentido, González de la Rocha (2003; 2004) destaca la potencialidad del concepto de sugerir que los recursos de los pobres (capital social) les permitirían sobrevivir sin necesidad de recibir ayuda gubernamental o social y describe la construcción del “mito de la supervivencia” (González de la Rocha, 2003), cuyo actor principal sería el Banco Mundial.

Las **familias** son un elemento central en la reproducción del orden social (Bourdieu, 1997 [1994]). En tanto sujetos principales de las estrategias de reproducción, se reproducen (y con ello reproducen el orden social) a partir de múltiples estrategias e inversiones destinadas a conservar o apropiarse de los distintos tipos de capital (Bourdieu, 1997 [1994]). En este trabajo, estamos particularmente interesadas en las estrategias de inversión social destinadas a perpetuar o acumular capital social, que apuntan a “establecer o mantener relaciones sociales directamente utilizables o movilizables, a corto o largo plazo, transformándolas en obligaciones duraderas, sobre todo por el intercambio de dinero, trabajo y tiempo” (Bonnewitz, 2006: 59).

Por su parte, las **mujeres** de escasos recursos -como indica la literatura sobre el tema- desde su lugar en la economía reproductiva ocupan un rol central en la reproducción de las familias de sectores populares latinoamericanos en contextos de crisis (Arriagada, 1997; Geldstein, 2004, 2000; Feijoó, 1991, 1992; Molyneux, 2002; Aguiar, 1990; González de la Rocha, 2004; Arriagada y Miranda, 2005; Benería, 1995; Montaña, 2003; Jelín y Pereyra, 1990).

Las crisis económicas que se suceden en la región desde los '80 dan lugar a la proliferación de estudios que investigan el capital social de los pobres, entendiendo que en contextos de escasa presencia estatal² los grupos domésticos deben incrementar los esfuerzos dirigidos a la producción de su propio bienestar (Bayón, 2003; González de la Rocha, 2004). En este sentido, varios autores destacan el costo de **género** de las políticas macroeconómicas implementadas en América Latina y trasladan la atención a los modos en que las mujeres, desde su rol en la economía reproductiva, actúan como las “absorbentes del shock” (o “colchón”) en las crisis económicas. En contextos de crisis, las mujeres adquieren un rol central como garantes del proceso de reproducción cotidiana de las familias populares, “cargando sobre sus hombros” los costos invisibles del ajuste mediante su mayor participación en el mercado de trabajo (principalmente

² Reducción del gasto social y desregulación del mercado laboral (Draibe, 1994; Carpio y Novacovsky, 1997).

informal), el aumento del volumen del trabajo doméstico y el trabajo comunitario/voluntario (“triple jornada”), como forma de atenuar el impacto de la reducción del gasto social del Estado (Arriagada, 1997; Geldstein, 2004, 2000; Feijoó, 1991, 1992; Molyneux, 2002; Aguiar, 1990; González de la Rocha, 2004; Arriagada y Miranda, 2005; Benería, 1995; Montaña, 2003; Jelín y Pereyra, 1990).

A su vez, los **planes y programas sociales** de la región y de Argentina tienden a elegir a mujeres como beneficiarias o depositarias de los beneficios dadas sus cualidades socialmente reconocidas para la administración de los hogares y sus recursos y el cuidado de los niños/as o personas dependientes. Interesadas en poder deconstruir los supuestos implícitos que existen en la asignación de la mujer a estos roles sociales, abordamos nuestro trabajo desde una perspectiva de género.

A pesar de la vasta producción en torno a los temas relacionados con las estrategias de supervivencia que desarrollan las mujeres en contextos de crisis socio-económicas y a la amplia discusión sobre los distintos tipos y enfoques de capital social, encontramos en la actualidad muchos vacíos y “silencios” respecto a las intersecciones entre capital social y género (Molyneux, 2002), así como también entre capital social, género y políticas sociales, como mostramos un poco más adelante en este mismo capítulo (Antecedentes).

Para responder a las preguntas de investigación que nos formulamos acerca del modo en que las políticas sociales hacia la familia y las mujeres en Argentina tratan (por acción u omisión) las cuestiones de capital social y género se realizó un trabajo **cualitativo**. Si entendemos que todo conocimiento es una respuesta a una pregunta (Bachelard, 1974), podemos pensar que el tipo de pregunta que nos hacemos al encarar una investigación desde la metodología cualitativa tiene que ver con la preocupación por entender el significado que los actores dan a los hechos, situaciones, acciones en las que están involucrados y las razones que dan a sus vidas y experiencias (la “perspectiva de los

actores”) (Maxwell, 1996). En este caso, nos interesó conocer la perspectiva de los actores que participan (o participaron) activamente en el campo de las políticas sociales. Para ello, entrevistamos a un conjunto de mujeres y varones responsables (en distinto grado) del diseño y/o gestión de políticas y programas sociales en el período 1990-2010 a nivel nacional, y analizamos documentos y textos institucionales de políticas y programas sociales del mismo período (donde, de alguna manera, el discurso de estos agentes aparece cristalizado).

Algunas de las **preguntas** que motivaron este estudio fueron: ¿Qué lugar ocupa el “capital social” en el diseño de políticas y programas sociales (a nivel nacional) en Argentina y cómo emerge esta cuestión en relación al género en los enunciados de los programas sociales orientados a la familia y y/o a las mujeres?; ¿Qué concepciones tienen los responsables del diseño y gestión de programas sociales sobre las relaciones de género y sobre la realidad social de los sectores de escasos recursos?; ¿Qué concepciones tienen sobre la pobreza y las familias pobres?; ¿Cómo influyen estas en su definición o conceptualización del capital social, del género y de las políticas sociales en general?. Al indagar estos aspectos, intentamos relacionarlos con las ideas e imágenes que estos actores tienen acerca de las políticas sociales (actuales y recientes), así como también con su opinión sobre cómo deberían ser.

También nos preguntamos acerca del rol que juega el capital social en las estrategias de reproducción cotidianas de las familias de escasos recursos y en la capacidad de obtención de ayuda social de estos sectores, y qué lugar tienen mujeres y varones en este proceso según la perspectiva de los sujetos entrevistados.

1.1. Antecedentes

En esta sección presentamos una síntesis de los principales estudios realizados hasta la fecha en el ámbito internacional y en Argentina en torno al concepto de capital social y su relación con los siguientes temas: pobreza, políticas y programas sociales, género, y mujeres.

En este sentido, nuestra exposición sigue un criterio temático (de los temas más generales a los más particulares en relación con nuestro problema y objetivos). En cada una de las áreas temáticas y dimensiones enunciadas, se intenta destacar las problemáticas específicas que se abordaron dentro del área; los aspectos que no se analizaron con profundidad; las recomendaciones de los autores analizados respecto a trabajos de investigación futuros y por último, los temas que aún faltan analizar y que justificaron la realización de nuestro estudio.

El capital social

Dentro de la bibliografía sobre capital social es abundante la de tipo **ensayístico y normativo** (Woolcock y Narayan, 2002; Banco Mundial, 2002b; Kliksberg, 2000; Narayan, 1999; Atria y otros, 2003; López Montaña, 2001; Bagnasco y otros, 2003; Policy Research Initiative, 2005)³. También se encontraron bastantes trabajos de tipo **conceptual** sobre el capital social, la mayoría de los cuales abordan temas relativos a la definición y limitaciones o potencialidades que brinda el concepto en el campo de las ciencias sociales (Adkins, 2004; Durston, 2000; Lechner, 2000; Portes, 1999; Portes y Landolt, 2000). En este sentido, un aspecto ampliamente desarrollado en trabajos conceptuales sobre capital social (en la literatura internacional y un poco menos en Argentina) es el de las **críticas** realizadas al concepto (Bebbington, 2005; González de la Rocha, 2003, 2004; Molyneux, 2002; Hintze, 2004; Alvarez, 2002; Edwards et al, 2003).

³ La poca cantidad de trabajos citados en este sentido se debe a que gran parte de este tipo de literatura fue descartada en la revisión bibliográfica.

Existe también amplia producción teórica en torno a los distintos tipos de **relaciones o lazos que dan cuerpo a las redes sociales** que conforman el capital social, la mayoría de autores de países desarrollados (Granovetter, 1973; Durston, 2000; Narayan, 1999; Woolcock y Narayan, 2002) y algo menos en Argentina (Forni et al, 2004). Dentro de este tema encontramos sólo algunos pocos trabajos que dan cuenta de las diferencias entre los lazos sociales de varones y mujeres y su papel en la construcción de capital social; entre ellos podemos citar un trabajo de tipo conceptual (Crowell, 2004) y una investigación desarrollada en los Países Bajos (Hetty van Emmerik, 2005).

Capital social y pobreza

En relación con el **capital social y la pobreza** encontramos pocos antecedentes de estudios empíricos. Se accedió a algunos trabajos de tipo conceptual sobre el tema (Yáñez, 1999; Narayan, 1999; Hintze, 2004) y pocas investigaciones realizadas en países poco desarrollados (Gray Molina y otros, 1999; Moser, 1996) y en Argentina (Forni et al, 2004; Golovanevsky, 2005; Banco Mundial, 2001; Banco Mundial, 2002a).

Un tema bastante presente en la producción de autores que realizan estudios sobre esta temática en América Latina es el desarrollo del **capital social en contextos de crisis**. Se destacan en esta área los trabajos de González de la Rocha (1999, 2003, 2004) -trabajos conceptuales que incorporan hallazgos de trabajos empíricos previos desarrollados por la autora en los '80 y '90- y Moser (1996) que trabajan el tema del capital social en contextos de crisis centrándose en la perspectiva de las mujeres. Estos estudios señalan que el capital social no siempre se desarrolla fácilmente en situaciones de crisis ni logra generar recursos suficientes para paliar sus efectos. En estos casos no es posible hablar de los “recursos de la pobreza” sino que deberíamos referirnos a un proceso de “desventajas acumuladas” (González de la Rocha, 2004), entre las que se cuenta el debilitamiento del capital social.

También se encontraron investigaciones de CEPAL que analizan específicamente el capital social de comunidades pobres campesinas en Chile (en relación con las políticas

públicas) mediante metodologías cualitativas (Durstun, 2002; Miranda y Monzó, 2003) y un estudio sobre el capital social de los sectores medios empobrecidos en Argentina (Kessler, 1998).

Capital social, familia y mujeres

En relación con el capital social y la **familia** se encontraron pocos trabajos, la mayoría de tipo conceptual (Edwards, 2003; Astone y otros, 1999) y algunas investigaciones desarrolladas en países europeos (Bühler y Dimiter, 2005).

Por lo general en la literatura analizada el concepto de capital social en relación con las **mujeres** aparece frecuentemente ligado a los de estrategias de supervivencia, de reproducción familiar o afrontamiento y redes femeninas. Se encontraron algunos estudios de países desarrollados sobre las relaciones entre capital social, redes y participación de las mujeres (Lowndes, 2004; Stolle y Micheletti, 2005). La mayoría de ellos se basa en fuentes secundarias. También se encontraron algunos estudios sobre las redes de mujeres de países subdesarrollados (Kabeer, 1998).

En relación con el capital social de **mujeres pobres** hay poca producción de investigación (Moser, 1996). En Argentina existen estudios que exploran el capital social de mujeres pobres en la década del '90, sin referirse explícitamente a este concepto (Feijoo, 1991) o sin considerarlo el foco principal de la investigación, dentro de la idea más amplia de "estrategias de supervivencia" o "estrategias de afrontamiento" que desarrollan las mujeres ante las crisis sociales (Geldstein, 2004; 2000). No encontramos trabajos de investigación empírica publicados que focalicen en el "capital social" de las mujeres de escasos recursos en la Argentina.

Capital social y género

Los estudios empíricos sobre capital social que abordan los nexos existentes entre el **capital social y el género** son también escasos en la literatura especializada, con una mayoría de trabajos de tipo ensayístico o conceptual. Entre estos últimos, encontramos

algunos trabajos de producción reciente en Inglaterra (Molyneux, 2002; O'Neill y Gidengil, 2006; Franklin, 2005; Adkins, 2004) y otros países (López Montaña, 2001). Algunos estudios analizan las redes de mujeres desde una perspectiva de género sin referirse al concepto de capital social (Freguja y Sabbadini, 2001.; Silvey y Elmhirst, 2003). Unos pocos estudios recientes abordan las diferencias de género en el capital social en Inglaterra (Lowndes, 2006) y en Australia (Hogdkin, 2008), principalmente mediante metodologías cuantitativas.

Sin embargo, encontramos una producción amplia de investigaciones que abordan el capital social (explícita o implícitamente -sin mencionar este concepto-) a partir de las **redes y lazos sociales en las que participan las mujeres y los varones**. De esta manera, algunos autores europeos y asiáticos (Freguja y Sabbadini, 2001; Silvey y Elmhirst, 2003), así como una autora de Argentina (Geldstein, 2000; 2004) describen el tipo de redes que las mujeres tienden a construir en comparación con las que construyen los hombres, señalando diferencias que atribuyen a los roles sociales de género. Al estar más ligadas a lo afectivo, las mujeres tienden a generar lazos fuertes (relaciones de parentesco y amistad cercana) y capital social *bonding* (de nexos). Los hombres, más ligados con el mundo público, generan lazos débiles (de relación con grupos sociales con mayor poder, y/o por fuera de la comunidad) y capital social *bridging* (o puente) que les permite desarrollar más oportunidades (Granovetter, 1973, 1983; López Montaña, 2001; Picciotto, 1998; Crowell, 2004; Silvey y Elmhirst, 2003; Van Emmerik, 2005). La mayoría de estos trabajos son de tipo conceptual, aunque unos pocos realizan análisis de datos (provenientes tanto de fuentes primarias como secundarias).

Algunos hallazgos similares surgieron a partir de un trabajo previo de mi autoría de análisis de datos estadísticos de fuentes secundarias (Encuesta de Condiciones de Vida –SIEMPRO⁴, 2001-) en el que nos propusimos describir algunas dimensiones relativas a

⁴ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.

la relación entre pobreza y participación de mujeres y varones en redes y realización de trabajo voluntario (entendiendo que estas variables forman parte de la definición más amplia de capital social) para el total del país (Argentina) (Peterlini, 2008). Entre los principales hallazgos de este estudio podemos mencionar los siguientes:

Según *condición de pobreza de los hogares*, encontramos que las acciones de sólo recibir y dar-recibir son más frecuentes en los hogares pobres. El porcentaje de hogares que reciben algún tipo de beneficio desciende considerablemente a medida que aumenta el nivel de ingreso de los hogares.

Según el *sexo del Jefe de hogar*, se observa que los hogares encabezados por mujeres reciben más beneficios/ayuda y participan más en redes (más aún cuando son pobres). La recepción de beneficios/ayuda proveniente de relaciones informales/cercanas (familiares, amigos, vecinos, otras personas) es mayor en los hogares con jefatura femenina.

Según el *tipo de hogar*, encontramos que la incompletud del núcleo y la extensión parecen favorecer la pertenencia a redes, tanto en hogares pobres como no pobres. Los hogares que más participan en redes son los del tipo nuclear incompleto o extendido/compuesto (completos e incompletos), y más aún cuando su jefa es mujer. Por su parte, los hogares de núcleo incompleto son los que más beneficios reciben (entre estos más los de jefatura femenina y los extendidos/compuestos), mientras que los que menos reciben son los de núcleo completo.

Por último, algunos resultados parecen reflejar estereotipos de género, que aparecen cristalizados al analizar los tipos y modalidades de trabajo voluntario que declaran varones y mujeres. Las mujeres realizan trabajo voluntario un 28% más que los varones (ECV). Estos datos estarían indicando la posibilidad de que el trabajo voluntario sea valorado (conciente o inconcientemente) por las mujeres como un medio para tejer redes en su comunidad. A su vez, ellas declaran realizar trabajo voluntario en mayor medida a través de organizaciones y grupos (las diferencias son más notorias entre la población pobre), mientras que ellos lo realizan mayormente en forma individual o personal.

Los resultados de este trabajo nos permitieron un primer acercamiento al conocimiento del capital social de mujeres y varones de escasos recursos en Argentina en la actualidad, que nos resultó de utilidad como marco contextual respecto a algunos temas a los que intentamos dar respuesta en este estudio (como por ejemplo las imágenes de nuestros informantes respecto a la pobreza, la familia y las estrategias de supervivencia de varones y mujeres de escasos recursos; o las representaciones respecto al capital social de varones y mujeres que emergen en las políticas sociales).

Capital social, políticas y programas sociales

La producción de conocimiento en torno a las **políticas sociales y capital social** es más bien escasa tanto en América Latina como en Argentina. Como sostiene G. de la Rocha (2005), el desarrollo conceptual en torno de la noción de capital social ocurrió en paralelo a la discusión de la política social y la pobreza, pero sin embargo son escasos los intentos de unir ambos cuerpos de ideas. El trabajo de Arriagada (2005) publicado por CEPAL -que compila diversos estudios y trabajos de autores latinoamericanos (entre ellos uno de Argentina)- es uno de los primeros en dar cuenta de la discusión conjunta de las políticas sociales y el capital social en América Latina.

Como en las otras dimensiones abordadas, la mayor producción sobre capital social y políticas sociales es de tipo conceptual y de países desarrollados (Bebbington, 2005; Raczynski y Serrano, 2005; Durston, 2005; Arriagada y Miranda, 2005; Molyneux, 2002). También se encontraron algunos estudios que problematizan el tema de capital social y políticas sociales a partir de evaluaciones de programas sociales o bien trabajos de investigación en países de Latinoamérica (en su mayoría llevados a cabo por la CEPAL) que trabajan sobre la relación entre el capital social y las políticas públicas en comunidades rurales (Durston, 2002; Miranda y Monzó, 2003).

En un estudio que analiza la presencia de una perspectiva de capital social en las políticas y programas de superación de la pobreza en Chile en la última década,

Raczynski y Serrano (2005) analizan cuatro programas sociales de Chile⁵, presentan una matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social y realizan una serie de recomendaciones y sugerencias que se derivan de las conclusiones del artículo. A partir del análisis de los programas sociales, las autoras observan que las políticas sociales no son ajenas al "léxico de capital social" (se habla de capacidades, organizaciones, participación, y de capital social propiamente dicho); sin embargo, el Estado parece no hacerse cargo de este enfoque y los resultados en este sentido son pobres⁶. Según las autoras, lo que falló en estos programas fue la capacidad de hacer más operativas las propuestas e intenciones con respecto al diseño y la gestión de las políticas (se observa que en la práctica no se está utilizando el marco analítico propio del capital social). En el diseño de los programas analizados no se emplea una lógica que contemple las relaciones sociales de las comunidades a intervenir, más bien se tiende a poner el foco en la prestación de servicios, sin considerar los procesos de autogestión o de acción colectiva en los destinatarios. A su vez, en la planificación de los programas no se tienen en cuenta las capacidades preexistentes de la comunidad, su experiencia, la presencia de redes sociales y los liderazgos positivos. Por último, del análisis de los programas las autoras extraen las siguientes conclusiones generales:

- Los programas sociales pueden fortalecer o generar capital social pero para que ello ocurra se lo deben proponer explícitamente, dado que se requiere la implementación de un proceso y metodologías especiales

⁵ 1) Programa Chile Barrio- Ministerio de Vivienda y Urbanismo-, 2) Sistema Chile Solidario 2002/2004 -Ministerio de Planificación y Cooperación, 3) Programas y proyectos en áreas rurales -Instituto de Desarrollo Agropecuario/ Ministerio de Agricultura, 4) Programa Barrios Vulnerables - División de Seguridad Ciudadana/ Ministerio del Interior.

⁶ De la misma manera Arriagada y Miranda (2005) concluyen que el capital social está presente -de manera implícita- en el interés y el discurso de la política social en la región, pero no -explícitamente- en el diseño y gestión de los programas.

- los programas pueden debilitar el capital social previo de una comunidad; por eso, todos los programas de desarrollo deberían proponerse evitar generar deterioro o erosión del capital social preexistente⁷
- el fortalecimiento del capital social de los pobres debe entenderse como robustecimiento del capital social comunitario, entendiendo por ello que se deben considerar los factores que tienen que ver con la comunidad y el contexto social en el que se inscriben los programas. En este sentido, Bebbington (2005) afirma que uno de los problemas identificados en los programas sociales del sector público está dado por la cultura, entendiendo por esto que la cultura de muchos programas está dominada por la tecnocracia, prestando poca atención al contexto social de la intervención.
- el agente local, promotor o intermediario tiene un rol fundamental en la articulación de procesos que generen espacios de cooperación
- todos los programas analizados generaron relaciones sociales de tipo “escalera”⁸, entre las familias o beneficiarios y las autoridades o funcionarios públicos.

Uno de los problemas que surge con mayor frecuencia en las evaluaciones de programas que intentan incorporar el enfoque de capital social es el de la focalización. Varios autores extranjeros (González de la Rocha, 2005; Bebbington, 2005; Arriagada y Miranda, 2005; Raczynski y Serrano, 2005) y de Argentina (Kessler y Roggi, 2005) se refieren a los “costos sociales de la focalización” que implican la posibilidad de incrementar las divisiones sociales preexistentes en una comunidad o bien la posible pérdida o erosión de capital social dado que el proceso de focalización discrimina al interior de las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios según criterios técnicos, sin tener en cuenta lazos sociales preexistentes.

⁷ Este aspecto se desarrolla a continuación, a partir de resultados de evaluaciones de programas en la región latinoamericana.

⁸ El capital social de escalera se define por intercambios asimétricos y vínculos entre los actores sociales y el Estado (Woolcock y Narayan, 2002).

La selección errónea de los casos y la exclusión de familias que deberían estar incluidas como beneficiarias por su condición de pobreza es uno de los problemas más importantes de algunos programas sociales analizados en la literatura sobre el tema (como el Oportunidades en México – G. de la Rocha, 2005- o el PAGV en Argentina - Kessler y Roggi, 2005-). Varias evaluaciones realizadas sobre el programa Oportunidades concluyen que el problema en la selección de los beneficiarios genera insatisfacción en los que quedaron fuera del programa y posibles divisiones sociales dentro de las comunidades (debido a que la percepción del propio sujeto sobre su condición de pobreza no coincide con la de los técnicos del programa). Sin embargo, para algunos autores (Adato, 2000: citada por G. de la Rocha, 2005) existe un "efecto derrame" de los impactos positivos del Programa Oportunidades sobre la comunidad y sobre los sujetos no incluidos como beneficiarios.

En el caso del programa Oportunidades, G. de la Rocha (2005) describe cuáles fueron los efectos indirectos de su implementación en la comunidad:

- el surgimiento de "capital social grupal" (siguiendo la conceptualización de Durston) entre las mujeres que pertenecen a familias beneficiarias⁹. Se puede pensar así en la formación de una nueva identidad: las "mujeres Progresas"¹⁰
- conflicto y ruptura de lazos y relaciones sociales en la comunidad, como resultado de la división creada por la focalización¹¹,

⁹ En este sentido la autora cita los grupos focales realizados en una de las evaluaciones del programa, los cuales proporcionan información sobre "nuevos tipos de relaciones sociales que han fortalecido los efectos (del programa) en las mujeres beneficiarias y parecen estar creando nuevas formas de capital social entre ellas" (G. de la Rocha, 2005, citando a Adato, 2000: 42).

¹⁰ "Progresas" es el nombre que tenía el programa antecesor del Oportunidades, del cual este último se desprende.

¹¹ Se cita la evaluación del Progresas de Adato (2000) en la cual los informantes aluden a situaciones de injusticia (que no es justo que los beneficiarios puedan acceder a ciertos bienes y ellos -los no beneficiarios- no), sentimientos de marginación, de no inclusión y no pertenencia al grupo que conforman las familias beneficiarias. También se menciona un caso donde se observa ruptura de relaciones cercanas preexistentes: un par de comadres se dejan de hablar porque una recibe el beneficio del programa y la otra no. De la misma evaluación surge que en una comunidad los problemas relacionados con el programa se suman a las divisiones ya existentes. Asimismo, esta y otras evaluaciones del programa encuentran que muchas mujeres no beneficiarias no quieren participar de tareas comunitarias, mientras que las beneficiarias se sienten obligadas a realizarlas, a pesar de no ser exigencia de contraprestación del programa.

- permanencia (a pesar de las divisiones creadas) de relaciones de ayuda mutua e intercambio social preexistentes en la comunidad¹²,
- se evidencian situaciones de aislamiento social que no son resultado del programa sino que tienen que ver con la "espiral de desventajas acumuladas" (escasez de recursos y falta de reciprocidad en situaciones de crisis sociales o condiciones materiales adversas).

En este trabajo, la autora destaca un problema adicional que se deriva de la focalización en el caso del programa Oportunidades de México: las familias que resultan beneficiarias cuentan con más recursos para actuar solidariamente (especialmente con familiares cercanos) que las no beneficiarias, debido principalmente a las transferencias monetarias que realiza el programa. Se concluye así que en este caso el programa fortalece la capacidad de las familias beneficiarias para entablar y sostener relaciones sociales.

En Argentina, Kessler y Roggi (2005) analizan las evaluaciones de seis programas sociales implementados en la década del '90 y principios de la actual¹³, "intentando esclarecer las previsiones realizadas en los diseños técnicos e institucionales, así como los procesos de creación o fortalecimiento del capital social generados durante su implementación" (Kessler y Roggi, 2005: 134). Estos programas, en sus diseños institucionales y de gestión, se orientan a promover estrategias de participación y articulación de los actores involucrados en los distintos niveles de gestión. Del análisis

¹² En algunos casos se observó que las relaciones sociales son buenas y existen formas de solidaridad a pesar de las diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios; el intercambio social sigue siendo importante para resolver problemas cotidianos. Los bienes y servicios que fluyen por estas redes tienen más que ver con un capital social que se asemeja a "estrategias de sobrevivencia" que con "espirales de acumulación"

¹³ Los programas sociales se eligieron en base a dos tipos de estrategias: las orientadas a la transferencia de ingresos directos a las familias y las de provisión de bienes o servicios destinados a mejorar la calidad de vida y oportunidades de la población objetivo. Se analizaron las evaluaciones de los siguientes programas: Plan Trabajar, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) -dependientes ambos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-, Programa Social Agropecuario (PSA) -Staria. de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa de Mejoramiento de los Barrios (PROMEBA) y Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) -todos estos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social-.

realizado de las evaluaciones de estos programas, los autores concluyen que las distintas estrategias participativas contribuyeron a aumentar la confianza y cooperación entre los vecinos. Sin embargo, los programas dan por supuesto un cierto conocimiento entre los miembros de la comunidad y/o una predisposición natural a cooperar y acercarse; a su vez, tampoco tienen en cuenta conflictos potenciales en la comunidad. Uno de los problemas derivados de la focalización, como ya vimos en otros casos, es que muchas veces se refuerza la conflictividad latente en la comunidad. En el caso de las evaluaciones que analizaron Kessler y Roggi se observa que la delimitación de la unidad de intervención -por lo general el "barrio"- no siempre coincide con la percepción de los que viven allí, y esto obliga a actores sociales sin lazos previos (o incluso con relaciones competitivas o antagónicas) a establecer contacto entre ellos. Esto queda claro en programas que implican la construcción de espacios comunitarios (comedores, salitas de salud, etc.), donde se observó que algunos actores se apropian de estos espacios excluyendo a otros sectores de la comunidad. En el caso del PAGV por ejemplo, se encuentra que si bien el trabajo barrial que formaba parte del programa contribuyó a cimentar el capital social comunitario, también hizo emerger conflictos que el incremento de las relaciones barriales evidencia.

Otros aspectos positivos que se observan a partir del análisis de las evaluaciones que realizan los autores tienen que ver con la capacidad de empoderamiento de ciertos programas que promueven procesos participativos. La participación en estos casos contribuye a que los actores visualicen sus necesidades y generen demandas. Sin embargo, no se sabe si este proceso de empoderamiento se da en todos los actores de la comunidad o sólo en aquellos que tienen mayor participación y protagonismo en los programas.

Un tema que también fue analizado por Kessler y Roggi (2005) es el de las contraprestaciones de los programas. En este sentido, los autores observaron que muchas de las contraprestaciones inciden en la trama comunitaria, dado que implican tareas que se realizan en el barrio, o bien implican un cambio de estatus local de los

individuos (por ejemplo de desocupado a trabajador), y además generan cambios en los vínculos entre los individuos.

El género en relación con el capital social y las políticas- programas sociales

Al revisar la bibliografía sobre capital social y políticas sociales, se encontraron pocos trabajos que problematicen esta relación desde una perspectiva de género. La intersección de estos conceptos emerge principalmente en estudios empíricos de evaluaciones de programas sociales.

Así, varios autores que analizan diversos **programas sociales** en la región latinoamericana afirman que -ya sea en su diseño o en el tipo de contraprestación que exigen-, éstos tienden a considerar a la mujer-beneficiaria de programas sociales en relación a su rol tradicional, ligada a los espacios doméstico y comunitario (Daeren, 2004; Kessler y Roggi, 2005; Arriagada y Miranda, 2005; González de la Rocha, 2005; Anzorena, 2006; Martínez Franzoni y Camacho, 2007; Molyneux, 2007; CEPAL, 2004).

En Argentina, se encontraron unos pocos trabajos que también arrojan las mismas conclusiones (Kessler y Roggi, 2005; Anzorena, 2006; Calvi y Zibecchi, 2006).

La **cuestión de género** emerge principalmente en torno a las **contraprestaciones** que exigen los programas sociales. La literatura consultada (en base a evaluaciones de programas sociales) afirma que existe una tendencia a que las políticas sociales descansen sobre el trabajo voluntario de las mujeres, asumiendo que ellas están dispuestas a servir a sus familias y comunidades a través de su trabajo reproductivo y a mantener las redes sociales que dan lugar al capital social (el "altruismo socialmente impuesto" del que hablan Badgett y Folbre, 1999). La mayor parte de las contraprestaciones exigidas por los Programas y Planes sociales tienden a reforzar la imagen tradicional de la cuestión social como un asunto de mujeres, una extensión del rol materno (González de la Rocha, 2005; Kessler y Roggi, 2005; Arriagada y Miranda, 2005; Daeren, 2004; Molyneux, 2007; CEPAL, 2004). Así, en muchos casos los actores

responsables de políticas y programas sociales tienden a naturalizar el rol de la mujer en la comunidad y la familia, asumiendo -como se explicita en un documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina- que ella es la encargada de la "reproducción cotidiana de la familia" y "nexo entre lo familiar y lo comunitario, debido a que la participación en instancias sociales tiene un componente mayoritariamente femenino" (Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, 2000: 27¹⁴). Por otra parte, muchos autores advierten que -como producto de la naturalización del trabajo doméstico como parte del rol femenino-, muchos programas exigen a las mujeres contraprestaciones fuera del hogar sin garantizarles ayuda para el cuidado de sus hijos o para la sustitución de su trabajo doméstico (Kessler y Roggi, 2005; Daeren, 2004; Molyneux, 2002). Estas políticas y programas sociales "en tanto refuerzan el cuidado como responsabilidad femenina, son medidas 'maternalistas'" (Martínez Franzoni y Camacho, 2007: 132).

Daeren (2004) analiza el rol de las mujeres en los programas de superación de la pobreza en América Latina a partir del análisis de evaluaciones de ocho programas de la región¹⁵. La autora encuentra que las mujeres -específicamente las jefas de hogar- han surgido como un grupo especialmente vulnerable al cual dirigir programas focalizados. Sin embargo, esta incorporación de las mujeres como beneficiarias en programas sociales no implica el intento de romper con la reproducción de la discriminación de género. Por el contrario, es evidente que -en muchos de los programas analizados por la autora- las mujeres son consideradas en función de sus papeles productivos y reproductivos como "madres" al servicio de los otros, con la intención de aumentar la eficiencia de las intervenciones dirigidas a las familias y a los niños principalmente. Estos programas tienden a centrarse en el supuesto de la distribución de roles tradicional de la

¹⁴ En este documento se realiza un diagnóstico de la situación social y se propone una estrategia básica de política social del gobierno nacional. Algunos aspectos de este documento se desarrollan más ampliamente en el Capítulo 5.

¹⁵ Vaso de Leche (Perú), Progresía (México), Bono Solidario (Ecuador), Plan Nacional de Empleos de Emergencias (Bolivia), Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina), Guarderías Comunitarias (Guatemala), Programa de apoyo a las mujeres Jefas de Hogar de escasos recursos (Chile) y Construyendo Oportunidades (Costa Rica)

familia nuclear completa tradicional (hombre proveedor y mujer ama de casa) descansando de esta manera sobre el trabajo voluntario de la mujer. De esta forma, incorporan a la mujer más como un "recurso" que como beneficiarias. Para ellos "[l]as mujeres son eficientes prestadoras y facilitadoras de servicios sociales y están preocupadas por el bienestar de sus hijos y familias en lo que concierne a su alimentación, salud, educación, entre otros" (Daeren, 2004: 8).

En el mismo sentido, Campos, Faur y Pautassi (2007: 27) –para el caso de Argentina– afirman que "El condicionar las transferencias a otras exigencias -relacionadas con la educación o la salud de los hijos- parte del supuesto no explicitado que resulta necesario 'generar' un compromiso por parte de los y las pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias. Así, muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como 'recursos' más que como beneficiarias, suponiendo, a través de este mecanismo, que se genera en ellas el compromiso de la 'participación social'".

Serrano (2005) también encuentra que los programas de transferencia de ingresos dirigidos a los más pobres en América Latina a fines de los '90 ubican a las mujeres como las receptoras de la transferencia "...ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque así se da en la práctica" (Serrano, 2005: 42). En estos programas, las mujeres resultan ser las "intermediarias del bienestar" o de la "economía del cuidado", dado que se deposita en ellas la responsabilidad de la atención de su grupo familiar con "claras implicancias en su manejo del tiempo, sobrecarga de trabajo, tensiones y responsabilidades" (Serrano, 2005: 58).

Sin embargo, un efecto no esperado de muchos de estos programas tiene que ver con el empoderamiento individual de las mujeres. Ante la posibilidad de salir de sus hogares y participar de algunas de las tareas comunitarias previstas por los programas, las mujeres encuentran espacios de socialización y reciprocidad (Daeren, 2004). Otro efecto positivo probable de estos programas es que las mujeres aparecen cada vez más como receptoras y administradoras de recursos e interlocutoras de los organismos públicos, a

la vez que adquieren poder dentro de la familia y la comunidad. Esto incide en procesos de empoderamiento (Serrano, 2005).

Molyneux (2007) analiza los casos de los programas Oportunidades (México) y Comedores Escolares (Perú) y encuentra que las madres se presentan como actrices principales en la administración de los servicios del programa y responsables de su éxito. Los programas se preocupan más por las “responsabilidades” de las mujeres, que por sus derechos de ciudadanía. En ninguno de los dos programas se propone atender las necesidades de las mujeres/madres, que son centrales para el funcionamiento del programa; por el contrario, la construcción social de la necesidad en estos casos está centrada en los niños. Ambos incorporan a las mujeres, pero dependen de mantener la división de género para su éxito. Para ello, las mujeres deben cumplir con sus roles sociales y responsabilidades tradicionales, (como en el caso de Oportunidades, que apela a las responsabilidades “maternales”, realizando transferencias condicionales a la “buena maternidad” -ligadas a la salud y educación de los hijos-). Ninguno de los dos programas incorpora a los varones ni hace esfuerzos por promover el principio de que varones y mujeres compartan responsabilidades domésticas. Las relaciones sociales de producción no son problematizadas, y el trabajo que realizan las mujeres es naturalizado dado que, o permanece por fuera de la economía paga (Comedores Escolares), o es visto como contribución a las necesidades del hogar (Oportunidades). Las mujeres que dirigen el programa Comedores, por ejemplo, tienden a explicar su entrega al trabajo en términos de identificaciones maternales (ayudar a sus hijos). Tanto los administradores de estos programas como sus participantes asumen que toda acción que contribuya a mejorar el bienestar de los hijos no es una “carga” para las mujeres y que los costos que origine son simplemente parte del “rol maternal” de las mujeres.

Para el caso de **Argentina**, Arriagada y Miranda (2005) observan que en el **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH)**¹⁶ el trabajo doméstico aparece naturalizado como parte del rol femenino y -de ser considerado el mismo como un trabajo-, entraría

¹⁶ Para más datos sobre este Programa ver **Anexo 1**.

en la categoría de "contraprestación". Pautassi (2004) y Daeren (2004) también encuentran que en este programa las contraprestaciones exigidas a las mujeres se corresponden con tareas reproductivas o "típicamente femeninas" (como por ejemplo "roperos comunitarios" o el cuidado de enfermos).

Anzorena (2006) realiza un análisis de los planes sociales compensatorios de Argentina (especialmente en Mendoza) desde fines de los '90 en el que se propone describir los supuestos ideológicos y conceptuales en que se basan las políticas que focalizan en las mujeres-madres-pobres. Siguiendo a Moser, la autora afirma que este tipo de políticas sociales que surgen bajo el modelo neoliberal y se dirigen a las mujeres-madres-pobres enfatizan a nivel discursivo la mayor participación económica de la mujer, pero en la práctica promueven un aprovechamiento de su tiempo no remunerado. Según Anzorena, para el modelo neoliberal el trabajo reproductivo de las mujeres es la actividad productiva que ellas realizan con mayor eficiencia: el objetivo es que ellas acumulen "capital doméstico" para ser madres eficientes y al menor costo (social). Las políticas sociales entonces tienden a sacar provecho de las "virtudes" maternas o domésticas de las mujeres y de las redes de solidaridad que ellas crean para su supervivencia.

Calvi y Zibecchi (2006) -en un estudio en el que se proponen definir los posibles escenarios sociolaborales asociados al traspaso del PJJHD al **Programa Ingreso de Desarrollo Humano (IDH)**¹⁷ tal como lo indicarían datos secundarios provenientes de la EPH (ondas mayo y octubre 2002) y también desde las perspectivas de las beneficiarias -obtenidas mediante la aplicación de entrevistas en profundidad-, destacan algunos aspectos críticos del IDH desde una perspectiva de género. Bajo la apariencia de "rescatar" a las mujeres de la contraprestación del PJHD, el IDH capta a las madres bajo el supuesto de que son población "no empleable" o con bajas posibilidades de ser empleada, y que por lo tanto se deben dedicar al cuidado de los niños/as. Esta característica del IDH estaría contribuyendo a la re-reclusión de las mujeres en el espacio privado del hogar y la familia. Este aspecto del plan, claramente discriminatorio

¹⁷ Para más datos sobre este Programa ver **Anexo A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)**.

hacia las mujeres, fue cuestionado por varios autores (Campos, Faur y Pautassi, 2007; Faur y otros, 2006) e incluso por el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), que en sus recomendaciones a Argentina expresó que "si bien se celebra la adopción y la aplicación de políticas y programas sociales y económicos encaminados a contrarrestar los efectos de la crisis en el país [como el Plan Familias], al Comité le preocupa que las mujeres sean principalmente beneficiarias de dichas medidas, en lugar de ser participantes y actoras en pie de igualdad en su diseño y aplicación. Al Comité le preocupa que ese enfoque pueda perpetuar visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres en lugar de prestar un apoyo efectivo a la potenciación política y económica de la mujer" (Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: 30º/31º, Naciones Unidas, 2004; citado en Campos, Faur y Pautassi, 2007: 27).

En relación con este programa, Campos, Faur y Pautassi (2007) –que analizan el IDH a partir de la perspectiva de los derechos humanos- afirman que el tipo de intervención social que plantea el programa se relaciona con los que proponen los organismos de crédito internacional y que se aplican en gran parte de Latinoamérica. En su diseño, se supone que el ingreso otorgado a las mujeres repercute directamente en el bienestar de sus hijos/as. Sin embargo, esta presunción se refuerza mediante las contraprestaciones que la mujer debe realizar para recibir el subsidio (relacionadas con la salud y educación de los hijos).

En síntesis, respecto al estado del conocimiento sobre el tema expuesto en esta sección, nos proponemos profundizar en algunos aspectos analizados por otros autores (tanto para Argentina como para países de la región latinoamericana), como el de las imágenes de género que emergen en los planes y programas sociales nacionales. Los estudios existentes que abordan este aspecto se basan en análisis de fuentes de datos documentales y/o en evaluaciones de programas sociales. No encontramos trabajos que aborden el tema desde la perspectiva de los propios agentes que diseñan y gestionan las políticas y programas sociales como nos propusimos en este estudio.

El desarrollo de esta sección de Antecedentes nos permitió plantear cuáles son los principales aportes de otros autores respecto a nuestro objeto de estudio, como así también señalar algunas de las lagunas de conocimiento en torno al mismo, que justificaron su elección.

En síntesis, podemos afirmar que existen (tanto en Argentina como en la región latinoamericana) pocos trabajos que analicen empíricamente la relación entre los conceptos de políticas sociales, capital social y género. Los estudios analizados abordan parcialmente la relación entre estos conceptos. A su vez, la mayoría responde al análisis de fuentes secundarias (mayormente evaluaciones de programas sociales), pero no encontramos trabajos de investigación que recurran a fuentes primarias de datos, como nos propusimos hacer en este estudio.

1.2. Objetivos y estructura del trabajo

Objetivo general

Conocer si y cómo los conceptos de género y capital social son incorporados y significados en las políticas sociales nacionales dirigidas a las familias y a las mujeres en condiciones de pobreza en la Argentina, en el período 1990-2010.

Objetivos específicos

- 1) Explorar si y cómo emerge la cuestión de género en el campo de las políticas sociales nacionales en el período 1990-2010;
- 2) Explorar el uso del concepto de capital social y sus significados y potencialidades en el campo de las políticas sociales nacionales (especialmente el campo de las políticas sociales orientadas a las familias y mujeres en condiciones de pobreza, y las que

reivindican de manera explícita incluir en su diseño una perspectiva de género) en el período 1990-2010;

3) Explorar si y cómo emerge la relación entre los conceptos de género y capital social en el campo de las políticas sociales nacionales (especialmente el campo de las políticas sociales orientadas a las familias y mujeres en condiciones de pobreza, y las que reivindican de manera explícita incluir en su diseño una perspectiva de género) en el período 1990-2010;

4) Indagar las concepciones sobre la familia, la pobreza y las mujeres que guían las acciones de los agentes responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales nacionales.

La respuesta a estos objetivos implicó el análisis de las percepciones, representaciones e ideologías que guían acciones en el campo de las políticas sociales a partir de dos fuentes de datos cualitativos: el discurso de agentes responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales, y los documentos institucionales de políticas y programas sociales donde, de alguna manera, el discurso de estos agentes aparece cristalizado.

Para responder a los objetivos 1, 2 y 3 se analizaron documentos y textos institucionales de políticas y programas sociales nacionales del período 1990-2010.

Por su parte, estos mismos objetivos y el objetivo 4, fueron abordados mediante la realización de 20 entrevistas individuales en profundidad a mujeres y varones responsables (en distintos niveles de responsabilidad) del diseño y gestión de políticas y programas sociales nacionales que hubieran participado activamente del campo de las políticas sociales entre los años 1990 y 2010 y a especialistas no directamente responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales, pero que conocen ampliamente el campo de las políticas sociales. El trabajo de campo se llevó a cabo entre abril de 2009 y enero de 2010.

El abordaje de nuestro objeto de estudio se propuso como inicio el año 1990, dado que podríamos afirmar que es en esta década que tanto el campo de las políticas sociales como el campo de los estudios de género se consolidan en Argentina¹⁸. El desarrollo y fortalecimiento de estos campos se relaciona con el florecimiento de los estudios sociales en el período posterior a la recuperación de la democracia (1983). Por otra parte, nos interesó realizar un análisis comparativo entre ambas décadas, dado que cada una presenta características propias que la hacen de particular interés a los fines de este estudio¹⁹. Así, la década del '90 se relaciona con la primacía del neoliberalismo y la influencia de los organismos internacionales de crédito en la región latinoamericana (y en Argentina), que determinan las tendencias y lineamientos generales de las políticas sociales del período. Por su parte, la década del 2000 (que se inaugura en Argentina con la crisis del 2001 que pone fin al modelo anterior) podría pensarse como el inicio de una nueva etapa en la región latinoamericana, donde la mayoría de los países comienzan un recorrido socioeconómico y político más autónomo (de menor dependencia externa). Las similitudes y diferencias entre estas dos décadas se exploran en los datos (Capítulos 5 y 6) y en la literatura (Capítulo 4) analizados en este trabajo.

Por otra parte, se trabajó con programas sociales nacionales dado que son los que marcan la orientación de las políticas sociales en el período analizado, aunque muchos de ellos son ejecutados a nivel local debido a la descentralización que opera desde la década del '90 en adelante.

El trabajo se dividió en 7 Capítulos y dos Anexos.

El **Capítulo 1** aborda la presentación del estudio, los antecedentes y la justificación del recorte de nuestro objeto de estudio, y los objetivos propuestos.

En el **Capítulo 2** se desarrollan los principales conceptos teóricos que guiaron nuestra mirada sobre los datos recolectados y la interpretación o análisis de los mismos.

¹⁸ Ver **Capítulo 2** y **Capítulo 4**.

¹⁹ Ver **Capítulo 4**.

Los detalles respecto al abordaje metodológico utilizado, la muestra de entrevistados, los aspectos indagados en las entrevistas y en los documentos, y el análisis de los datos cualitativos se desarrollan ampliamente en el **Capítulo 3. El Anexo Metodológico (B)** que se presenta al final de este trabajo sirve como referencia y amplía algunos de los aspectos trabajados en este capítulo: el Anexo B1 incluye el consentimiento informado que se presentó a los entrevistados; el Anexo B2 describe las principales características de los entrevistados que componen nuestra muestra; en el Anexo B3 se presenta la guía de pautas de entrevistas utilizada en el trabajo de campo; y en los Anexos B4 y B5 se adjunta un listado de familias de códigos y memos que surgieron en distintas etapas del análisis de los discursos de las entrevistas.

En el **Capítulo 4** se exponen los resultados del análisis (basado en literatura sobre el tema) de la evolución de las políticas sociales en la Argentina y en la región Latinoamericana en las décadas del '90 y 2000-2010²⁰, y el contexto socioeconómico y político en el cual se insertan en cada período. Este desarrollo nos brindó un marco contextual para analizar nuestras fuentes de datos primarias: los textos y documentos de políticas sociales y los discursos de los responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales.

La incorporación de los conceptos de género y capital social en los diseños de políticas y programas sociales se abordó tanto en los discursos cristalizados en textos institucionales y documentos de políticas y programas sociales como desde la perspectiva de los sujetos entrevistados. En el **Capítulo 5** se desarrollan los resultados del análisis de documentos de políticas y programas sociales. Las características de los planes y programas que utilizamos como fuentes de datos en este análisis se desarrollan con mayor profundidad en el **Anexo A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)**, el cual también se propuso como una referencia a la que el lector puede

²⁰ Para el caso de Argentina se incluye una sección que describe las características de nuestras políticas sociales en sus orígenes, como una forma de comprender más cabalmente la situación actual.

recurrir cada vez que mencionamos planes y programas sociales determinados a lo largo del trabajo.

Por su parte, el abordaje de los conceptos de género y capital social en la gestión de programas sociales se llevó a cabo a partir de los relatos de nuestros entrevistados, cuyos resultados se presentan en el **Capítulo 6**. En este capítulo también se aborda el Objetivo específico 4, que se propuso explorar las concepciones de estos agentes respecto a la familia, la pobreza y las mujeres.

Finalmente, en el **Capítulo 7** se exponen un resumen y las principales conclusiones de nuestro trabajo.

2. Marco conceptual

En este capítulo se exponen las teorías y conceptos principales que guiaron nuestras reflexiones y análisis de datos.

En un primer momento, desarrollamos los aspectos más abstractos de las perspectivas teóricas que sirvieron como marco a nuestro trabajo: la Teoría de la práctica de Bourdieu (2007 [1980]; 1997 [1994]) y la Teoría de la reproducción social de Giddens (1998 [1984]) que nos proporcionaron el marco para pensar nuestro objeto de estudio, abordar nuestras preguntas de investigación y esbozar hipótesis interpretativas de los datos analizados.

Tanto Bourdieu (1993 [1986]; 1997 [1994]) como Giddens (1998 [1984]) resaltan la capacidad de agencia del sujeto, sin dejar de reconocer los condicionantes estructurales que constriñen su accionar. En la teoría de Bourdieu, la familia aparece como un elemento central en la **reproducción del orden social**, en la reproducción de la estructura del espacio social y de las relaciones sociales; es el sujeto principal de las **estrategias de reproducción** (Bourdieu, 1997 [1994]). De este modo, la reproducción del orden social -y dentro del mismo de las familias- se logra a partir de múltiples estrategias que ponen en práctica los agentes sociales para conservar o apropiarse de los distintos tipos de capital. Las estrategias de inversión social destinadas a perpetuar o acumular capital social apuntan a “establecer o mantener relaciones sociales directamente utilizables o movilizables, a corto o largo plazo, transformándolas en obligaciones duraderas, sobre todo por el intercambio de dinero, trabajo y tiempo” (Bonnewitz, 2006: 59).

Luego, abordamos los conceptos más empíricos que utilizamos tanto para la reflexión y la construcción sobre el objeto de estudio, como, principalmente, para la elaboración del instrumento de investigación y para el análisis de los datos. En función de nuestros

objetivos, se trabajó con los conceptos de: políticas sociales, programas sociales, género y capital social.

Se analizaron las relaciones conceptuales entre las políticas y programas sociales y el género. Asimismo, el concepto de capital social fue abordado teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones: los tipos de capital social existente, sus usos, las críticas y potencialidades. Por último, se abordó la relación entre los conceptos de género, el capital social y las políticas y programas sociales, que constituye el aspecto central de los objetivos propuestos.

2.1. Perspectiva teórica

2.1.1. La Teoría de la práctica de Bourdieu

Bourdieu, al igual que Giddens (cuya teoría desarrollamos a continuación en el punto 2.1.2), intenta superar la división de las ciencias sociales en objetivistas y subjetivistas, y a la vez se opone a considerar (como lo hacen las corrientes más extremas del estructuralismo) al agente como sujeto pasivo.

En “Razones prácticas” Bourdieu define “lo esencial de su labor” en términos de una **filosofía de la acción**, designada a veces como disposicional, “que toma en consideración las potencialidades inscritas en el cuerpo de los agentes y en la estructura de las situaciones en las que estos actúan o, con mayor exactitud, en su relación” (Bourdieu, 1997 [1994]: 7). Su intención teórica es, en sus propias palabras, “escapar de la filosofía del sujeto sin dejar de tomar en cuenta al agente (...), así como de la filosofía de la estructura pero sin olvidar los efectos que ésta ejerce sobre y a través del agente” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 181). En “Espacio social y poder simbólico” (1993 [1986]) define su obra como “estructuralista” y “constructivista”. Su noción de **estructuralismo** nos remite a la existencia en el mundo social de “...estructuras

objetivas, independientes de la conciencia y de la voluntad de los agentes, que son capaces de orientar o de coaccionar sus prácticas y sus representaciones” (Bourdieu, 1993 [1986]: 127). Al referirse al **constructivismo** afirma que “...hay una génesis social de una parte de los esquemas de percepción, de pensamiento y de acción que son constitutivos de que llamo habitus, y por otra parte estructuras, y en particular de lo que llamo campos y grupos, especialmente de lo que se llama generalmente las clases sociales” (Bourdieu, 1993 [1986]: 127).

De esta manera, “contra todas las formas del monismo metodológico que conlleva aseverar la prioridad ontológica de la estructura o el agente, del sistema o el actor, de lo colectivo o lo individual, Bourdieu afirma la **primacía de las relaciones**” (Wacquant, en Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 42, cursivas en el original). Para Bourdieu, la base de la sociedad son las relaciones sociales, no interacciones entre agentes ni lazos intersubjetivos sino relaciones objetivas que existen independientemente de la conciencia o la voluntad individual (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]). La relación ingenua entre individuo y sociedad es sustituida, en su teoría, por la construida entre los dos modos de existencia de lo social: la estructura social externa, objetiva -o lo social hecho cosas- (los campos sociales), y la estructura social internalizada, incorporada al agente -lo social hecho cuerpo (*habitus*)- (Gutierrez, 1994).

De este modo, Bourdieu construye su Teoría de la práctica a partir de tres conceptos (que desarrollamos a continuación) que podríamos decir que son su estructura básica: los campos sociales, los capitales y el *habitus*.

Para Bourdieu, el mundo social es representado como un espacio multidimensional. Los agentes y grupos sociales se definen según sus posiciones en ese espacio, y se distribuyen en el mismo según el volumen global y el tipo de capital que poseen.

Un **campo social** es “una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 150), “un conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder (o capital)”

(Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 44), un “microcosmos autónomo al interior del macrocosmos social” (Bourdieu, 1999).

Estas posiciones “están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes e instituciones, por su situación presente y potencial (*situs*) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 150).

Un campo “es un *espacio de conflicto y competencia* -la analogía aquí es con un campo de batalla- en el cual los participantes rivalizan por el monopolio sobre el tipo de capital que sea eficaz en él” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 45). A su vez, podemos entender al campo como un *espacio de juego*, aunque no es un producto de creación deliberado como el juego, sino que sigue reglas o regularidades que no son explícitas ni codificadas. La estructura del campo es el producto del estado de las relaciones de fuerza entre los jugadores. Los participantes del campo trabajan para diferenciarse de sus rivales, con el fin de reducir la competencia y establecer un monopolio sobre un sector específico del campo (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]).

Un campo no tiene partes, cada subcampo tiene una lógica propia, sus propias reglas y regularidades. En nuestro trabajo, el concepto de campo social nos permite delimitar el espacio donde desarrollan su juego, conflictos y competencia, nuestros informantes. Así, el **campo de las políticas sociales** en que se insertan los expertos entrevistados en este trabajo, ocupa un lugar dentro del **campo político**. Este último, es una “arena” de lucha, en la cual hay combates, enfrentamientos declarados. A su interior (como en todos los campos) hay acumulación de fuerza, de capital político, de reputación en este caso. A su vez, hay luchas simbólicas en las cuales los adversarios disponen de armas, de capitales desiguales, de poderes simbólicos desiguales. Estas luchas se dan bajo la forma de un combate por ideas, pero como las ideas no son completamente políticas

como si se vuelven ideas-fuerza, esta lucha es también un combate por poderes (Bourdieu, 1999).

El análisis de un campo implica un primer momento en que se debe analizar cómo se posiciona dicho campo respecto al campo del poder (que Bourdieu de cierta forma asemeja a la “clase dominante”²¹). Luego, se debe trazar un mapa de la estructura objetiva de relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o instituciones que compiten por la forma legítima de autoridad específica del campo; por último, analizar los *habitus* de los agentes.

El **campo del poder** es descrito por Bourdieu como un campo de fuerzas definido por la estructura del balance de fuerzas existente entre formas de poder, o diferentes tipos de capital. Es “un *campo de luchas por el poder entre los detentores de diferentes formas de poder*” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 124, cursivas en el original). En este sentido, los agentes dotados de mayor poder (entendido en términos de capital específico, particularmente económico y cultural) dentro de un campo determinado se enfrentan entre sí por el principio legítimo de legitimación y por el modo legítimo de reproducción de los fundamentos de la dominación, intentando ocupar las posiciones dominantes dentro de sus respectivos campos. “Esto puede adoptar la forma de luchas reales, físicas (...) o de confrontaciones simbólicas” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 124, cursivas en el original).

En nuestro trabajo, pudimos observar y analizar las modalidades que adoptan estas luchas por el poder al interior del campo de las políticas sociales (un subcampo del campo político)²², según la posición en el campo de cada uno de los expertos entrevistados.

En relación con los campos sociales, debemos analizar el concepto de **interés** o **illusio**. Para Bourdieu, el agente se mueve dentro de un campo según intereses

²¹ Cuando se refiere al campo literario, que está contenido -ocupando una posición dominada- en el campo del poder, afirma que “en palabras comunes y mucho menos adecuadas: los artistas y escritores, o intelectuales en sentido más general, son una ‘fracción dominada de la clase dominante’” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 159).

²² Ver **Capítulo 6**, punto **6.5. La gestión de lo social: entre la guerra y las emociones**.

específicos, y de este modo se rompe con la idea de las prácticas desinteresadas de los agentes. La noción de *illusio* se opone a la de desinterés o gratuidad así como también a la de indiferencia. “La *illusio* es el opuesto mismo de la ataraxia: es estar preocupado, tomado por el juego. Estar interesado es aceptar que lo que ocurre en un juego social dado importa, que la cuestión que se disputa en él es importante (...) y que vale la pena luchar por ella (...) Cada campo convoca y da vida a una forma específica de interés, una *illusio* específica, bajo la forma de un reconocimiento tácito del valor de los asuntos en juego y el dominio práctico de sus reglas. Además, este interés específico implícito por la participación en el juego difiere según la posición que se ocupe en él (dominante versus dominado u ortodoxo versus herético) y la trayectoria que condujo a cada participante a su posición” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 174). Estos intereses son objetivos (no necesariamente conscientes), y son atribuidos o imputados por el investigador a los agentes sociales que producen las prácticas, en relación a las condiciones objetivas en que éstos se encuentran (las características objetivas de cada una de sus posiciones). Se denominan objetivos en contraposición a los intereses subjetivos o conscientes/ intencionales que declaran tener los agentes, no susceptibles de control metodológico como los objetivos ligados a factores objetivos (Gutiérrez, 1994).

Las fuerzas activas de un campo son las que definen su **capital** específico, y un capital no existe ni funciona sino en función de un campo específico. Los campos se distinguen a partir del tipo de capital que está en juego, y los individuos existen en un campo en tanto agentes detentores de cierto capital específico que les permite entrar y moverse con soltura en el mismo. De este modo, el conocimiento del campo nos permite captar lo singular de cada individuo, el punto de vista o **posición** en el campo desde el cual construye su particular visión del mundo (y del campo) (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]).

Los agentes sociales son “detentores de capitales, y dependiendo de su trayectoria y de la posición que ocupen en el campo en virtud de su dotación (volumen y estructura)

de capital, tienen una propensión a orientarse activamente ya sea hacia la preservación de la distribución de capital o hacia la subversión de dicha distribución” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 165). El **volumen** de capital hace referencia al conjunto de recursos efectivamente utilizables -la suma de los distintos tipos de capital del que puede disponer un agente o grupo social dado-. La **estructura** del capital consiste en las diferentes formas de distribución del capital global entre las distintas especies de capital (Gutierrez, 1994).

Por lo tanto, en un campo podemos evaluar la distribución del capital específico en función de tres criterios (Gutierrez, 1994):

- la posesión o no del capital que está en juego en el campo
- el volumen mayor o menor de ese capital –o del poder de administrarlo- que se ha ido acumulando a lo largo de las luchas desarrolladas en el campo
- el carácter legítimo o no de la posesión del capital -o el poder de administrarlo-. Este concepto se relaciona con el reconocimiento social que se tiene del capital acumulado o del poder de administrarlo.

En síntesis, podemos afirmar que el capital es un conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden. Es posible distinguir cuatro tipos de capitales:

- i. *Capital económico*: constituido por los distintos tipos de factores de producción (tierra, fábrica, trabajo) y los bienes económicos (ingreso, patrimonio, bienes materiales)
- ii. *Capital cultural*: ligado a conocimientos, ciencia y arte. Este capital puede presentarse en tres estados diferentes: en estado incorporado (bajo la forma de disposiciones durables -*habitus*-), en estado objetivado (bajo la forma de bienes culturales) o en estado institucionalizado (lo que es socialmente sancionado, como los títulos académicos)

- iii. *Capital social*²³: ligado a un círculo de relaciones estables, que pueden provocar beneficios materiales y/o simbólicos. Puede ser entendido como “la suma de los recursos, reales o virtuales, de la que se hace acreedor un individuo o grupo en virtud de poseer una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutua familiaridad y reconocimiento” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 178).
- iv. *Capital simbólico*: en un primer momento Bourdieu lo define como ligado a la acumulación de bienes no económicos, como el honor, prestigio, salvación, relaciones, conocimientos. Luego, lo relaciona con la forma que revisten los distintos tipos de capital cuando son percibidos y reconocidos como legítimos. El capital simbólico se erige así como una especie de capital que juega como “sobreañadido de prestigio, legitimidad, autoridad, reconocimiento, a los otros capitales, principios de distinción y diferenciación que se ponen en juego frente a los demás agentes del campo, que se agregarían a la posición que se tiene por el manejo del capital específico que se disputa en ese campo” (Gutierrez, 1994: 29).

En nuestro trabajo, el conocimiento del campo de las políticas sociales nos permitió analizar de alguna manera la posición de cada uno de nuestros expertos informantes en este campo (más o menos dominante según sus trayectorias y la acumulación de fuerza, capital político y reputación) y así, intentar comprender los intereses específicos de estos agentes en relación a sus prácticas²⁴.

El *habitus*, estructura estructurante y estructurada, “consiste en un conjunto de relaciones históricas ‘depositadas’ dentro de los cuerpos de los individuos bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 44). El *habitus* “incluye el proceso por el cual los distintos tipos

²³ El desarrollo de este concepto, central en este trabajo, se trata con mayor detenimiento en este mismo capítulo, punto **2.4. El concepto de capital social**.

²⁴ Ver **Capítulo 6**.

de educación (familiar, escolar, etc)²⁵ fueron implantando en los sujetos los esquemas de conocimiento y acción....” (García Canclini, 1990: 37). De esta manera, los *habitus*, en tanto sistemas de disposiciones, estructuras que pueden funcionar como estructuras estructurantes, sistematizan las prácticas individuales y grupales.

Para Bourdieu, hablar de *habitus* es “aseverar que lo individual, e incluso lo personal, lo subjetivo, es social, colectivo. El *habitus* es una subjetividad socializada” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 186).

El *habitus* se relaciona también con otro concepto central de la teoría de Bourdieu, el **sentido práctico**. De esta manera, Bourdieu afirma que “los sujetos son en realidad agentes actuantes y conscientes dotados de un *sentido práctico* (...) sistema adquirido de preferencias, de principios de visión y de división (lo que se suele llamar un gusto), de estructuras cognitivas duraderas (que esencialmente son fruto de la incorporación de estructuras objetivas) y de esquemas de acción que orientan la percepción de la situación y la respuesta adaptada. El *habitus* es esa especie de sentido práctico de lo que hay que hacer en una situación determinada -lo que, en deporte, se llama el sentido del juego, arte de *anticipar* el desarrollo futuro del juego que está inscrito en punteado en el estado presente del juego-.” (1997 [1994]: 40, cursivas en el original)

A simple vista parece que el proceso de formación de los *habitus* es irreversible. Pero sin embargo, el *habitus* constituye un sistema de disposiciones durables, pero no inmutables. Es un *sistema abierto de disposiciones*, y como tal está constantemente sujeto y afectado por experiencias que refuerzan o modifican sus estructuras (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]). “El encontrarse enfrentado a situaciones nuevas, en el contexto de condiciones objetivas diferentes a aquellas que constituyeron la instancia de formación de los *habitus*, presentan al agente social instancias que posibilitan la reformulación de sus disposiciones (...) Otra manera posible de introducir cambios en los *habitus* es pensable a través de un proceso de autosocioanálisis, mediante el cual el

²⁵ Y en este trabajo, entendemos que también la “educación” (como proceso de socialización) adquirida a partir de la pertenencia a un campo social específico (o grupo, institución, etc), como por ejemplo en nuestro caso, el campo de las políticas sociales.

agente social pueda explicitar sus posibilidades y limitaciones, sus libertades y necesidades contenidas en su sistema de disposiciones y con ello, tomar distancias respecto a esas disposiciones” (Gutierrez, 1994: 51).

El *habitus* es un principio generador de **estrategias** que permite a los agentes enfrentarse a situaciones cambiantes e imprevistas. Bourdieu no entiende por estrategias la búsqueda intencional o premeditada de metas calculadas sino el “despliegue activo de ‘líneas de acción’ objetivamente orientadas que obedecen a regularidades y conforman patrones coherentes y socialmente inteligibles, aún cuando no siguen reglas conscientes o apuntan a las metas premeditadas determinadas por un estratega” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]: 56). Las estrategias son así sugeridas por el *habitus* como una “intuición para el juego” (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]). Esta noción de estrategias también se relaciona con el concepto de **interés** (desarrollado anteriormente). De este modo, toda práctica desplegada por los agentes puede ser entendida en términos de una estrategia de defensa de los intereses ligados a la posición en el campo de juego específico en que se mueven.

Por lo tanto, siguiendo a Bourdieu, entendemos en este trabajo las **prácticas sociales** de los agentes -los expertos entrevistados- en términos de estrategias implementadas (no necesariamente de forma conciente) en defensa de sus intereses ligados a la posición que ocupan (de mayor o menor poder según el caso) en el campo del cual forman parte (en este caso, el campo de las políticas sociales).

2.1.2. La Teoría de la Estructuración de Giddens

Giddens también desea escapar del “dualismo asociado con objetivismo y subjetivismo” (Giddens, 1998 [1984]: 28) al formular su **Teoría de la estructuración**.

El **cambio social** para Giddens es una constante dada en la permanente producción y reproducción de la vida social a través de la acción social. Toda **reproducción** de la vida social por sus actores constituyentes es necesariamente producción de la sociedad, y por lo tanto, la posibilidad del cambio se encuentra presente en cada acto que contribuye a la reproducción de la vida social.

La **teoría del orden** implícita en la teoría de la estructuración, se refiere a un “orden virtual”, la estructura, que surge de la interacción misma entre los sujetos y de su permanente intervención en la reproducción y producción de la sociedad. Las prácticas sociales reproducidas no presentan estructuras en el sentido de “sostén” y “orden” de esta producción, sino que las estructuras existentes espacio-temporalmente, denotan “propiedades estructurales” que conforman el “virtual” orden social. Al referirse a la estructura como un “orden virtual”, Giddens entiende que “sistemas sociales, en tanto prácticas sociales reproducidas, no tienen ‘estructuras’ sino que más bien presentan ‘propiedades estructurales’, y que una estructura existe, como presencia espacio-temporal, sólo en sus actualizaciones en esas prácticas y como huellas mnémicas que orientan la conducta de agentes humanos entendidos” (Giddens, 1998 [1984]: 54). Las propiedades estructurales son sus aspectos institucionalizados, que ofrecen solidez a la estructura por un espacio y tiempo. Las propiedades estructurales de sistemas sociales no existen fuera de una acción, sino que están involucradas en su producción y reproducción.

El orden, como la estructura, tiene una connotación de dinamismo que queda resumida mediante el concepto de “**estructuración**” en el cual, en cierto modo, confluyen los conceptos de “acción” y de “estructura”. El orden no es igual a sí mismo, ya que se crea y se recrea en la permanente interacción entre los individuos. De este modo, Giddens define la estructuración como “la articulación de relaciones sociales por un tiempo y un espacio, en virtud de la **dualidad de la estructura**” (Giddens, 1998 [1984]: 396). La dualidad de la estructura justamente refiere a la estructura en tanto elemento y resultado de la conducta que ella organiza recursivamente. De este modo, podemos afirmar que “la

constitución de agentes y la de estructuras no son dos conjuntos de fenómenos dados independientemente, no forman un dualismo sino que representan una dualidad” (Giddens, 1998 [1984]: 61).

Por lo tanto, podemos decir que la reproducción no es simplemente repetición, sino que en la medida en que permite que cierto grado de orden social permanezca a través del tiempo, también es producción de un orden social y al mismo tiempo puede ser cambio, es decir producción en un sentido más profundo, que puede ser innovación en cada actualización de una convención de una norma o de algo que viene dado por el orden social.

Para Giddens las normas surgen de la **interacción**²⁶ entre los individuos y se “negocian” durante la misma, dando lugar a la posibilidad de un cambio en el orden social a la par que se reproduce la estructura. Por lo tanto, se pueden llegar a provocar cambios en la medida en que la norma no es necesariamente respetada de igual manera siempre y el actor puede innovar en el curso del proceso de acción. En este sentido, podemos pensar que lo más destacable de la Teoría de la estructuración de Giddens es justamente el hecho de que “la flexibilización y complejización del concepto de estructura le permite (...) escapar de las nociones clásicas de reproducción social que impiden explicar el surgimiento de la novedad y el cambio social e institucional” (Tenti Fanfani, 2001: 26). Para Giddens la idea de cambio o ruptura está dada en la misma producción o continuidad de la estructura, “...la simiente del cambio existe en cada acto que contribuye a la reproducción de cualquier forma ‘ordenada’ de vida social” (Giddens, 1997 [1976]: 104).

Ya desde su noción de socialización, Giddens le otorga al sujeto un papel activo (escapándose del rol pasivo que se le asigna por lo general al sujeto socializado, que termina siendo “hecho” por el agente socializador): “La socialización no es nunca algo parecido a una impresión pasiva de la ‘sociedad’ sobre cada ‘individuo’. Desde sus

²⁶ Debemos entender a la interacción no solamente como un proceso de comunicación sino como un orden moral, donde se ponen en juego derechos y obligaciones y por lo tanto están en juego normas, valores y relaciones de poder. Es de esta manera como podemos hablar de un sistema de dominación, de legitimidad, y una tradición cultural compartida entre los actores.

primeras experiencias, el niño es un participante activo en la doble contingencia de la interacción y en una implicación progresiva con la sociedad” (citado de Giddens²⁷ en Tenti Fanfani, 2001: 29).

Varios conceptos de su teoría nos ayudan a pensar en este agente activo y reflexivo que nos describe Giddens. Uno de ellos es el concepto de **conciencia práctica**. Para Giddens, “lo que los agentes saben sobre lo que hacen y sobre las razones de su hacer - su entendimiento como agentes- es vehiculizado en buena parte por una conciencia práctica”, que consiste en “todas las cosas que los actores saben tácitamente sobre el modo de ‘ser con’ en contextos de vida social sin ser capaces de darles una expresión discursiva directa” (Giddens, 1998 [1984]: 24). De este modo, la estructura no existe con independencia del saber que los agentes poseen sobre lo que hacen en su vida cotidiana.

Giddens, al igual que Bourdieu, le otorga en su teoría un lugar protagónico al estudio de las **prácticas sociales**. El **modelo estratificado del agente** resume su postura acerca de las prácticas sociales de los actores. Dicho modelo incluye el registro reflexivo, la racionalización y la motivación de la acción.

Los actores sociales no generan prácticas sociales sino que las recrean en forma continuada a través de los mismos medios por los cuales se expresan a si mismos como actores. La continuidad de las prácticas presupone **reflexividad**, que no se debe entender como “auto- conciencia” sino como el “carácter registrado del fluir corriente de una vida social” (Giddens, 1998 [1984]: 41). Los agentes son competentes en tanto registran reflexivamente sus acciones. “El registro reflexivo de una acción supone una **racionalización**, entendida aquí más como un proceso que como un estado, y como parte intrínseca de la competencia de unos agentes” (Giddens, 1998 [1984]: 41). La racionalización de una acción es la base principal sobre la cual los otros evalúan la “**competencia**” generalizada de los actores. De este modo, al racionalizar su accionar, los actores tienen una “comprensión teórica” continua sobre los fundamentos de su

²⁷ Giddens, A. (1979) *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.

actividad. El criterio de competencia se aplica a las conductas cotidianas, y hace referencia a que los actores deben ser capaces de explicar, si se les pide, casi todo lo que hacen. Las razones que dan para rendir cuenta de sus prácticas se basan en los conocimientos que los propios agentes poseen para producirlas y reproducirlas (el “conocimiento mutuo”), que no es directamente asequible a la conciencia de los actores. Los actores aparecen de este modo dotados de la capacidad de monitorear reflexivamente (de modo racional y discursivo) sus acciones o prácticas.

Por su parte, los **motivos** de la acción, ligados a los deseos que la mueven, permanecen en el inconciente del agente. Las motivaciones no están tan ligadas al devenir cotidiano de la vida como la reflexividad y la racionalización de la acción. La motivación denota más bien un potencial de acción, no tanto el modo en que el agente lleva adelante su acción. De este modo, un actor podría dar cuenta de las intenciones y razones de su acción, pero podría no hacerlo sobre sus motivos, que permanecen inconcientes.

Por lo tanto el agente, que se supone que “sabe lo que hace”, no cuenta con un saber acabado sobre las circunstancias en las que actúa, y no está en condiciones de controlar todos los resultados de sus acciones, dando lugar así a “las consecuencias no intencionales de la acción social” (Tenti Fanfani, 2001).

En relación con este esquema teórico, Bourdieu realiza un planteo similar al describir las **estrategias** que guían las acciones de los agentes, que -sin ser un producto conciente de la acción- emergen como respuestas posibles a partir de los *habitus* incorporados (no de manera conciente) en los agentes, como “sentidos prácticos” de “lo que hay que hacer” en una determinada situación.

En nuestro análisis de los discursos de los expertos entrevistados, utilizamos estas herramientas que nos proveen los esquemas conceptuales de Bourdieu y Giddens. De este último, particularmente, nos guiamos por la potencialidad analítica que nos proveen

los conceptos comprendidos en el modelo estratificado del agente, para dar cuenta de las razones y motivaciones de las prácticas de nuestros sujetos entrevistados.

2.2. El concepto de Género

El término “género” se incorpora en las ciencias sociales a partir de la década del '50, cuando el investigador John Money propone el término “papel de género” (*gender role*) para describir el conjunto de conductas de varones y mujeres. Luego, a fines de la década del '60, Robert Stoller (1968) establece más claramente la diferencia conceptual entre sexo y género basándose en una investigación en niños y niñas que debido a problemas anatómicos habían sido educados de acuerdo a un sexo que fisiológicamente no era el suyo. Stoller (1968) observa que esos niños se empeñaban en mantener las formas de comportamiento del sexo en el que habían sido educados, y de este modo, nos acerca a la idea principal que define al sexo como la diferencia sexual inscrita en el cuerpo, y al género como los significados que cada cultura le atribuye a dicha diferencia (Burín y Meler, 2000; Gomariz, 1992). De esta manera, el concepto de género contribuye a la idea de que la anatomía no es lo que posiciona a mujeres y hombres en ámbitos y jerarquías distintas, sino la simbolización que las sociedades hacen de ella (Lamas, 1999: 87).

Siguiendo a varios autores (Lamas, 1999; Scott, 1996; Bourdieu, 2000a [1998]), encontramos que la definición del concepto de género se articula en torno a dos ejes principales: la diferencia sexual y el poder/ la dominación. Relacionando a ambos, se instala la noción de división u oposición, la idea de lo binario: varón/ mujer, masculino/ femenino, dominante/ dominado.

Para Bourdieu (2000a [1998]), la dominación está inscrita en los cuerpos en forma de *habitus*²⁸. Bourdieu sitúa el origen de la dominación masculina más allá de la diferencia sexual (física) y la inscribe en prácticas ancladas ya sea en el físico/ en los cuerpos, como en los *habitus* de varones y mujeres, que tienden a establecer divisiones de género en todos los ámbitos de la vida (estructurando de esta manera todas las desigualdades sociales, y no sólo las de género). Esta “división del mundo” basada en las diferencias biológicas –sobre todo en las diferencias referidas al trabajo de procreación y reproducción- actúa como la mejor fundada de las ilusiones colectivas. De este modo, el concepto de género estructura la percepción y organización, concreta y simbólica, de toda la vida social (Bourdieu, 2000a [1998]).

Todo conocimiento descansa en una operación fundamental de división: la oposición entre lo masculino y lo femenino. Las personas aprenden esta división a partir de actividades cotidianas imbuidas de sentido simbólico, mediante la práctica. Establecidos como conjuntos de referencias, los conceptos cotidianos sobre lo femenino y lo masculino estructuran la percepción y la organización concreta y simbólica de toda la vida social. De este modo, la división de las cosas y las actividades de acuerdo con la oposición entre lo masculino y lo femenino se inserta en un sistema de oposiciones homólogas: alto/bajo, arriba/abajo, delante/detrás, derecha/izquierda, recto/curvo, seco/húmedo, duro/blando, fuera (público)/ dentro (privado) (Bourdieu, 2000a [1998]). Las diferencias sexuales están inmersas en el conjunto de oposiciones que organizan todo el cosmos, la división de tareas y actividades y los papeles sociales. Las oposiciones se construyen sobre las diferencias sexuales, y se perciben como “naturales”, por lo cual se oculta la relación de dominación que está en la base. La diferencia sexual (“diferencias visibles entre los órganos sexuales masculino y femenino”) es “una construcción social que tiene su génesis en los principios de la división de la razón androcéntrica, fundada a su vez en la división de los estatutos sociales atribuidos al hombre y a la mujer” (Bourdieu, 2000a [1998]: 28).

²⁸ Ver en este mismo capítulo punto **2.1.1. La Teoría de la práctica de Bourdieu.**

El orden social masculino se impone gracias al acuerdo perfecto e inmediato que obtiene de estructuras como la organización social del espacio y tiempo, la división sexual del trabajo, y de estructuras cognitivas inscritas en los cuerpos y las mentes que se traducen mediante el mecanismo de la oposición binaria, en *habitus*. Estos *habitus* son producto de la encarnación de la relación de poder, que lleva a conceptualizar la relación dominante/ dominado como “natural”.

La división entre los sexos parece estar ‘en el orden de las cosas’, como se dice a veces para referirse a lo que es normal y natural, hasta el punto de ser inevitable: se presenta a un tiempo, en su estado objetivo, tanto en las cosas (...) como en el mundo social y, en estado incorporado, en los cuerpos y en los hábitos de sus agentes, que funcionan como sistemas de esquemas de percepciones, tanto de pensamiento como de acción (Bourdieu, 2000a [1998]: 21).

La eficacia de lo masculino reside en que legitima una relación de dominación al inscribirla en lo biológico, que es en sí mismo una construcción social biologizada. Mediante la socialización se imponen las relaciones de dominación de género de manera progresiva: la masculinidad se impone a los varones, y la feminidad a las mujeres (Lamas, 1999). Así, tanto varones como mujeres son “prisioneros del género” (Flax, 1990: 4), “dominados por su dominación” (Bourdieu, 2000a [1998]: 89).

La dominación masculina está anclada en nuestros inconcientes, en las estructuras simbólicas y en las instituciones de la sociedad (Bourdieu, 2000a [1998]).

Según Bourdieu, la familia es la que asume el papel principal en la reproducción de la dominación y la visión masculinas. Sin embargo, “si bien la unidad doméstica es uno de los lugares en los que la dominación masculina se manifiesta de manera más indiscutible y más visible (...) el principio de la perpetuación de las relaciones de fuerza materiales y simbólicas que allí se ejercen se sitúa en lo esencial fuera de esta unidad, en unas instancias como la Iglesia, la Escuela o el Estado” (Bourdieu, 2000a [1998]: 140).

En esta perpetuación de las relaciones de dominación masculinas, para Bourdieu cobra un rol fundamental el Estado, que:

ha acudido a ratificar e incrementar las prescripciones y las procripciones del patriarcado privado con las de un patriarcado público, inscrito en todas las instituciones encargadas de gestionar y de regular la existencia cotidiana de la unidad doméstica. Sin alcanzar el grado de los Estados paternalistas y autoritarios (...) realizaciones perfectas de la división ultraconservadora que convierte a la familia patriarcal en el principio y en el modelo del orden social como orden moral, basado en la preeminencia absoluta de los hombres respecto a las mujeres, de los adultos respecto a los niños, y de la identificación de la moralidad con la fuerza, la valentía y con el dominio del cuerpo (...) los Estados modernos han inscrito en el derecho de la familia, y muy especialmente en las reglas que regulan el estado civil de los ciudadanos, todos los principios fundamentales de la visión androcéntrica (Bourdieu, 2000a [1998]: 109).

Al igual que Bourdieu, Hollway (1984) problematiza el concepto de género haciendo referencia a los **discursos** socialmente dominantes sobre lo masculino y lo femenino, y también alude a la reproducción de las diferencias de género a través de las prácticas. La autora distingue entre la reproducción (sin guión) –que enfatiza el mantenimiento más que el cambio- y el concepto de **re-producción** (con guión) mediante el cual intenta significar que cada práctica es una producción (lo que llama su “positividad”). Por lo tanto, las prácticas diarias y el significado mediante el cual adquieren su efectividad, pueden contribuir al mantenimiento de las diferencias de género (reproducción sin guión) o su modificación (la producción de significados diferenciales de género que llevan a un cambio en las prácticas).

Para Hollway, son los discursos socialmente dominantes los que producen significado. De esta manera, la asunción generalizada sobre los varones en nuestras sociedades es que son poderosos, racionales, autónomos, controlados y seguros. Estas características

son, por definición, positivamente valoradas en los discursos sexistas. El efecto es poner en primer plano las cualidades de los varones y ocultar su debilidad, y hacer lo contrario para las mujeres.

A través de la posición que asumimos en el discurso, los individuos invertimos en ciertas posiciones sociales. Al considerar que los individuos tienen **inversiones** (en este caso específicas de género) en tomar ciertas posiciones en los discursos, y consecuentemente en las relaciones interpersonales, la autora está afirmando que habrá cierta satisfacción o pago a cambio o recompensa para esa persona (la que invierte). La satisfacción podrá estar en contradicción con otros sentimientos; no es necesariamente racional o conciente. La inversión de los sujetos -así como las posiciones disponibles ofrecidas por los discursos- son socialmente constituidas y constituyentes de subjetividad. Para respondernos cómo un individuo asume posiciones en un discurso y no en otros debemos considerar las historias individuales y la inversión de ese individuo en esa posición determinada. Todo análisis que se centre en la posición subjetiva en los discursos requiere tener en cuenta la inversión que realizó esa persona en tomar esa posición y no otras en un discurso diferente. La posibilidad de cambio en Hollway está dada a partir de las contradicciones en nuestras posiciones, deseos y prácticas -y por lo tanto en nuestras subjetividades- que son consecuencia de la coexistencia de lo nuevo y lo viejo. Cada relación y cada práctica de alguna manera articula estas contradicciones y es un lugar para el cambio potencial, tanto como un lugar para su reproducción.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el desafío del género es desarticular o deconstruir los términos de la diferencia sexual y de la oposición binaria (Scott, 1996), develar lo “no natural” o la construcción social/ cultural que subyace a la división sexual que parece estar “en el orden de las cosas” (Bourdieu, 2000a [1998]):

es preciso reconstruir la historia del trabajo histórico de deshistorización o, si se prefiere, la historia de la (re)creación continuada de las estructuras objetivas y

subjetivas de la dominación masculina que se está realizando permanentemente, desde que existen hombres y mujeres, y a través de la cual el orden masculino se ve reproducido de época en época. En otras palabras, una 'historia de las mujeres' que intente demostrar, aunque sea a pesar suyo, una gran parte de las constancias y las permanencias, está obligada, si quiere ser consecuente, a dejar un espacio, y sin duda el más importante, a la historia de los agentes y de las instituciones que concurren permanentemente a asegurar esas permanencias, Iglesia, Estado, Escuela, etc. (Bourdieu, 2000a: [1998] 105, subrayado del autor)

De este desarrollo conceptual se desprende una **definición operacional del concepto de género**. En este trabajo consideramos la definición que desarrolla Scott (1996), que creemos que sintetiza lo expuesto anteriormente en este apartado, incluyendo los aspectos simbólicos de la diferencia sexual, como también lo referente a la dominación y al poder.

El núcleo central de su definición se basa en una conexión entre dos proposiciones:

1. El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y
2. El género es una forma primaria de relaciones significantes de poder.

Como elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, el género comprende cuatro elementos interrelacionados:

- i. **símbolos** culturalmente disponibles que evocan representaciones, múltiples y a menudo contradictorias
- ii. conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos. Se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, que afirman unívocamente el significado del varón y mujer, masculino y femenino. La oposición que emerge como dominante es expuesta como la única posible, y la historia se escribe como si esas posiciones normativas fueran producto del consenso social y no del conflicto.

iii. Por lo tanto, se debe incluir en el análisis de género nociones políticas y referencias a las instituciones y organizaciones sociales²⁹.

iv. La identidad subjetiva es el cuarto aspecto del género a considerar. En este punto, Scott se posiciona críticamente respecto al psicoanálisis, dado que considera que -si bien es una teoría importante sobre la reproducción del género-, su pretensión universal le quita una mirada histórica. Destaca así que los historiadores necesitan investigar las formas en que se construyen esencialmente las identidades de género y relacionarlas con las actividades, organizaciones sociales y representaciones culturales históricamente específicas.

Así, retomando a Hollway (1984), creemos que es central considerar el discurso socialmente dominante sobre las diferencias de género, así como también la posición en la que “invierte” cada individuo respecto a este discurso y -consecuentemente- respecto a sus relaciones interpersonales.

Por último, el entender el género como una forma primaria de relaciones significantes de poder es el fundamento de la teorización del género. Según Scott (1996), el género es el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder (aunque no el único), en el marco de las tradiciones judeo cristiana e islámica.

2.3. Las políticas sociales

En esta sección intentamos aproximarnos a una definición conceptual de las políticas sociales, así como también de los planes, programas y proyectos sociales que derivan de estas últimas.

²⁹ Efectuando una crítica a algunos antropólogos, que restringen el uso del género al sistema de parentesco, Scott (1996) afirma que el género se construye no sólo mediante el parentesco, sino también mediante la economía y la política que, en nuestras sociedades, actúan independientemente del parentesco.

Cabe destacar que en la bibliografía consultada por lo general no abundan definiciones conceptuales de estos términos. Más bien, en muchos textos se utilizan indistintamente sin definirlos claramente. Esto último contribuye a aumentar el caos que existe a nivel conceptual en esta área. Como sostiene Danani (2009), en el campo académico la política social es de construcción relativamente reciente, lo cual hace que a menudo los debates giren en torno a la pregunta ¿qué es la política social?. Esta pregunta es la que intentamos responder en este capítulo, intentando aclarar el panorama conceptual sobre el tema, con el objetivo de contar en este trabajo con conceptos unívocos de políticas sociales, planes y programas sociales.

Por último, se aborda las relaciones conceptuales (centrales para los objetivos propuestos en este estudio) entre las políticas sociales y el género, y los programas sociales y la incorporación de la perspectiva de género en sus diseños e implementación.

2.3.1. ¿Qué entendemos por Política social?

Como decíamos anteriormente, existe cierta dificultad en conceptualizar la política social. Siguiendo a Danani (2009) y Adelantado (s.f.), podemos sostener que esta dificultad reside en que la política social se relaciona con el **bienestar social**, un campo de análisis particular sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos. De este modo, un primer acercamiento general y abstracto a la definición de política social la ubica en el conjunto de ámbitos que potencialmente pueden proveer bienestar social (Repetto, 1998).

La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido (SIEMPRO, UNESCO, 1999: 10).

A su vez, toda política social es portadora de una definición de **necesidad social**. El desarrollo de políticas sociales es “un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural, en el que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades” (Danani, 2009: 36). Las políticas sociales de este modo, “responden a ideas acerca de la igualdad y a lo que corresponde a cada cual, determinan la división social del bienestar, en tanto dispositivos gubernamentales que permiten la gestión de las desigualdades-, asignando a cada esfera de la estructura social un determinado papel en la satisfacción de las necesidades (Aguirre, 2003: 17).

A partir de la década del '80 comienza a cuestionarse el monopolio del Estado en el suministro de bienestar y se postula que además del Estado existen otras instancias que proveen (o son potenciales proveedoras) de bienestar social, como el mercado, o los lazos cercanos informales (vecinos, amigos, familia) y el sector voluntario. Todos ellos constituyen un agregado de bienestar o *welfare mix*. Pero, como sostienen varios autores -a los cuales adscribimos en este trabajo- (SIEMPRO, UNESCO, 1999; Adelantado, s.f.; Atria, 2005) el *welfare mix* se refiere a la división social del bienestar, y la política social hace referencia más propiamente a las decisiones estatales que dan forma a tal división.

Para Esping Andersen (1996) es central el concepto de desmercantilización, que define como el proceso por el cual se presta un servicio como un asunto de derecho y por el que una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado. Por su parte, la familiarización y comunitarización son dos vías de satisfacción de necesidades distintas que la desmercantilización. Ambas presentan al par familia/comunidad como fuente y recurso de bienestar, en oposición al Estado. Las familias proveen bienestar a través de sus funciones básicas de procreación, prestación de servicios por medio del trabajo doméstico, funciones expresivas y afectivas a través de cuidados (Aguirre, 2003). El Estado podría “desfamiliarizar” las políticas sociales mediante el reemplazo o provisión (estatal, de asociaciones voluntarias o del mercado) de estos bienes que produce la familia. Sin embargo, en los países latinoamericanos no existen servicios públicos de atención a niños y personas dependientes (estas funciones son reemplazadas por el

servicio doméstico en las clases más acomodadas, y por las redes vecinales o familiares en los sectores populares). Las funciones afectivas son realizadas exclusivamente por las familias y el entorno vecinal en algunos casos. Y el trabajo doméstico no remunerado es realizado casi exclusivamente por mujeres.

Estas modalidades de satisfacción de necesidades (la familiar y comunitaria) no constituyen derechos ni socializan la reproducción; por el contrario, la privatizan, devolviendo a la esfera familiar e individual la responsabilidad por el bienestar. Cuando el propio Estado estimula los procesos de familiarización, “incentivando el recurso a una ‘informalización del bienestar y la asistencia’, los ‘problemas sociales’ terminan siendo identificados con ‘fallas familiares’ o comunitarias” (Danani, 2009: 44).

2.3.2. Hacia una definición operacional de política social. Los planes y programas sociales y la gestión de lo social.

En relación con los aspectos mencionados en el punto anterior sobre cómo abordar conceptualmente la “política social”, podemos afirmar que una primera definición de políticas sociales las ubica dentro del conjunto de **políticas públicas**, como “un campo determinado de políticas públicas” (Atria, 2005). Estas últimas deben ser consideradas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oslak, 2000: 21). Así, las políticas públicas pueden considerarse como cadenas de decisiones que involucran directamente a agentes públicos.

Dentro de las posibles y diversas formas de definir la política social, elegimos hacerlo por su “objeto”³⁰ o “lo que es (directa y prioritariamente) destinatario de la acción u

³⁰ Otras formas posibles de definir la política social (Danani, 2009):

- “finalísticas o teleológicas”: las que enfatizan la finalidad o el deber ser de las políticas sociales
- “funcionales”: las que definen las políticas sociales por la función que cumplen

operación del sujeto” (Danani, 2009: 29). De este modo, “lo que conceptualmente diferencia en primer lugar a los tipos de políticas entre sí es aquello que constituye su objeto de intervención directa” (Danani, 2009: 29). Las políticas sociales se pueden definir como “intervenciones sociales del Estado”, que se caracterizan por que su objeto son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población (Danani, 2009)³¹. Así, deben entenderse como parte del proceso de reproducción social (Danani, 1997; Molyneux, 2007); son un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social (Adelantado, s.f.). Mediante ellas se pueden transformar derechos (como la salud, educación, pensiones) en mercancías, o dejar en manos del mercado, la familia (las mujeres) o el tercer sector las respuestas a los problemas sociales (Adelantado, s.f.).

Esta definición de política social nos aleja -por un lado- de las definiciones clásicas (de autores como Castel, Skocpol y Esping-Andersen) que consideran política social a toda circunstancia histórica en la que intervenciones institucionales se ocuparon de las condiciones de vida de la población (particularmente de la pobreza, enfermedad y trabajo), y -por otro lado- de un tipo más reciente de definición que la asocia a la política contra la pobreza (o de alivio de la pobreza), y que resume la ideología del neoliberalismo en el área de las políticas sociales (Danani, 2009).

Intentando resumir lo anteriormente expuesto, podemos esbozar la siguiente definición operacional de “política social”:

La política social es un complejo de proyectos, planes y programas, conducidos por agentes públicos y organizados en un marco de acción para intervenir en las distribuciones de oportunidades y de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales (Atria, 2005: 61)

-
- “operacionales”: las que las definen por los instrumentos que movilizan en tanto política pública
 - “sectoriales”: las que subrayan las acciones en subcampos como educación, salud, etc.
 - “relacionales”: inscriben estas políticas en la dinámica de relaciones de poder de cada sociedad

³¹ Las intervenciones sociales no estatales no son consideradas políticas sociales excepto que sean resultado de un proceso de terciarización de acciones estatales.

Los **objetivos** de una política social pueden ser singulares (limitados y precisamente identificados) o plurales (de amplio espectro, que pretenden lograr un conjunto de metas).

Las políticas sociales suponen discriminación positiva: los **grupos destinatarios**³². Los grupos destinatarios (o grupos objetivo) de políticas sociales pueden estar específicamente o genéricamente delimitados. En general los primeros son grupos sociales dotados de algún grado de organización, y los segundos son más bien categorías sociales.

De la combinación entre tipos de objetivos y destinatarios de la política social, podemos establecer la siguiente tipología de políticas sociales (Atria, s.f.):

	Objetivos singulares	Objetivos plurales
Destinatarios específicos	PROYECTOS	PROGRAMAS
Destinatarios genéricos	PLANES	MARCO DE ACCION

Los **“marcos de acción”** se corresponden con las políticas sociales más blandas, cuyos destinatarios son genéricos y persiguen una pluralidad de objetivos (por ejemplo una política de calidad y equidad de la educación).

“Política” y “programa” son conceptos recíprocamente relacionados. En la práctica de la gestión, en el discurso técnico y hasta en la bibliografía sobre el tema, muchas veces se presentan como sinónimos, pero cada uno refiere a distintos modos de construir el problema de la gestión de la política social (Chiara y Di Virgilio, 2009). El concepto de **gestión** permite establecer conexiones entre los conceptos de “política social” y “programa social”, dado que cuando se habla de gestión de la política social se está hablando también de “programas en acto”.

³² Dentro del tipo de políticas sociales focalizadas, se suele emplear el término de **poblaciones-objeto** (también conocidas como "beneficiarios/as") de un programa social para referirse al "conjunto de personas que han sido seleccionadas, a través de los mecanismos y los criterios de focalización, para recibir directamente los bienes y servicios que prestará el programa social" (SIEMPRO-UNESCO, 1999: 142, Glosario). En la actualidad, se impuso discursivamente el hablar de beneficiarios no como objeto de políticas sociales sino como sujetos de las mismas (sujetos de derecho) (Danani, 1997).

A su vez, “programa” y “proyecto” son conceptos relacionados que aluden a distintos niveles de organización en la “cascada de la planificación”: “un **proyecto** es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 55). Tienen destinatarios específicamente determinados y persiguen objetivos singulares. Podría decirse que este tipo caracteriza a las políticas sociales más “duras” (Atria, 2005).

Un “**programa**” en cambio, se “constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 55). Por lo general, los programas se hacen operativos en proyectos, y modelan una determinada “política social”. Los programas, junto con los **planes sociales** (que persiguen objetivos singulares y tienen destinatarios genéricos³³) son tipos intermedios de política social (Atria, s.f.).

Según el SIEMPRO, un **programa social** es “el conjunto coherente de acciones destinadas a transformar la situación inicial de una población determinada y mejorar sus condiciones de vida” (SIEMPRO-UNESCO, 1999: 9). Siguiendo la conceptualización del SIEMPRO -que más bien apunta a lo que “debe ser” en esta área-, un programa social consta de varias etapas, tradicionalmente conocidas como: de planificación, ejecución y evaluación. Desde la llamada “Metodología de Gestión integral de programas sociales” que se basa en la planificación estratégica, estas etapas se articulan de manera integral. Esta metodología responde a las demandas de la “Gestión pública orientada a resultados”, la que “significa un cambio en la concepción, estrategias y metodologías de planificación y evaluación de políticas y programas sociales: si los programas sociales tienen como objetivo solucionar y transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos de la población, entonces, la Gestión orientada a resultados debe ser el proceso integral que permita planificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que superen o alivien, efectivamente, dichos problemas” (SIEMPRO- UNESCO, 1999: 7). En

³³ Por ejemplo el **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**, cuyo objetivo general era brindar ayuda económica a jefes/as desocupados con hijos menores, y cuyos destinatarios eran Jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad; cohabitantes/cónyuges o jefas de hogar embarazada.

este marco, la **formulación** de un programa social es un momento central de la planificación, porque entonces se formalizan los elementos esenciales diseñados e identificados durante el proceso de planificación (SIEMPRO - UNESCO, 1999: 11).

La **ejecución** de un programa es el proceso centrado en el "hacer", en el que se cumplen los componentes de las instancias planificadas, se implementan las actividades y se logran los resultados esperados de acuerdo a los criterios, los tiempos, responsables y recursos previstos en la planificación (SIEMPRO - UNESCO, 1999: 11). La ejecución puede transformar la planificación del programa, dado que se enfrentan situaciones, decisiones y condiciones internas y externas que inciden en él y lo afectan, debiéndose transformar las actividades del programa.

Moser (1995) nos plantea sin embargo una definición más amplia de la idea de "planificación social". De este modo, la autora propone que el **proceso de planificación** es un concepto usado de manera genérica para describir tres etapas de lo que esencialmente es un proceso continuo e integral: la formulación de políticas, la planificación (proceso de implementación que a menudo concluye en un plan) y la organización de la implementación (proceso de acción administrativa para entregar el programa diseñado, que por lo general resulta en un producto terminado).

Una vez implementado un programa social, debemos podemos analizar su impacto y cobertura. El **impacto** de un programa social es "la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos buscados" (CEPAL, 1995: 25). El impacto se diferencia de la **cobertura** en que mientras esta última se refiere a la cantidad de personas/ beneficiarios que reciben el beneficio, el impacto tiene que ver con alcanzar los objetivos propuestos por el programa (por ejemplo: cobertura es la cantidad de niños que reciben raciones alimentarias diarias y el impacto es la disminución de la tasa de desnutrición). Para conocer el impacto se requieren mediciones específicas y el uso de metodologías adecuadas.

Cabe destacar que este tipo de conceptualización y metodología en el campo de las políticas sociales fue ampliamente difundido y adoptado en la gestión de políticas

sociales en Argentina en la década del '90 (y en cierto modo en la actualidad también se continúa con esta tendencia). La gestión de políticas sociales tendió a ser reducida a una cuestión técnica, centrada en la evaluación y gerenciamiento de programas (en particular los de financiamiento externo). Las políticas perdieron entidad como objeto, emergiendo en su lugar los “programas” (Chiara y Di Virgilio, 2009).

Por último, los **actores** involucrados en el proceso de gestión de políticas sociales se definen como “formas concretas”, ya sean organizaciones/ instituciones o individuos, que ejercen alguna influencia en el proceso de gestión. Son “unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 70).

Según el escenario en el que se inscriben y despliegan su acción, los actores se ligan con distintos momentos lógicos de los procesos de gestión de políticas sociales: “las decisiones (político- institucionales), las técnicas particulares (expertos- profesionales), y la acción sobre el terreno” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 72)³⁴. Por lo tanto, los actores involucrados en el proceso de gestión no son sólo los involucrados directamente en su desarrollo, sino aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen ingerencia sobre el mismo proceso de gestión.

2.3.3. Políticas sociales y género

Las políticas sociales son políticas de género; así como las relaciones de género marcan la naturaleza de los Estados de Bienestar³⁵, estos también afectan las relaciones

³⁴ Esta caracterización de tipos de actores según su relación con los distintos momentos de la gestión de políticas sociales fue tomada en cuenta para la descripción de la tipología de expertos que conforman nuestra muestra final de entrevistados (Ver Capítulo 3)

³⁵ Siguiendo a Orloff (1997: 2) definimos el Estado de Bienestar como aquel Estado que "asume el compromiso de alterar el efecto de las fuerzas sociales o del mercado con el fin de alcanzar una mayor igualdad". El Estado de Bienestar -también definido como la "provisión social estatal"- es "la intervención del Estado en la sociedad civil con el fin de alterar las fuerzas sociales, incluida la dominación masculina" (Orloff (1997: 3).

de género de diversas maneras (Orloff, 1997). Según Orloff, existen dos posturas en el análisis de la relación entre Estado y género, las cuales son incompletas dado que no dan cuenta de la complejidad y heterogeneidad de las políticas sociales:

i. Los seguidores de la postura de "reproducción del patriarcado" afirman que las políticas sociales regulan las relaciones de género y contribuyen a la reproducción de las desigualdades de género. El surgimiento de los Estados de Bienestar es visto como una transición desde el patriarcado "privado" o "personal" al "público" o "estructural". El Estado sustituye a los individuos en la preservación de la dominación masculina. Entre los mecanismos estatales para perpetuar la desigualdad de género podemos mencionar: la división sexual del trabajo, el sistema de remuneración familiar, el matrimonio tradicional (que implica la división del trabajo) y el doble estándar de moral sexual.

Se resalta dentro de este enfoque la contribución social que implica el trabajo de cuidado de las mujeres y cómo la sociedad depende de este trabajo no remunerado que ellas realizan.

Otra forma en que se evidencia la reproducción estatal de la desigualdad de género es a partir de las demandas al Estado: los varones suelen demandar en su rol de trabajadores, en tanto las mujeres lo hacen como miembros de familias (esposas o madres). Existen así programas sociales estatales "masculinos" y "femeninos": los primeros protegen ante las fallas del mercado laboral orientándose a una clientela masculina; mientras que los segundos proporcionan ayuda frente a problemas vinculados con la familia, y se dirigen así a una clientela femenina.

ii. Por su parte, otros autores afirman que los Estados de bienestar funcionan para disminuir las desigualdades sociales (de clase y de género para las feministas) especialmente frente a la vulnerabilidad ante la pobreza. Los seguidores de esta postura afirman que las mujeres son una proporción creciente entre los adultos pobres - especialmente en el caso de los hogares encabezados por mujeres-. También señalan que los programas de transferencia de ingresos ofrecen importantes (aunque no generosos) "paragolpes" contra estas fuentes de pobreza de las mujeres. Sin embargo,

este enfoque se concentra sólo en la pobreza y resulta así incompleto, dado que deja de lado temas significativos como la alta concentración de mujeres en trabajos de tiempo parcial y su continua y desproporcionada responsabilidad en el trabajo doméstico y el cuidado de niños y ancianos.

Para evaluar las políticas sociales de un gobierno desde la perspectiva de género nos tenemos que preguntar sobre los **intereses o necesidades de género** que estas identifican explícita o implícitamente. En este sentido, Moser (1995) -siguiendo la triple conceptualización entre intereses de la mujer, intereses estratégicos de género e intereses prácticos de género que realiza Molyneux (1985)³⁶- refiere a cómo se traducen en la planificación social los intereses en necesidades, distinguiendo entre necesidades prácticas y estratégicas de género. Un interés, definido como “preocupación priorizada”, se traduce en una necesidad, definida como “los medios por los cuales las preocupaciones son satisfechas” (Moser, 1995: 66).

Así, las **necesidades prácticas** se derivan de los roles de la mujer en la sociedad, que las hacen portadoras de responsabilidades y obligaciones orientadas a la satisfacción del bienestar de la familia y la comunidad local. Son las necesidades que las mujeres identifican en virtud de sus roles socialmente aceptados en la sociedad. Estas necesidades no desafían las divisiones del trabajo o la posición subordinada de las mujeres en la sociedad. Son una respuesta a la necesidad percibida como inmediata, identificada en un contexto específico, y a menudo se relacionan con temas como la inadecuación de las condiciones de vida, la atención de la salud y el empleo (Moser, 1995).

Por su parte, las **necesidades estratégicas** de género son las necesidades que las mujeres identifican en virtud de su posición subordinada a los hombres en la sociedad. Satisfacerlas ayuda a las mujeres a lograr una mayor igualdad y cambia los roles existentes, desafiando por ello la posición subordinada de la mujer. Las necesidades estratégicas de género identificadas varían según el contexto cultural y socio-político

³⁶ Molyneux (1985) “Mobilization without emancipation? Women’s interests, state and revolution in Nicaragua”, *Feminist Studies*, 11 (2).

particular dentro del que son formuladas. A menudo estas necesidades son reconocidas como “feministas”, como por ejemplo: la abolición de la división sexual del trabajo, el alivio de la carga de trabajo doméstico y cuidado de niños, el establecimiento de la igualdad política, la libertad de elección sobre la maternidad y la adopción de medidas adecuadas contra la violencia y el control de los hombres sobre las mujeres (Moser, 1995).

De todas formas, debemos tener en cuenta que no se puede hablar de “intereses de género” *per se* dado que estaríamos suponiendo que las mujeres son un grupo social homogéneo con intereses en común, cuando en realidad estos dependen de su lugar específico en la sociedad. Por lo tanto, se necesita comprender cómo el carácter de las políticas en los diferentes Estados de Bienestar da forma y es formado por el contenido de los intereses de género (estratégicos y prácticos) de mujeres y hombres.

Así, para analizar el impacto de las políticas de Estado sobre las relaciones de género se requieren dimensiones de género específicas, como por ejemplo:

- * evaluar los regímenes de política en términos de sus distintos niveles de compromiso con una forma de hogar del tipo “hombre proveedor- mujer ama de casa”. Para Orloff (1997) este modelo no examina la situación de las mujeres que no están vinculadas a un hombre a través del matrimonio.

- * examinar los Estados de Bienestar a partir de su similitud con dos tipos ideales: el modelo del “proveedor” (similar al modelo anterior) y el “individual”, donde hombres y mujeres reciben salarios y asumen cuidados (Orloff, 1997). En este último, los beneficios se piensan a nivel individual, y gran parte del trabajo de cuidados es remunerado y provisto por el Estado.

- * la clave está en el concepto de desmercantilización: el acceso que tienen las mujeres al trabajo remunerado y a los servicios de cuidado es central para analizar la influencia de los Estados sobre las relaciones de género. Esto supone evaluar los modos en que el Estado afecta “la autonomía y el aislamiento personal de la dependencia personal y/o

pública” (Orloff, 1997, citando a O’ Connor, 1993³⁷: 27). En el mismo sentido, Orloff (1997) propone analizar “la manera como los beneficios contribuyen a la capacidad de las mujeres para formar y mantener un hogar independiente, una dimensión que señala la habilidad de quienes realizan la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado –casi todas las mujeres- para formar un hogar autónomo, esto es, sobrevivir y mantener a sus niños/as sin tener que casarse para lograr acceder al ingreso de un proveedor” (Orloff, 1997: 27). Los hombres por lo general obtienen esta capacidad a través del mercado laboral mientras que las mujeres dependen de las políticas estatales.

La solución a esta escisión entre trabajo remunerado y no remunerado sería “reconstruir el género” intentando inducir a los hombres a realizar trabajos de cuidado al igual que las mujeres, lo cual derribaría la oposición entre “proveedores” y “cuidadoras”.

En relación con la situación de los países en desarrollo y la inclusión de la perspectiva de género en políticas sociales, Moser (1995) describe los distintos tipos de enfoques que se suceden en la historia de las políticas sociales en el Tercer Mundo a partir de modelos de “tipos ideales”. La evolución que plantea de las tendencias de las políticas orientadas a la mujer es, con algunas salvedades, muy similar a la que encontramos en Argentina.

El primer enfoque es el de **bienestar**, que se introduce en los años ’50 y ’60. Tiene como objetivo hacer de las mujeres en desarrollo mejores madres. Es un enfoque centrado en el rol reproductivo de la mujer, que busca cubrir las necesidades prácticas de la mujer a partir de ese rol. Las políticas que se adoptan por lo general responden a la ayuda alimentaria, la malnutrición (programas de salud materno infantil) y la planificación familiar (más extendida a partir de los años ’70).

El segundo enfoque es el de la **equidad**, que tiene como objetivo conseguir equidad para las mujeres en el proceso de desarrollo. Busca cubrir las necesidades estratégicas de género mediante la intervención directa del Estado, otorgando autonomía política y económica a la mujer, y reduciendo la desigualdad con los hombres. Este enfoque se

³⁷ O’ Connor, Julia (1993) “Gender, Class, and Citizenship in the comparative Analysis of Welfare State Regimens: Theoretical and Methodological Issues”, *British Journal of Sociology*, 44: 501-18.

desarrolla entre 1975- 1985 (Década de la Mujer), y se ve influenciado en gran medida por el movimiento feminista.

El enfoque de la **anti-pobreza** se desarrolla simultáneamente con el de equidad (a partir de los años '70). Su objetivo es asegurarse que las mujeres pobres aumenten su productividad. Reconoce el rol productivo de la mujer e intenta satisfacer las necesidades prácticas de género mediante un ingreso. Si bien este enfoque podría estimular el desarrollo de las mujeres en nuevas áreas de trabajo que no las ligen directamente con su rol reproductivo en la sociedad, los trabajos que se promueven están por lo general relacionados con actividades tradicionalmente emprendidas por mujeres. Por eso se afirma que este enfoque tiende a la satisfacción de las necesidades prácticas de género.

El siguiente enfoque es el de **eficiencia**. Predomina sobre todo desde la crisis de la deuda de los '80, y su objetivo es asegurar que el desarrollo sea más eficiente y efectivo a partir de la contribución económica de la mujer. La mujer es vista en términos de su contribución a la disminución de los servicios sociales mediante la extensión de su tiempo de trabajo. Está relacionado con las políticas de ajuste estructural implementadas en América latina. Las políticas desarrolladas en este marco, sólo pueden ser exitosas a costa de una más larga y dura jornada de trabajo para las mujeres. Este enfoque fue el más popular en la década del '90 (y podríamos decir que no se cuestiona sustancialmente en el nuevo siglo) tanto para los gobiernos como para los organismos de crédito internacionales.

2.3.4. El género en el diseño e implementación de programas sociales

Como sostiene Guzmán (1991: 149), la incorporación de la dimensión de género en las Políticas Públicas implica “la voluntad explícita de promover una redistribución entre los géneros en términos de: asignación de recursos públicos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad, y valoración del trabajo de hombres y

mujeres". Las políticas de género no son políticas dirigidas hacia las mujeres, sino políticas que buscan superar la desigualdad existente entre los sexos debido al sistema de género imperante en nuestras sociedades (Consejo Nacional de las Mujeres, 2007). Por lo general, se tiende a confundir las políticas dirigidas hacia las mujeres con las dirigidas a sus familias, "asumiendo que estas últimas constituyen un beneficio directo para las mujeres" (Consejo Nacional de las Mujeres, 2007: 22), sin entender que muchas veces estas políticas refuerzan los roles tradicionales de género y limitan a las mujeres en las posibilidades de ejercer sus derechos (Consejo Nacional de las Mujeres, 2007).

Debemos tener en cuenta que el diseño y elaboración de un programa social se sustenta en una determinada concepción explícita o implícita sobre las relaciones de género y la realidad social. La concepción de los encargados/as del diseño de los programas sobre las relaciones de género influye en la significación que le atribuyen a las diferencias observables entre hombres y mujeres. Si estas diferencias son consideradas como parte de la diversidad sexual, no se actuará en consecuencia; pero si se las considera expresiones de discriminación contra la mujer serán incorporadas en la formulación del problema a abordar. "[E]n general, a nivel de la formulación y ejecución de políticas, todavía no hay un amplio consenso que la pobreza de las mujeres se debe, en parte, a su condición de género" (Valenzuela, 2004: 27). En este mismo sentido, Molyneux (2007) señala que el alivio de la pobreza aún se trata a menudo como una necesidad social no problematizada, sin considerar las relaciones sociales que la producen, dentro de las cuales las relaciones de género son particularmente importantes.

En relación con las concepciones sobre las relaciones de género que sustentan las acciones de los planificadores sociales, Moser (1995) alude a ciertas presunciones de tendencia casi universal en el ámbito de la planificación social³⁸, entre las que menciona:

³⁸ El concepto de "planificación social" según esta autora fue definido anteriormente, en este capítulo, punto **2.3.2. Hacia una definición operacional de política social. Los planes y programas sociales y la gestión de lo social.**

* La idea de que un hogar esta conformado por una familia nuclear de esposo, esposa y dos o tres hijos (ignorando la heterogeneidad de los hogares o invisibilizando nuevos tipos de hogares)

* El hogar funciona como una unidad socio-económica dentro de la cual hay igualdad en el control de los recursos y el poder de toma de decisiones de todos los miembros adultos

* Dentro del hogar hay una cierta división del trabajo basada en el genero en el que el hombre actúa como “el proveedor económico” y la mujer como madre de familia y “ama de casa” (a cargo del trabajo reproductivo y doméstico que conlleva la organización del hogar).

Por otra parte, los diagnósticos que determinan el surgimiento de los programas sociales conllevan una lectura e interpretación de las necesidades y los problemas que afectan a determinado grupo social. Estos discursos no sólo identifican y evalúan la urgencia del programa social sino que también deliberan sobre sus causas y sobre las mejores soluciones a estos problemas.

En el éxito del programa es central la identificación del problema por parte de los involucrados y la distancia con la definición de los diseñadores del mismo. En el caso de los programas orientados a las mujeres, sus necesidades e intereses deberían ser consideradas al momento de diseñar las políticas. El acuerdo sobre las causas del problema es un punto conflictivo en el diseño de los programas sociales, y la identificación de distintas causas por parte de los diseñadores puede llevar a proponer intervenciones de carácter contradictorio. De este modo, Guzmán (1991) remarca la importancia que tiene conocer las hipótesis y las teorías que manejan los planificadores sociales sobre las causas de los problemas. Por otra parte, en la etapa de implementación de programas sociales, es necesario que las mujeres sean consideradas como un grupo con necesidades propias y diferentes a los varones.

Por otro lado, Rico (1993) sostiene que los programas de desarrollo por lo general tienden a identificar las necesidades específicas de las mujeres con las de la comunidad,

y de este modo se dejan de lado las necesidades estratégicas de género, lo cual tiene como consecuencia el reforzamiento de las causas que originaron el problema de género. La autora también señala la necesidad de analizar los intereses de los planificadores sociales y las mujeres generando un debate en el que se discuta qué quieren las mujeres para sí y qué quieren los políticos y los especialistas para ellas, y - por otro lado- quién define las necesidades (prácticas y estratégicas) de las mujeres. Para Guzmán (1991), si bien el tema de la subordinación de género se encuentra actualmente en la agenda pública, el grado de conciencia sobre el problema es aún insuficiente para contrarrestar las resistencias y el desconocimiento que tienen habitualmente los planificadores sociales.

Por último, Valenzuela (2004) propone algunos criterios para analizar el diseño de los programas sociales y para evaluar el impacto que tienen las políticas y programas sociales en las relaciones de género y calidad de vida de las mujeres. Para ello, debemos evaluar cómo el programa social afecta a las mujeres en los siguientes aspectos: en su acceso y manejo de ingresos; en su capacidad de intervenir en instancias de decisión y en qué instancias; en el uso del tiempo de las mujeres (la distribución del tiempo de las mujeres, teniendo en cuenta si se contempla apoyos en tareas reproductivas) y en su bienestar y relaciones con los miembros de su familia y comunidad.

2.4. El concepto de capital social

En esta sección intentamos aproximarnos a una definición conceptual y operacional del concepto de capital social. Por otra parte, destacaremos algunas de las principales críticas que se hacen al concepto, como así también sus relaciones conceptuales con las políticas sociales y el género.

El concepto de capital social se desarrolla ampliamente en los '90 a partir de los trabajos pioneros de Bourdieu (1980) y Coleman (1988, 1990) y las posteriores reformulaciones de Putnam (1993, 2000) y Portes (1999), comenzando a ser utilizado profusamente en la investigación en las ciencias sociales (Portes, 1999; Forni et.al., 2004; Hintze, 2004) y en los ámbitos de la gestión de políticas sociales y desarrollo (Kliksberg, 2000; Banco Mundial, 2002a). De hecho, la adopción del concepto de capital social en América Latina se debió en parte al interés de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su utilización (Hintze, 2004; Molyneux, 2002). A comienzos de la década del 2000, asistimos a un extendido debate en torno a la definición del concepto de capital social y las dimensiones o indicadores adecuados para su análisis empírico.

Adoptamos para nuestro trabajo la definición de capital social de Pierre Bourdieu, uno de los pioneros en definir el concepto, en 1980, como

...el conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento o de interreconocimiento; o, en otras palabras, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no solamente se encuentran dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros y por ellos mismos) sino que están también unidos por vínculos permanentes y útiles. Estos vínculos son irreductibles a las relaciones objetivas de proximidad en el espacio físico (geográfico) o incluso en el espacio económico

y social porque están fundados en intercambios inseparablemente materiales y simbólicos cuya instauración y perpetuación suponen el re-conocimiento de esta proximidad... (Bourdieu, 1980: 2).

De este modo, podemos afirmar que las redes que conforman el capital social pueden ser consideradas como un “capital” susceptible “de ser utilizado por los actores en la consecución de sus propios fines e intereses” (Baranger, 2004: 209). El capital social sería así una propiedad relacional que a la vez funciona como un recurso de poder para los individuos que lo poseen (Baranger, 2004).

Acercándose a esta definición anteriormente expuesta de capital social, González de la Rocha (2005: 77) destaca algunos aspectos clave que definen el capital social, y para los cuales encontramos consenso en la literatura analizada:

- el intercambio social obligatorio (en relación con normas y valores),
- la reciprocidad como base de las relaciones sociales,
- los recursos que forman parte de los intercambios y la capacidad de manejarlos,
- el capital social se “invierte” en las relaciones sociales,
- las redes sociales son las estructuras en las que se gesta el capital social

Esta autora retoma algunos conceptos antropológicos, como la reciprocidad y la confianza, que nos ayudan a terminar de definir qué es el capital social. La **reciprocidad**, siguiendo a Lomnitz, surge en contextos de carencia de recursos materiales, en los cuales “...la igualdad de carencias es una condición básica para entablar relaciones de confianza, horizontales y recíprocas” (González de la Rocha, 2005: 77). Por su parte, la **confianza** surge de lazos de parentesco, vecindad, amistad, pertenencia a un grupo étnico, etc., y pasa de ser personal a social mediante la conformación de redes sociales y el surgimiento de normas de reciprocidad entre los individuos (Durstun, 2000).

El capital social, inscripto en las redes sociales, se refiere a la habilidad del individuo de movilizar recursos (que pueden ser tangibles o intangibles, pero que no son capital social

en si mismo). Se basa en relaciones de reciprocidad y de confianza que le permiten al individuo obtener ciertos “dones” que sirven a distintos intereses (concientes o no concientes) ligados a su reproducción y sobrevivencia:

La red de vínculos es el producto de estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o la reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o largo plazo, es decir, hacia la transformación de relaciones contingentes, como las de vecindad, de trabajo o incluso de parentesco, en relaciones a la vez necesarias y electivas, que implican obligaciones durables subjetivamente sentidas (sentimientos de reconocimiento, de respeto, de amistad, etc.) o institucionalmente garantizadas (derechos); todo ello gracias a la alquimia del intercambio (de palabras, de dones, de mujeres, etc.) como comunicación que supone y produce el conocimiento y el reconocimiento mutuos (Bourdieu, 1980: 2-3).

El capital social así entendido se relaciona con la idea de la red como un elemento estratégico con la cual el actor puede “jugar”, y que por lo tanto no es reducible enteramente a su situación en la estructura (Baranger, 2004).

Otros trabajos conceptuales desarrollan el tema de los “**usos**” del **capital social**. Según Durston (2000), si bien la utilidad práctica del capital social para la política ha sido cuestionada, muchos estudios indican que en varias oportunidades la política ha contribuido a la creación de capital social, y en otros casos este ha sido usado por el Estado para lograr el “empoderamiento” de sectores sociales excluidos. El capital social aparece también ligado a la idea de desarrollo social. Para Kliksberg (2000), el capital social y la cultura aportan al desarrollo económico y social. A su vez, el desarrollo social potencia el capital social, y genera las bases para un crecimiento sano y sostenido.

Otro tema explorado en la literatura es el de la **erosión** del capital social (Coleman, 1990; Moser, 1996). Al respecto, Coleman (1990) sostiene la importancia de considerar

que el capital social se deprecia a lo largo del tiempo si no es renovado. Si no son mantenidas, las relaciones sociales mueren; y las expectativas y obligaciones se marchitan a lo largo del tiempo. Las normas dependen de la comunicación regular.

De la misma forma, Moser (1996) encuentra (en su conocido estudio “Confronting crisis”), que el capital social muchas veces se pierde o se erosiona ante graves crisis económicas. Las presiones de una crisis económica pueden generar fuerzas contrapuestas sobre el capital social: o lo refuerzan (dado que las redes de reciprocidad son puestas en juego con más frecuencia ante una crisis) o lo erosionan (a medida que la habilidad de los hogares para hacer frente a la crisis se deteriora y la confianza comunitaria se quiebra).

2.4.1. Distintos tipos de capital social.

Otro de los fundadores del concepto es James Coleman (1988, 1990), para quien el capital social es un recurso inherente a la estructura de las relaciones sociales, que se crea al coordinarse las relaciones sociales entre personas para facilitar una acción colectiva. Se basa en el intercambio de favores entre individuos que forman parte de una misma estructura social. La forma de capital social constituida por el establecimiento de obligaciones y expectativas es una de las más desarrolladas por este autor (Forni et al, 2004). Hasta aquí, tanto Bourdieu como Coleman consideran el capital social como un recurso **individual**. Para ellos, el capital social, “...constituido por las relaciones sociales que posee un individuo, no conforma entonces más que un conjunto de recursos que éste puede utilizar, junto a otros, para la mejor persecución de sus propios fines” (Bagnasco et al, 2003: 21).

Putnam (1993, 2000) va a introducir la idea del capital social como atributo de las **comunidades**, definiendo este concepto como “aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al

facilitar la acción coordinada” (Forni et al, 2004: 4). Para Putnam, la confianza de tipo personal se transforma en confianza social mediante la conformación de redes sociales y el surgimiento de normas de reciprocidad entre los individuos.

Estas dos posturas teóricas (el capital social como atributo de los individuos o de las comunidades) son unidas en la reformulación del concepto que hace Durston (2000) a partir de las críticas del concepto que realiza Portes. Coincidimos con el autor en que “...la riqueza del concepto de capital social yace en las interacciones entre las estrategias individuales y las instituciones e intereses de la comunidad” (Durston, 2000: 19). Durston define tres tipos de capital social: individual, comunitario y grupal. El **capital social individual** consta de contratos diádicos informales (entre dos personas) y redes egocentradas (que pertenecen a una persona en particular, e incluyen vínculos tanto horizontales como verticales). El capital social individual consta del crédito que acumula un individuo en forma de reciprocidad difusa, el cual puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas para las cuales en el pasado ha realizado favores o servicios. Este recurso reside no en la persona misma sino en las relaciones entre personas. El **capital social grupal** es la “capacidad de un grupo de funcionar como equipo, lo que aporta beneficios a todos sus miembros” (Durnston, 2005: 49); y el **capital social comunitario** es la suma de redes entre vecinos y la institucionalidad (formal o informal) que construyeron para afrontar desafío comunes (Durnston, 2005). Este tipo de capital consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. No reside en las relaciones interpersonales diádicas, sino en estos sistemas complejos de normas y sanciones.

Mientras que el capital social individual es propiedad de quien puede beneficiarse de ello, el capital social comunitario no es propiedad de nadie, pero contribuye al beneficio del grupo.

En relación con esta distinción, Durston (2005) analiza las posibilidades de considerar el clientelismo como un tipo de capital social individual. El clientelismo puede ser un obstáculo para el desarrollo de capacidades de autogestión de los beneficiarios

(clientelismo del tipo “paternalista pasivo”), aunque también podemos pensarlo “...[c]omo un conjunto de relaciones personales -con elementos de afecto y reciprocidad difusa- que opera cual una extensión de las redes de ayuda mutua”, y así considerarlo dentro del marco conceptual del capital social, “...como una forma vertical, asimétrica, de capital social individual” (Durston, 2005: 54).

Por otra parte, también se puede clasificar al capital social según los **tipos de lazos sociales** que lo conforman. Granovetter (1973), en su conocido estudio "The strength of weak ties" destaca la “fortaleza de los lazos débiles”, dado que entiende que “...la construcción de capital social no parte del establecimiento de vínculos estrechos, sino de la capacidad de los actores para establecer diferentes relaciones fuera de su grupo de pertenencia” (Forni et al, 2004: 8). En palabras de Granovetter (1973: 1361), la fuerza de un lazo es “una combinación (probablemente lineal) de la suma de tiempo, la intensidad emocional, la intimidad (mutua confianza) y los servicios recíprocos que caracterizan el lazo”.

Otra forma de referirse a los **lazos débiles** es como **conexiones "puente"**, donde el puente es definido como una línea en una red que otorga el único camino entre dos puntos. En redes grandes pocas veces ocurre que un lazo específico provee el único camino entre dos puntos. La información a difundir puede alcanzar un número mayor de personas y atravesar mayores distancias sociales cuando pasa a través de redes débiles más que fuertes (Granovetter, 1973). Cuanto menos contactos indirectos uno posea, más cerrado estará en términos de conocimiento del mundo en su propio círculo de amistades; es por eso que los lazos puente (débiles) son importantes en varios modos. Así, es más probable que los lazos débiles unan miembros de diferentes grupos pequeños que los lazos fuertes, que tienden a concentrarse dentro de grupos particulares (Granovetter, 1973).

A partir de esta distinción de Granovetter respecto a la fortaleza de los lazos sociales, se establecen otras categorías de capital social: capital social de unión, de puente y de

escalera. El **capital social de unión** está compuesto por lazos más íntimos y próximos (familia, amistad cercana, quizás comunidad). El **capital social de puente** se compone de nexos que vinculan personas y grupos similares pero en distintas ubicaciones geográficas. Por último, el **capital social de escalera** está conformado por nexos que crean relaciones entre grupos y personas de distinta identidad y distintos grados de poder sociopolítico (personas /comunidades, agencias públicas o no gubernamentales externas). Este tipo de capital social se define por intercambios asimétricos y vínculos entre los actores sociales y el Estado (Woolcock y Narayan, 2002; Bebbington, 2005).

El capital social de unión puede facilitar el acceso a recursos en la localidad y probablemente en forma más rápida, pero es un capital social que presenta más compromisos, más controles sociales y demandas de reciprocidad. En los otros tipos de capital social el actor no tiene tanta seguridad respecto al respeto del otro por el compromiso, y por tanto son menores las garantías de acceder a recursos. Pero estos tipos de capital social tienen la ventaja de que permiten el acceso a tipos de activos y satisfacción de ciertos objetivos de vida que el capital de unión no brinda (Bebbington, 2005).

Así, el capital social de unión (también llamado **capital social bonding** -Woolcock y Narayan, 2002-) sirve para la sobrevivencia (*to get by*), dado que “ofrece (...) acceso a formas de reciprocidad, al apoyo en momentos de crisis, a posibilidades de compartir recursos (por ejemplo en bancos comunales). Pero es poco probable que este capital social permita una acumulación significativa de otros activos” (Bebbington, 2005: 29). Por lo tanto, permite un alivio de la pobreza, pero no su superación (Bebbington, 2005; Woolcock y Narayan, 2002). En cambio, los capitales sociales de puente y escalera (también llamados **capital social bridging** y **linking** respectivamente -Woolcock y Narayan, 2002; Banco Mundial, 2002a-) sí ofrecen la posibilidad de superar la pobreza (*to get ahead*), dado que permiten acceder a recursos que existen fuera de la comunidad local, recursos de otro tipo y potencialmente de otro nivel.

Otra conceptualización de tipos de capital social muy similar a la anteriormente descrita distingue tres tipos de capital social en relación con la intensidad de las relaciones de solidaridad (Forni et al, 2004):

- **capital social de nexo:** se basa en puntos de coincidencia heredados o creados como resultado de compromisos para toda la vida y un contacto personal frecuente (sentimientos de preocupación, afecto por el otro).
- **capital social de vínculo:** está compuesto por relaciones medianamente estrechas y puntos de coincidencia adquiridos (sentimientos de confianza, compañerismo que pueden existir entre miembros de una misma comunidad, club, etc.).
- **capital social de aproximación:** conformado por relaciones asimétricas entre personas que tienen pocos puntos de coincidencia, contacto personal limitado y a menudo diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen (sentimientos asimétricos de conexión).

2.4.2. Críticas al concepto y potencialidades

En los últimos tiempos el concepto de capital social ha sido ampliamente utilizado en el ámbito de las políticas sociales y en los ámbitos académicos, y son muchas las críticas que se han hecho del mismo, entre las que podemos mencionar:

- Las relacionadas con la potencialidad de uso del concepto, que surgen en el contexto de la inserción del neoliberalismo en América Latina. Considerando que el neoliberalismo tiende a trasladar a la sociedad los costos de la reproducción que antes recaían en los Estados de bienestar (Feijoo, 1991), se alude al interés de organismos internacionales de crédito (Banco Mundial principalmente) en la utilización del concepto (Bebbington, 2005; Hintze, 2004; Alvarez, 2002). En este sentido, González de la Rocha (2003, 2004) llama la atención respecto a la posibilidad latente que brinda el concepto de sugerir que los recursos de los pobres

(capital social) les permitirían sobrevivir sin necesidad de recibir ayuda gubernamental o social, dando lugar a la construcción del “mito de la supervivencia”, cuyo actor principal sería el Banco Mundial. A su vez, Molyneux (2002) entiende que en muchos casos la apropiación que se realizó del concepto en América Latina no fue inocente, destacando la importancia de entender el capital social dentro de análisis más abarcativos que analicen las relaciones socioeconómicas y políticas en que opera.

- Las que interpretan que el marco conceptual del capital social, al enfatizar la “agencia individual”, deja de lado la consideración de las condiciones estructurales y sociales (de economía política) como determinantes principales de la pobreza (Alvarez, 2002; Edwards et al, 2003; G. de la Rocha, 2005).
- Las críticas en torno a la idea de que el capital social es una nueva forma de nombrar viejos conceptos (como el de estrategias de supervivencia o redes sociales) (Hintze, 2004)
- Las críticas desarrolladas por Portes (1999), que destaca los aspectos negativos del capital social (el “capital social negativo”) o el “lado oscuro” del capital social (Durstun, 2000). Según Portes (1999) estudios recientes identificaron como consecuencias negativas del capital social: a) la exclusión de los extraños, b) reclamos excesivos a los miembros del grupo, c) restricciones a la libertad individual y d) normas niveladoras hacia abajo.

A pesar del reconocimiento de estas críticas, creemos que son más las ventajas que las desventajas que brinda la utilización del concepto, sobre todo en relación con los estudios de género y las políticas sociales. Una de las ventajas del concepto señalada por varios autores es que pone en primer plano lo social. Creemos que el capital social brinda muchas potencialidades benéficas para la comunidad y los individuos, dependiendo de cómo este concepto sea apropiado y/o utilizado tanto por los responsables de políticas y programas sociales como por los propios “beneficiarios”. Sin duda, una apropiación “ideológica” determinada del concepto sólo resaltaría sus

aspectos negativos³⁹ (aunque podemos pensar que lo mismo ocurre con muchos de los conceptos utilizados comúnmente por las ciencias sociales). Como sostiene Molyneux (2002), el capital social nos lleva a preguntarnos acerca de los propósitos a los que sirve, a quiénes beneficia y por qué. Podemos pensar así que su uso positivo tiene que ver con los esfuerzos por construir movimientos por los derechos de los ciudadanos, y apoyar formas asociativas cooperativas y democráticas que refuercen las iniciativas de desarrollo y ayuden a confrontar los aspectos negativos del capital social. De esta forma, creemos que el concepto se torna potencialmente positivo en sus aplicaciones si lo definimos en relación a las “**estrategias de vida**”, entendidas como la “...forma mediante la cual una persona procura satisfacer ciertos objetivos de vida, por medio del uso, la combinación y la transformación de un conjunto de activos. Estos objetivos de vida pueden ser de varios tipos: aumento de ingreso, mejoramiento de la experiencia y calidad de vida, empoderamiento sociopolítico...” (Bebbington, 2005: 24).

2.4.3. Capital social y género

La inclusión de la perspectiva de **género** al debate sobre el **capital social** implica pensar este concepto en el contexto más amplio de las relaciones socioeconómicas y políticas en las que opera. El capital social debe entenderse en el marco de relaciones sociales atravesadas por el género y la clase social (Adkins, 2004; Molyneux, 2002). La mayoría de los trabajos que analizan el capital social tienden a ignorar la idea de género (Molyneux, 2002).

Casi la totalidad de los estudios encontrados abordan este problema por lo general desde una perspectiva feminista (Franklin, 2005; Gidengil y O’Neill, 2006; Molyneux, 2002; Adkins, 2004; Bruegel, 2005; Lowndes, 2006). Entre las principales **críticas** que

³⁹ Sobre los aspectos negativos del capital social ver Portes (1999; 2000).

realizan las **feministas** al concepto de capital social, podemos mencionar las siguientes (Franklin, 2005):

1) Se señala que la mayoría de los teóricos del capital social focalizan en las redes sociales sin referirse a las relaciones de poder y de género.

Un aspecto central al relacionar el capital social con la perspectiva de género es la noción de equidad; las diferencias en las relaciones sociales por las cuales el capital social es reproducido son poco estudiadas en general. En un análisis del capital social desde una perspectiva de género es central entonces definir las redes sociales en las que participan varones y mujeres (Gidengil y O'Neill, 2006). Las diferencias en las redes sociales de varones y mujeres en términos de género implican que ellas pueden verse en desventaja dado que: 1) por lo general no pertenecen a las redes que brindan ventajas económicas (a las que pertenecen comúnmente los varones), 2) las redes de mujeres tienden a manejar menos recursos económicos y confían más frecuentemente en los intercambios de tiempo y trabajo no monetarios que pueden acomodarse en la división doméstica del trabajo (Molyneux, 2002; Gidengil y O'Neill, 2006). Por otra parte, las redes sociales pueden servir para incluir y también para excluir, y este aspecto es central a la hora de examinar las redes que conforman el capital social desde una perspectiva de género (Gidengil y O'Neill, 2006; Adkins, 2004).

2) Los teóricos del capital social tienen una inclinación conservadora, y un interés principal en los modos en que los individuos logran el consenso, más que en las formas en que se negocian las diferencias.

Molyneux (2002) afirma, siguiendo esta idea, que existe un prejuicio conservador en muchos de los enfoques del capital social, que -al igual que lo describimos en relación con la perspectiva de género en políticas sociales-, tiende a idealizar las comunidades y las familias como entidades carentes de conflictos de poder a su interior (Molyneux, 2002; Moser, 1995; Bruegel, 2005). De manera similar, Adkins (2004) encuentra que en los debates sobre capital social no se explicita la idea de que los bienes colectivos están (como -según la autora- lo están en el imaginario de la teoría social) asociados a las

mujeres, que se asume que son las que producen y reproducen esos bienes en el contexto del cuidado, el trabajo familiar y parental. En este sentido, los debates del capital social invocan una noción “romántica e idealizada de la mujer” (Adkins, 2004: 20).

3) Se critican las asunciones teóricas que están por detrás del concepto de capital social, como las neo-funcionalistas o las que adhieren a una perspectiva comunitarista. Para algunas autoras, los enfoques de capital social que enfatizan lo comunitario (como el de Putnam) se construyen mediante el ocultamiento de las dimensiones de género y culturales (Arneill, 2006).

Respecto a las diferencias del capital social de varones y mujeres, algunos autores (Arneill, 2006), ciertamente desde un prejuicio de género, afirman que se podría distinguir entre un capital social “fraternal” (masculino) y uno “maternal” (femenino). Así, para esta autora las mujeres piensan que la inversión de tiempo y energía debe hacerse en beneficio de los demás: el maternalismo implica un sentimiento maternal hacia las necesidades de los otros, que está en la base de las organizaciones de mujeres, más que el interés propio o el empoderamiento.

Por último, debemos preguntarnos qué recursos de capital social controlan las mujeres y qué les permiten hacer y ser a las mujeres esos recursos (Molyneux, 2002; Lowndes, 2006). El hecho de que las mujeres puedan usar el capital social para reforzar su influencia sobre recursos y políticas depende de que puedan desarrollar sus capacidades, políticas y económicas, colectivas e individuales (Molyneux, 2002).

3. Aspectos metodológicos

3.1. Abordaje metodológico

Para responder a nuestros objetivos de investigación, que se proponen aportar al conocimiento de los usos y significados de los conceptos de capital social y género en el diseño y gestión de las políticas sociales en la Argentina entre 1990 y 2010, adoptamos un abordaje **cualitativo**. En contraposición con el paradigma del positivismo⁴⁰, el **paradigma interpretativo**⁴¹ que adoptamos al elegir la metodología cualitativa, supone el paso de la observación a la comprensión y desde el punto de vista externo al interno (Vasilachis de Gialdino, 1992). Los investigadores cualitativos estudian el fenómeno (cuando es posible) en su lugar natural⁴², intentando darle sentido o interpretarlo en términos de los significados que le otorga la gente (Denzin y Lincoln, 1994).

Para ello utilizan una variedad de métodos, lo cual nos permite pensar la investigación cualitativa como un *bricolage* y al investigador como *bricoleur*. El investigador como *bricoleur* entiende la investigación como un proceso interactivo modelado por su historia personal, biografía, género, clase social, raza y etnicidad, y por la de las personas que estudia en su medio (Denzin y Lincoln, 1994). En los métodos cualitativos se actúa sobre contextos “reales” y el investigador intenta comprenderlos desde su propia participación en esos contextos (*el mundo de la vida*) (Vasilachis de Gialdino, 1992). De esta manera,

⁴⁰ Según Guba y Lincoln (1994: 107, la traducción es nuestra): “un paradigma puede ser visto como un conjunto de creencias básicas (o metafísicas) que se relacionan con principios últimos. Representa una forma de ver el mundo que define, para el que lo adopta, la ‘naturaleza del mundo’, el lugar que ocupa el individuo en él y el rango de posibles relaciones de ese mundo y sus partes (como lo hacen las cosmologías y las teologías)”.

⁴¹ Sus supuestos son: 1) la resistencia a la naturalización del mundo social, 2) la relevancia del concepto de mundo de la vida, 3) el paso de la observación a la comprensión y del punto de vista externo al punto de vista interno, 4) la doble hermenéutica (Vasilachis de Gialdino, 1992)

⁴² Dando lugar a otra de las características de este tipo de abordaje, su “naturalismo”, que implica que en tanto sea posible, “el mundo social debería ser estudiado en su estado *natural*, sin ser contaminado por el investigador” (Hammersley y Atkinson, 1994: 20). El naturalismo implica que el investigador debe “respetar” o “apreciar” el mundo social que está estudiando, adoptando una perspectiva que permanezca fiel a la naturaleza del fenómeno bajo análisis (Hammersley y Atkinson, 1994).

“el método para conocer ese mundo de la vida no puede ser la observación exterior de los fenómenos, sino la *comprensión* de las estructuras significativas del mundo de la vida por medio de la *participación* en ellas a fin de recuperar la *perspectiva de los participantes* y comprender el sentido de la acción en un marco de relaciones intersubjetivas” (Vasilachis de Gialdino, 1992: 48).

Así, el tipo de preguntas que nos hacemos al encarar una investigación desde la **metodología cualitativa** tienen que ver con la preocupación por entender el significado que los actores dan a los hechos, situaciones, acciones en las que están involucrados y las razones que dan a sus vidas y experiencias (la “perspectiva de los actores”) (Maxwell, 1996). La investigación cualitativa se interesa en las formas en que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido (Vasilachis, 2006).

El acercamiento y acceso al universo de significados de los actores se puede obtener mediante diversas estrategias de investigación, que implican una participación e involucramiento mayor o menor del investigador en la cultura que intenta comprender. En un extremo se ubica la estrategia de la etnografía, en la que el investigador, mediante la observación participante, es considerado parte del mundo que estudia. Así, la descripción de la situación es al mismo tiempo su construcción (Hammersley y Atkinson, 1994). En el otro extremo, este intento de comprensión del otro se lleva a cabo a través de estrategias y técnicas que implican un menor involucramiento o una mayor distancia del investigador respecto a la cultura que estudia. En el caso de este estudio, se intentó acceder al mundo de significaciones del campo de las políticas sociales a través del contacto personal que pudimos establecer con agentes miembros del mismo, que nos transmitieron sus propias percepciones sobre el universo cultural del cual forman parte.

En síntesis, el abordaje cualitativo en una investigación nos permite (Maxwell, 1996):

- comprender los significados que los actores dan a sus vidas y acciones
- entender el contexto particular en el que actúan los sujetos y la influencia que ese contexto tiene sobre sus acciones

- identificar fenómenos no anticipados e influencias, y generar nuevo conocimiento sobre estas últimas
- entender los procesos por los cuales ocurren eventos y acciones
- desarrollar explicaciones causales válidas para comprender (en forma local, situada y contextual) cómo ciertos sucesos influyen sobre otros

Dado que la investigación cualitativa implica conocer desde la interacción con el otro, desde el “conocimiento mutuo”, se requiere someter la práctica científica a una reflexión que se aplique no a la ciencia hecha sino a la *ciencia que se está haciendo* (Vasilachis de Gialdino, 1992; citando a Bourdieu y col. 1987 y Bourdieu, 1987). Las ciencias sociales implican una *reflexión epistemológica*, presente en la actividad cotidiana del investigador y cuyo objetivo es elucidar los paradigmas presentes en la producción sociológica (Vasilachis de Gialdino, 1992; 2006). Así, la investigación cualitativa está regida por creencias ontológicas, epistemológicas y metodológicas, cuyo conjunto conforma el paradigma o marco interpretativo que guía al investigador (Denzin y Lincoln, 1994: 13). Estas creencias acompañan al investigador cualitativo a través de todo el proceso de investigación.

Por otra parte, la investigación cualitativa está basada en métodos de generación de datos flexibles y sensibles al contexto social en el que son producidos (Vasilachis, 2006). Para ello, se recurre a **diseños de investigación flexibles**, que articulan lógicamente y coherentemente los componentes principales de la investigación formando un todo integrado e interactuante, con cada componente cercanamente atado a los otros, no unido en una secuencia lineal (Maxwell, 1996; Mendizábal, 2006). En los estudios cualitativos hay un ida y vuelta entre la teorización (*contexto conceptual*⁴³) y los datos;

⁴³ El “contexto conceptual” es el sistema de conceptos, supuestos, creencias y teorías en que se sustenta mi investigación. Incluye nuestra propia experiencia así como los resultados de otros estudios preliminares. Es una construcción del investigador, que tiene la característica de no conformarse como un marco teórico rígido que orienta la investigación desde los inicios, sino que

desde el inicio de la investigación la recolección de datos, el análisis, la interpretación y la teoría se dan en forma conjunta y permiten así que la teoría (cuando el estudio se lo propone) emerja de los datos (Mendizábal, 2006).

El diseño flexible se puede utilizar tanto en investigaciones cualitativas como cuantitativas (Mendizábal, 2006). Sin embargo, algunas características de la investigación cualitativa (como la entendemos en este caso) requieren de un diseño de este tipo. En primer lugar, su carácter de emergente o inductiva -más que fuertemente configurada-, implica la necesidad de adoptar un diseño no rígido, dado que durante el transcurso de la investigación se debe estar abierto a revisar conceptos e ideas del estudio conforme a los nuevos datos que van emergiendo en el campo.

Por otra parte, los datos producidos con este tipo de diseño son descriptivos. Se intenta captar reflexivamente el significado de la acción atendiendo a la perspectiva del sujeto o grupo bajo estudio y se asume una actitud naturalista del investigador al realizar el trabajo de campo (Mendizábal, 2006). Siguiendo a Geertz (1987) podemos pensar que la descripción a la que se intenta llegar en los estudios cualitativos es una “**descripción densa**”, definida como microscópica (dado que presta atención a una fina red de relaciones que los contextos revelan al posar sobre ellos una mirada atenta y profunda) e interpretativa, porque supone una concepción de la cultura. En la interpretación de los datos se debe procurar “desentrañar estructuras de significación” de la cultura estudiada. De esta forma, la interpretación consiste en “adoptar el punto de vista del actor”, y por lo tanto comienza en los niveles más básicos de elaboración de la información; es “resultado del trabajo de campo como interacción social del investigador con los sujetos de estudio, y es reflejo de esa interacción” (Velazco y Diaz de Rada, 1997: 49).

es flexible y permite que surjan en forma inductiva nuevos datos durante la investigación que pueden ser conceptualizados (Maxwell, 1996).

Sobre la calidad de los datos cualitativos

Respecto a los criterios de evaluación de la **calidad de los datos** y los alcances de los estudios cualitativos, se destaca la necesidad de distanciarse de las nociones tradicionales de validez y confiabilidad asociadas con los estudios cuantitativos. Algunos autores (Becker, 1996) no utilizan estos términos para referirse a la calidad de datos en los estudios cualitativos, sino que utilizan criterios propios de los estudios cualitativos, entre los que mencionan:

- la necesidad de garantizar **datos certeros y precisos** (*accurate*) -en el sentido de estar basados en una observación cercana del fenómeno de estudio-, que sean apropiados para dar cuenta de fenómenos no anticipados en la formulación original del problema
- el análisis debe ser amplio o completo, conectado con un vasto rango de cuestiones relativas al problema de estudio, en lugar de hacer referencia a pocas variables

Sin embargo, otros autores retoman los conceptos de validez y confiabilidad (provenientes de los estudios cuantitativos) y los adaptan a los estudios cualitativos. De esta forma, se afirma que la **validez interna** está garantizada por la precisión y exactitud (*accuracy*) de la información obtenida, y cómo esta se ajusta a la realidad que se pretende describir (Creswell, 1994). Entre los aspectos que contribuyen a incrementar la validez interna de un estudio cualitativo Creswell (1994) menciona la triangulación o convergencia de fuentes de datos, de investigadores o de métodos de recolección de datos, que dan cuenta del abordaje del fenómeno de estudio bajo una diversidad de enfoques y miradas. La combinación de métodos, materiales empíricos, perspectivas y observadores múltiples en un solo estudio es una estrategia que aporta rigor, amplitud y profundidad en los estudios cualitativos (Denzin y Lincoln, 1994). En este, estudio, creemos que la triangulación de fuentes de datos para responder los mismos objetivos (fuentes documentales -Capítulo 5- y discursos de los entrevistados -Capítulo 6-) nos

permitió abordar el mismo fenómeno desde diferentes enfoques, enriqueciendo de esta manera los hallazgos y conclusiones a los que pudimos arribar.

Por otra parte, en cuanto a la **validez externa** de los estudios cualitativos, cabe destacar que el objetivo de un estudio cualitativo no es la generalización de los hallazgos, sino la capacidad de generalizar al interior de los casos bajo estudio (Creswell, 1994).

Por último, en relación con la **confiabilidad** (la capacidad de replicabilidad del mismo estudio en diversos contextos) se señala que dado que sus resultados no son generalizables al total de la población, estos tipos de estudios no suelen ser confiables en el sentido tradicional del término. Sin embargo, diversos procedimientos aumentan las posibilidades de que los estudios cualitativos sean replicados en diferentes contextos, entre los que podemos mencionar: la explicitación de las posturas del investigador, sus sesgos y valores, los supuestos centrales que guiaron el estudio y la selección de los informantes (Creswell, 1994)⁴⁴.

3.2. Técnicas de recolección de datos y fuentes utilizadas

En este apartado exponemos las técnicas y fuentes de datos utilizadas para el abordaje de los objetivos específicos que nos propusimos en este estudio:

- 1) Explorar si y cómo emerge la cuestión de género en el campo de las políticas sociales nacionales en el período 1990-2010;
- 2) Explorar el uso del concepto de capital social y sus significados y potencialidades en el campo de las políticas sociales nacionales (especialmente el campo de las políticas sociales orientadas a las familias y mujeres en condiciones de pobreza, y las que

⁴⁴ Algunos autores refieren en este sentido a la **accountability**, como la capacidad del investigador de “darse cuenta” de sus acciones, en el sentido de una responsabilidad que implica el poder de decir e interpretar la acción misma, mediante la cual el actor-sujeto se re-presenta en su vivir cotidiano desde el punto de vista de sí mismo como sujeto de la acción (Scribano, 2001).

reivindican de manera explícita incluir en su diseño una perspectiva de género) en el período 1990-2010;

3) Explorar si y cómo emerge la relación entre los conceptos de género y capital social en el campo de las políticas sociales nacionales (especialmente el campo de las políticas sociales orientadas a las familias y mujeres en condiciones de pobreza, y las que reivindican de manera explícita incluir en su diseño una perspectiva de género) en el período 1990-2010;

4) Indagar las concepciones sobre la familia, la pobreza y las mujeres que guían las acciones de los agentes responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales nacionales.

Para alcanzar estos objetivos, se utilizaron dos tipos de fuentes y técnicas de recolección de datos cualitativas: entrevistas en profundidad (aplicadas a agentes responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales), y documentos y textos de políticas y programas sociales. Los objetivos 1, 2 y 3 se respondieron a partir del análisis temático de los discursos vertidos en documentos y textos institucionales de políticas y programas sociales. La aplicación de entrevistas estuvo destinada a alcanzar todos los objetivos propuestos (1 a 4).

La técnica de **entrevista individual en profundidad** puede definirse como “una forma especial de conversación entre dos personas (...), dirigida y registrada por el investigador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional continuo y con cierta línea argumental por parte del entrevistado, acerca de un tema de interés definido en el marco de la investigación” (Marradi y otros, 2007: 216).

En este caso, utilizamos entrevistas en profundidad **semiestructuradas**, de aplicación flexible. Si pensamos en un *continuum* de grados de estructuración posibles de la relación de entrevista, las semiestructuradas se ubican en una situación intermedia (Marradi y otros, 2007). Así, en un extremo de este *continuum* se ubicarían las

entrevistas no estructuradas o no directivas -típicas de las etnografías- (Guber, 2005), y en el otro las entrevistas estructuradas –encuestas-, en las que se aplica a todos los informantes un mismo cuestionario estandarizado (Marradi y otros, 2007).

Algunos señalan que una de las mayores virtudes (y también desventaja) de esta técnica es su alto grado de subjetividad. Los datos resultantes de una entrevista sólo pueden interpretarse desde la subjetividad propia del sujeto entrevistado, no en términos de su verdad o falsedad. En la entrevista se registra el “decir sobre el hacer” (Marradi y otros, 2007), “los miembros de una unidad sociocultural forjan una imagen de qué hacen, quiénes son y cómo son las cosas, que suele diferir de lo que hacen y son concretamente” (Guber, 2005: 100). Esta técnica se utiliza para acceder a la perspectiva de los actores, para intentar comprender cómo ellos interpretan sus experiencias en sus propios términos⁴⁵.

La entrevista debe ser entendida como una relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones, aunque también es una instancia de observación. Se debe registrar (y así lo hicimos en el marco de nuestro estudio, mediante notas de campo) el contexto en el cual se inscribe, como así también características del entrevistado (Guber, 2005).

En esta relación social siempre existe asimetría entre el entrevistador y su informante (Bourdieu, 2000b [1993]; Guber, 2005): la que corresponde a la forma misma de la interacción (en la que es el entrevistador el que impone el marco de encuentro y la relación), y -en algunos casos- la que puede originarse en diferencias de clase social u otras diferencias de *status*. En el caso de nuestro estudio, creemos que pudo haber una asimetría doble que operó durante la relación de entrevista: por un lado, la dada por la imposición que como entrevistadora hice del marco del encuentro y las temáticas abordadas; por otro lado, la correspondiente al mayor *status* en el que (dada su amplia experiencia y trayectoria profesional en el campo de las políticas sociales) se ubican nuestros entrevistados respecto de esta entrevistadora.

⁴⁵ Una discusión más profunda de estos temas se desarrolla en el punto siguiente: **3.3. Selección de la muestra y perfil de los entrevistados.**

Acerca del instrumento de recolección de datos

Las **dimensiones** previstas en la guía de pautas semiestructurada con la que abordamos el trabajo de campo cubrieron inicialmente todas las incluidas en los objetivos específicos (1 a 4).

Sin embargo, versiones preliminares de la misma fueron probadas en campo, pasando por varias revisiones hasta arribar a su versión definitiva⁴⁶. Aún así, dando cuenta del carácter flexible del diseño utilizado, las diferentes situaciones de entrevista fueron modificando levemente esta guía (o bien la forma en que se aplicaba), y en su puesta en práctica surgieron también nuevas dimensiones de análisis no previstas (dimensiones y códigos emergentes).

Entre las dimensiones contempladas en la guía de pautas aplicada (en su versión definitiva) podemos mencionar:

- ❖ Pobreza: definiciones, mitos y prejuicios acerca de la pobreza y los/las pobres. La familia pobre y sus estrategias de supervivencia.
- ❖ Imágenes de género en el campo de las Políticas sociales
 - Políticas sociales y género: El lugar que ocupa esta problemática en las Políticas Sociales. Los logros y los pendientes en este campo de las Políticas Sociales.
 - Los planes y programas sociales orientados a las familias / mujeres. Estado de situación de este campo.
 - Imágenes que circulan sobre el rol de la familia en las políticas sociales: La familia como beneficiaria de políticas sociales. La mujer y su rol en la familia como beneficiaria de políticas sociales
- ❖ El concepto de capital social.

⁴⁶ Dada la originalidad del abordaje del tema, no contábamos con antecedentes en los que apoyarnos en la elaboración del instrumento, que requirió por eso varias pruebas piloto antes de ser utilizado con los casos de nuestra muestra.

- Conocimiento y opiniones sobre el concepto de capital social en general (en el campo de lo social). La actualidad de este concepto
- Opiniones sobre el concepto de capital social y su utilización en el diseño de políticas sociales y gestión de planes y programas sociales
- Opiniones sobre el concepto de capital social y su utilización en el diseño de Políticas Sociales orientadas a la mujer/ a la familia.
- Opiniones sobre el concepto de capital social y la gestión de Políticas Sociales en nuestro país.
- El capital social de las mujeres y los varones

Por su parte, las **dimensiones emergentes** durante el trabajo de campo fueron:

- ❖ Concepciones sobre las Políticas sociales en los '90 y en la década 2000-2009

Códigos emergentes:

- Opinión sobre las políticas sociales en la actualidad (2000-2009)
- Opinión sobre políticas sociales en los '90
- Opinión sobre cómo deberían ser las Políticas sociales
- Incidencia organismos internacionales de crédito en las definiciones de líneas programáticas de políticas sociales
- Modas, discusiones conceptuales en políticas sociales
- Programas enlatados (*código in vivo*⁴⁷)

- ❖ La gestión de los programas sociales

Códigos emergentes:

- El género en la gestión de programas sociales
- Gestión de programas sociales: obstáculos y potencialidades
- Relación entre gestión y militancia política/ el campo académico
- Lo personal/ emocional en la gestión de programas sociales

⁴⁷ Los códigos *in vivo* surgen de términos que utilizan los entrevistados. A diferencia del código sociológico, que es una construcción del investigador, un código in vivo responde al lenguaje "nativo" o autóctono (Strauss, 1987; Coffey y Atkinson, 2005)

❖ Estereotipos sociales en el discurso de los entrevistados

Para responder a los Objetivos 1, 2 y 3 (que también fueron respondidos mediante las entrevistas) se recurrió a fuentes documentales. Se analizaron un total de aproximadamente 100 documentos y textos institucionales de políticas y programas sociales entre los que podemos mencionar:

- resoluciones de creación de programas,
- documentos de Planes y programas sociales:
 - material publicado en Internet sobre los planes y programas (páginas web de gobierno)
 - publicaciones institucionales de acceso público sobre planes y programas y sobre lineamientos de políticas sociales en general
 - publicaciones institucionales de acceso restringido (a las que accedimos mediante un pedido formal) sobre planes y programas sociales

Las fuentes de acceso público fueron obtenidas mediante la consulta en bibliotecas especializadas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, Centro de Estudios de Población -CENEP-, Consejo Nacional de las Mujeres -CNM-), a través de consultas en páginas web, o bien fueron suministradas por contactos personales (colegas, docentes, amigos, y entrevistados que nos facilitaron material de planes y programas sociales en los que desempeñaron funciones). En un caso, se debió solicitar mediante carta formal (al SIEMPRO) información de acceso restringido (no publicada) sobre la totalidad de planes y programas sociales existentes (y sus características generales).

3.3. Selección de la muestra y perfil de los entrevistados

Como señalamos más arriba, la entrevista como técnica nos provee un modo - subjetivo- de acercarnos a la perspectiva de los actores, para intentar comprender cómo ellos interpretan sus experiencias en sus propios términos.

El sujeto que compone nuestra muestra⁴⁸ puede ser contactado por el investigador ya sea en su carácter de “experto” de la cultura que se pretende estudiar, o bien como un simple “informante”, conocedor de la cultura en la que vive. El experto, también conocido como “informante clave”, “aparece como principal fuente de información acerca de una amplia gama de temas significativos de su propia cultura y unidad social” (Guber, 2005: 139). Así, unos pocos informantes clave podrían proporcionarnos el conocimiento profundo y global de la cultura que se pretende estudiar. Desde este enfoque, se tiende a pensar que cada individuo es un potencial portador de la totalidad de su cultura y de sus pautas sociales. Y a su vez, los “especialistas” son los que por excelencia pueden suministrar más y mejores datos sobre esa cultura (Guber, 2005).

En lo que concierne a este trabajo, si bien nuestros informantes (sujetos entrevistados) en muchos casos fueron seleccionados por su carácter de “expertos” o “especialistas” en el campo de las políticas sociales (la unidad cultural objeto de nuestro estudio de la que ellos son o fueron miembros partícipes activamente), los datos que nos proporcionaron respecto a la cultura de esta unidad cultural no pueden ser interpretados como una explicación cabal y abarcativa de la misma. Por el contrario, deben entenderse “como el resultado de una posición determinada en su unidad social y de variantes individuales y situacionales” (Guber, 2005: 140). Dicha posición estructural está delimitada por atributos o variables como el sexo, el lugar de origen, la ocupación, la adscripción política, el cargo ocupado o las funciones que desempeña en el campo del cual es miembro. Estas variables y atributos de los informantes que formaron parte de nuestra muestra fueron tenidos en cuenta para contextualizar e interpretar los datos que nos proveyeron.

⁴⁸ Siguiendo a Guber (2005: 119), “consideramos directamente como universo de informantes o muestra a los actores concretos que contactamos en la investigación”.

De este modo, volviendo a las características de la entrevista y a la supuesta desventaja que comporta (según algunos autores) la subjetividad implícita en los datos obtenidos mediante esta técnica, creemos, por el contrario, que “las impresiones, sentimientos, intuiciones y todo aquello que compone lo que llamamos subjetividad no son un obstáculo para el conocimiento objetivo, en la medida en que la subjetividad es social y, también, en que lo real está integrado/ producido por ella” (Guber, 2005: 145).

En este estudio se utilizó una muestra “según propósitos” o “selección basada en criterios” (Maxwell, 1996), que consiste en la elección intencional de escenarios particulares, personas o eventos con el fin de obtener información importante que no puede ser conseguida de otra forma (Maxwell, 1996).

De esta forma, los informantes que componen nuestra muestra fueron contactados en función de ciertas características personales que nos permitieron acercamientos múltiples a la diversidad cultural del campo de las políticas sociales del cual son o fueron miembros:

- de ambos sexos (para poder realizar así un análisis comparativo de género),
- que hubieran participado activamente en el campo de las políticas sociales en algún momento del período de análisis (se privilegió la búsqueda de sujetos con amplia experiencia entre los años 1990 y 2010), en funciones de distinto grado de responsabilidad y poder (como: Directores de Áreas o Secretarías, Coordinadores de programas sociales de relevancia para el período analizado, Técnicos especializados),
- y/o con trayectoria académica en el área,
- y/o con capacitación y/o experiencia en la problemática de género

Los casos que componen la muestra final combinaron de distintas maneras estos criterios⁴⁹, con el objetivo de contar con distintos perfiles de entrevistados que nos

⁴⁹ El perfil y la tipología de los entrevistados que conforman la muestra final se describen a continuación.

brindaran una mayor riqueza de análisis, como así también la representación de las diversidades propias del campo.

Los casos se contactaron a través de informantes clave, entre los que podemos mencionar: contactos personales, sugerencias de participantes de entrevistas preliminares de carácter exploratorio y -en algunos casos- de los entrevistados que integraron la muestra final del estudio (técnica conocida como “bola de nieve”).

Tuvimos algunas dificultades para encontrar casos relevantes a nuestros propósitos y que aceptaran ser entrevistados, tal vez por cierto originadas en el temor que provocaba en algunos sujetos el abordar en profundidad aspectos ligados a su práctica cotidiana como profesionales. Sin embargo, estas dificultades no afectaron el tamaño final de la muestra ni el trabajo de campo. En todas las entrevistas realizadas se logró un buen *rapport* y se pudo generar la confianza de los sujetos entrevistados dado que se les garantizó el anonimato y el respeto de la confidencialidad de los datos brindados mediante la aplicación de un consentimiento informado previo al trabajo de campo⁵⁰.

Para el tamaño final de la muestra se aplicó el criterio de **saturación** proveniente de la “teoría fundamentada” (*Grounded Theory*, Glasser y Strauss, 1967). Este criterio sugiere que la muestra final queda conformada cuando nuevos casos ya no proporcionan información adicional sobre las propiedades de las categorías de análisis. De esta forma, la saturación se determina a partir de una combinación de los límites empíricos de los datos, la integración y densidad de la teoría y la sensibilidad teórica del investigador⁵¹ (Glasser y Strauss, 1967).

⁵⁰ Según el tipo de contacto establecido con el entrevistado (si fue recomendado por alguien muy cercano a él/ella o bien fue un contacto establecido por nuestros propios medios) el consentimiento informado se envió previamente por escrito y/o fue comunicado verbalmente en el primer encuentro personal. El texto escrito del consentimiento informado aplicado se adjunta en el **Anexo Metodológico (B)**, punto **B1**.

⁵¹ La **sensibilidad teórica** es la teoría que “existe dentro del sociólogo”, que nos permite ver más allá de los datos y descubrir lo “emergente” (Strauss, 1987). En este sentido, se considera que el conocimiento previo del analista y su experiencia -derivada tanto de la investigación como de sus experiencias personales- son datos esenciales que nos proveen de sensibilidad teórica [*experiential data are essential data*] (Strauss, 1987).

La muestra quedó conformada por 20 entrevistados: 15 mujeres y 5 varones⁵². Cinco de ellos fueron funcionarios de políticas o programas sociales en la década del '90, cinco ejercieron funciones en la década del 2000 y nueve lo hicieron en todo el período bajo estudio. Sólo una entrevistada no tuvo cargos de gestión sino que se desempeñó en el ámbito académico, como investigadora experta en áreas afines a las de nuestro estudio.

Para describir el **perfil** de nuestros entrevistados construimos una tipología, que combina las trayectorias en gestión según el nivel de los puestos en que desempeñaron funciones y el tipo de cargo ejercido (con perfil político o técnico). De esta forma, la tipología comprende personas con perfil ejecutivo y perfil técnico (en ambos casos, superior e inferior según el poder de decisión que implique el puesto). Por último, en cada caso se valoró la trayectoria académica del entrevistado/a en el área de las políticas sociales, surgiendo así perfiles que se combinan con el académico.

Las categorías que conforman nuestra tipología son:

1. Experiencia en gestión en políticas sociales

1.1. Ejecutivo superior (en el acceso al cargo hay más incidencia de lo político-partidario, cargos con alto poder decisorio: Directores de áreas, Secretarías, etc.)

1.2. Ejecutivo inferior (igual pero con menor poder decisorio. Puestos donde se llega desde lo político-partidario, pero con menor nivel de decisión que el superior. Ej: Coordinadores de programas en los que se ocupa el cargo desde un lugar más militante que técnico)

1.3. Técnico superior (cargos en los que se valora la capacidad técnica del que está a cargo, sin incidir demasiado lo político-partidario en la obtención y desarrollo del puesto. Ejemplos: cargos de Coordinador de programa)

⁵² Creemos que la subrepresentación de los varones en la muestra puede deberse a las características del grupo al que pertenecen los entrevistados. En los ámbitos de gestión ligados al desarrollo y promoción social encontramos por lo general más mujeres que varones (estos tienden a participar más en las áreas de trabajo y economía). A su vez, los varones se ubican en mayor medida en puestos altos (de mayor poder) que las mujeres, con lo cual una mayor representación de varones en nuestra muestra la hubiera sesgado en este sentido.

1.4. Técnico inferior (igual pero de menor poder decisorio, participa en programas en cargos inferiores al de Coordinador, de alta capacidad técnica)

2. *Trayectoria académica en el área de políticas sociales*

3. *Técnico y académico (combina 1 con 2)*

Teniendo en cuenta esta tipología, el perfil de los entrevistados que componen nuestra muestra final quedó delineado de la siguiente manera⁵³:

Perfil ejecutivo: 6 entrevistados

Perfil Ejecutivo superior: 4 entrevistados

Perfil Ejecutivo inferior: 2 entrevistados / *Ejecutivo inferior y académico*: 1 entrevistado

Perfil técnico: 13 entrevistados

Perfil Técnico superior: 9 entrevistados / Técnico superior y académico: 6 entrevistados

Perfil Técnico inferior: 4 entrevistados

Perfil Trayectoria académica en el área de políticas sociales: 1 entrevistado

3.4. El trabajo de campo

El trabajo de campo se llevó a cabo entre abril de 2009 y enero de 2010.

Todas las entrevistas fueron aplicadas por la propia investigadora; cada una demandó una reunión de entre una y tres horas de conversación, aunque en algunos casos fue necesario pautar dos encuentros.

⁵³ En el **Anexo Metodológico (B)**, punto **B2**, se describen en forma sintética los perfiles de los entrevistados con su nombre de fantasía correspondientes (se utilizaron nombres de fantasía para preservar el anonimato de nuestros informantes y garantizar de esta manera los aspectos éticos de este estudio, tal como fuera acordado mediante el consentimiento previo aplicado en todos los casos, al cual nos referimos anteriormente).

Como indicamos anteriormente, los contactos se realizaron mediante una presentación previa al encuentro en la que se indicaron los motivos y objetivos del estudio y los resguardos éticos que se tomarían durante su desarrollo, garantizando la confidencialidad y anonimato de los informantes (consentimiento informado).

Las entrevistas fueron grabadas, previa autorización de los participantes, y luego transcritas (por la propia investigadora) para su procesamiento y análisis. Adicionalmente, se tomaron “notas de campo”, que resultaron de utilidad para la transcripción y el análisis de los resultados.

Las entrevistas se llevaron a cabo en muchos casos en el domicilio particular del entrevistado, y en otros en sus lugares de trabajo (sólo una se realizó en un bar). Se procuró que no hubiera otras personas presentes y contar con la intimidad y tranquilidad necesarias para el encuentro.

En relación con los probables sesgos y obstáculos que se pudieron presentar en la relación de entrevista, Valles Martínez (1992) señala que en algunos casos los entrevistados se muestran renuentes a dar información debido a:

- premura de tiempo,
- el sentimiento de amenaza al ego: el entrevistado tiende a retener cualquier información que crea que puede dañar su autoestima (por ejemplo, cuando se teme perder el *status* si la información proporcionada trascendiera; o bien los que desean desahogarse dando información, pero temen una posible desaprobación del entrevistador). Esto es mas frecuente en entrevistados de mayor *status* o de menor tamaño de grupo o comunidad en la está inserto
- el entrevistado tamiza cierta información en presencia del entrevistador dado que se ciñe a la “etiqueta” o el “deber ser” de la comunidad en la que se inserta
- olvido o dimensión de la memoria (relacionada con información pasada que el sujeto tiende a olvidar)
- trauma: el posible sentimiento desagradable que experimenta el informante al recordar una experiencia traumática

En este estudio, en algunos casos se presentó la dificultad de la premura de tiempo. Nuestros informantes se mostraron muy receptivos y dispuestos a ser interrogados, aunque en varias oportunidades se tuvo que retomar la entrevista en otro encuentro dada la poca disponibilidad de tiempo con que contaban.

Otro obstáculo que se presentó en algunas ocasiones fue el de “sentimiento de amenaza al ego”. Algunos de nuestros entrevistados demostraron sentirse “evaluados” mediante algunas preguntas que apelaban indirectamente a su conocimiento sobre temas del campo de las políticas sociales donde se desarrollaban profesionalmente. Esto puede deberse al temor de perder su *status* de “expertos” al demostrar desconocer algún tema o no poder “lucirse” como deberían y quedar así desprestigiados ante la mirada de la entrevistadora. De hecho, en muchos casos asistimos a una “actuación” en la que el/la entrevistada se “presentaba a sí mismo” preocupado/a por destacar sus logros profesionales o por no dejar ver sus debilidades (Goffman, 2006)⁵⁴.

Por otra parte, también se presentó el obstáculo de la “etiqueta”. Creemos que (como destaca Valles Martínez, 1992) esto se debe a lo pequeño del grupo al que pertenecen nuestros entrevistados y a lo delicado de cierta información que nos suministraron.

En estos casos, la investigadora procuró reconducir la situación de entrevista mediante diversas estrategias dirigidas a lograr que nuestro entrevistado se “relaje”, se sienta cómodo y al reestablecimiento de los votos de confianza. Por ello, no creemos que estos problemas hayan afectado considerablemente la calidad de los datos obtenidos.

⁵⁴ “Cuando un individuo representa un papel, solicita implícitamente a sus observadores que tomen en serio la impresión promovida ante ellos. Se les pide que crean que el sujeto que ven posee en realidad los atributos que aparenta poseer, que la tarea que realiza tendrá las consecuencias que en forma implícita pretende y que, en general, las cosas son como aparentan ser. De acuerdo con esto, existe el concepto popular de que el individuo ofrece su actuación y presenta su función ‘para el beneficio de otra gente’” (Goffman, 2006: 29).

3.5. El análisis de los datos

El análisis cualitativo siguió los lineamientos generales del paradigma interpretativo y se aplicaron algunos procedimientos clasificatorios y analíticos tomados de la “teoría fundamentada” (*Grounded Theory*, Glaser y Strauss, 1967), como el **método de comparación constante**, que utilizamos para descubrir, construir y contrastar categorías. Este método implica la recolección, codificación y análisis simultáneo de los datos, con el objetivo de desarrollar conceptos (o generar teoría).

Los datos de documentos y textos de políticas y programas sociales fueron analizados cualitativamente, mediante el tipo de análisis temático. De esta manera, no estuvimos interesados en la cantidad de veces que aparecen los conceptos en el corpus de datos textuales analizado, sino en “qué tan a menudo emerge[n] y cómo aparece[n] (es decir, sus propiedades) bajo condiciones variables” (Strauss y Corbin, 2002: 105). Se trata de, en primer lugar, organizar los datos conceptualmente, en categorías o clasificaciones discretas, según sus propiedades y dimensiones. Luego, se utiliza la descripción para dilucidar estas categorías (Strauss y Corbin, 2002).

Para el análisis de las entrevistas se utilizó el método de la **descripción densa** y el método **interpretativo**⁵⁵ (Geertz, 1987; Denzin y Lincoln, 1994; Dey, 1993).

Se recurrió al software Atlas Ti 5.0, dado que entre los CAQDAS (*Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software*) existentes actualmente, es considerado el más operativo y adecuado para facilitar el desarrollo de análisis de datos cualitativos desde el marco de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967; Chernobilsky, 2007).

Un primer paso del trabajo con los datos estuvo dado por el ingreso y organización de los documentos primarios (entrevistas). De esta manera, se corrigieron, unificaron

⁵⁵ Ver desarrollo de estos temas en **3.1. Abordaje metodológico**, en este mismo capítulo.

formatos e incorporaron la totalidad de entrevistas realizadas a la unidad hermenéutica creada para el análisis.

En un segundo paso se realizó la **codificación**, que consiste en la simplificación (reducción) y complejización de los datos (Coffey y Atkinson, 2005). La codificación representa el vínculo entre los datos “brutos” (los textos correspondientes a los discursos en nuestro caso) y los conceptos teóricos del investigador; es una manera de “relacionar nuestros datos con nuestras ideas acerca de ellos” (Coffey y Atkinson, 2005: 46).

En un primer momento, al reducir o simplificar los datos, se busca un esquema conceptual simple, en el que los códigos se mantienen a un nivel general y su número es pequeño. Los datos se reducen a su “esqueleto”, una serie de denominadores comunes mas generales (Coffey y Atkinson, 2005). En esta etapa, se generaron **códigos** a partir del discurso de los entrevistados, muchos fueron emergentes y otros se desprendieron de la guía de pautas de entrevistas aplicada.

En una segunda etapa, la codificación opera como una complejización de los datos, que se expanden, transforman y reconceptualizan, abriendo mas posibilidades analíticas. Así, siguiendo los lineamientos de la teoría fundamentada, la codificación se utiliza para abrir la indagación y pasar a la interpretación (Coffey y Atkinson, 2005). En este proceso de codificación se trabajó mediante la generación de **familias de códigos**⁵⁶, agrupando los mismos según los temas que trataban (dimensiones de códigos según áreas temáticas)⁵⁷. Se analizaron las *quotations* (segmentos de discurso) de cada código, buscando la saturación al interior de cada uno. Este trabajo se realizó a partir de las familias de códigos, buscando dentro de cada familia la saturación de cada código. Este trabajo con los datos nos permitió el examen en profundidad de cada dimensión o subdimensión de análisis.

⁵⁶ Las “familias” nos permiten un trabajo conceptual con los datos. Consisten en reducciones de los datos, agrupando algunos de los componentes (documentos, códigos, anotaciones) de la unidad hermenéutica (Muñoz Justicia, 2003)

⁵⁷ En el **Anexo Metodológico (B)**, punto **B4** se detallan las familias de códigos con las que se trabajó.

El resultado de este primer trabajo con los datos se vio plasmado en **memos**⁵⁸ de análisis⁵⁹, que se desprendieron de los discursos clasificados bajo cada código, y se relacionaron tanto con los criterios que tuvimos en cuenta para la creación de los códigos, como con el material emergente que resultó del discurso de los entrevistados. En un primer momento, los memos fueron “descriptivos” del discurso de los entrevistados (incluyendo algunas hipótesis que fuimos esbozando al interior de los mismos o en nuevos que se relacionaban exclusivamente con hipótesis de trabajo). Por último, se agruparon en **familias de memos**, a partir de las cuales se profundizó en el análisis interpretativo de los datos.

⁵⁸ Los **memos** son “anotaciones”, comentarios con un nivel cualitativamente superior, donde el investigador vuelca anotaciones que realiza durante el proceso de análisis y que pueden abarcar desde simples notas hasta hipótesis, explicaciones de las relaciones encontradas, conclusiones, etc, que pueden ser utilizadas para el inicio de la redacción de un informe (Muñoz Justicia, 2003)

⁵⁹ En el **Anexo Metodológico (B)**, punto **B5** se detallan los memos resultantes, ordenados por familias temáticas.

4. Políticas sociales en América Latina y Argentina: un breve recorrido histórico y situación actual

En este capítulo nos propusimos describir las principales características de las políticas sociales en Argentina para el período que comprende nuestro estudio.

Para ello, en un primer momento realizamos un recorrido descriptivo de las políticas sociales para la región latinoamericana desde los '80 hasta la actualidad, atendiendo a las principales características del modelo socioeconómico y político en el que se insertaron.

Dicha descripción nos proporcionó las bases para entender cómo se desarrollaron este tipo de políticas en Argentina en cada una de las etapas descriptas para la región latinoamericana. En el caso de Argentina, comenzamos con una descripción del contexto socioeconómico y político desde fines de los '80 hasta la actualidad, con el objetivo de describir el marco en el cual se desarrollaron las políticas sociales del período analizado. Asimismo, se describen brevemente las características de las políticas sociales de este país en sus orígenes, como una forma de comprender más cabalmente la situación actual.

4.1. Las políticas sociales en el contexto Latinoamericano.

La **década de los '80** en América Latina (la llamada “década perdida”) se inauguró con el proceso de desmantelamiento de los Estados de Bienestar vigentes hasta ese momento. En tanto que el Estado de Bienestar habría surgido como un “...mecanismo para la integración social, para la erradicación de las diferencias de clase y para la construcción de una nación”, su crisis dio lugar a “...la necesidad (...) de nuevas modalidades de integración, solidaridad y ejercicio de la ciudadanía” (Esping Andersen, 1996: 552). A partir de los '80, la mayoría de los países de la región se inclinaba por la

reforma del Estado de Bienestar siguiendo la ideología neoliberal y las recomendaciones del Consenso de Washington.

El **Consenso de Washington** surgió a fines de los '80 a partir de la crisis del Estado de Bienestar y en asociación con la aparición de una nueva derecha neoliberal, ejerciendo gran influencia en los países menos desarrollados de América Latina. Según este enfoque, las causas de la crisis latinoamericana eran, principalmente, la indisciplina fiscal (“populismo económico”) y el estatismo (proteccionismo nacionalista que se deriva del modelo de sustitución de importaciones) (Bresser Pereira, 1991). El **neoliberalismo** que se imponía en casi toda América Latina a partir de este período atribuía al Estado Benefactor el aumento del déficit, la inflación, el desestímulo al trabajo y la disminución de la productividad, entre otros problemas.

A partir de este diagnóstico, el Consenso de Washington sugiere reformas de corto plazo enfocadas a combatir el populismo económico y lograr equilibrio fiscal y estabilización. Se proponen medidas que giran en torno a la adopción de estrategias de crecimiento orientadas hacia el mercado que consisten principalmente en la reducción del tamaño del Estado, la liberalización del comercio internacional y la promoción de exportaciones. Se intenta promover la estabilidad económica a través del ajuste fiscal y la adopción de políticas económicas ortodoxas en las que el mercado desempeña el papel principal y el Estado interviene lo menos posible (Krugman, 1996; Bresser Pereira, 1991)⁶⁰. Muchas de las medidas impulsadas a partir de sus recomendaciones -como la desregulación de las actividades económicas privadas, la flexibilización de las leyes

⁶⁰ Las recomendaciones del Consenso de Washington incluyen 10 artículos:

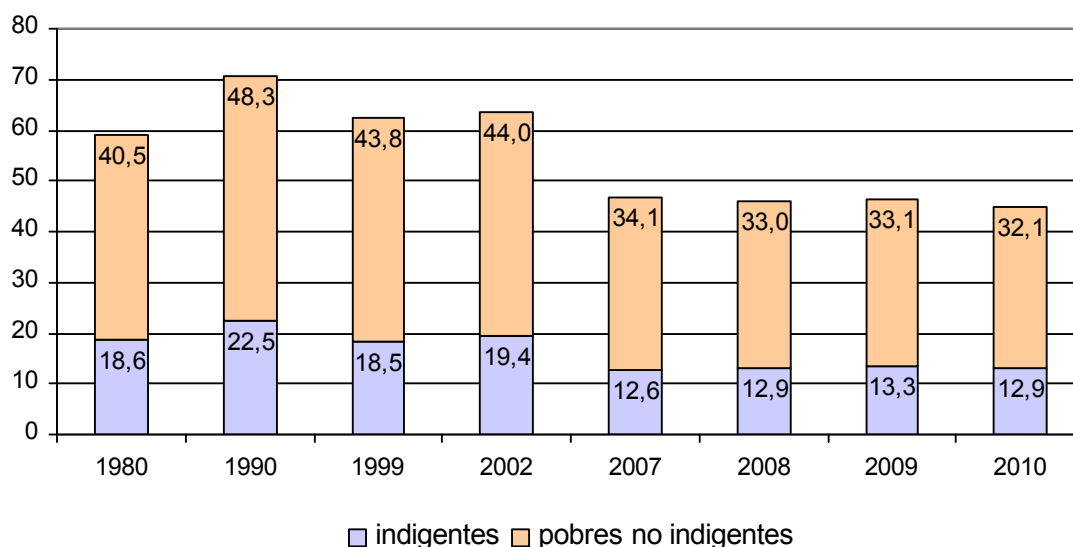
- 1) disciplina presupuestaria
- 2) prioridad del gasto público en áreas que cuentan con elevados beneficios económicos y potencial para mejorar la distribución de la renta (asistencia médica primaria, educación e infraestructura)
- 3) reforma tributaria
- 4) liberalización financiera
- 5) tipos de cambio unificados
- 6) liberalización comercial
- 7) inversión directa extranjera basada en el principio de que las empresas extranjeras y nacionales compitan en términos de igualdad
- 8) privatización de empresas públicas
- 9) desregulación
- 10) derechos de propiedad garantizados por el sistema legal

laborales, los altos costos financieros, la apertura de la economía y la introducción de nuevas tecnologías de trabajo- contribuyeron a la caída de la producción, de los salarios reales y los niveles de empleo (Geldstein, 1997b).

Así, como consecuencia de la profundización del modelo de ajuste en los '90, el alto desempleo y precarización laboral dieron origen a una gran masa de población excedente, los “excluidos”. Diversos estudios señalan que el aumento de la pobreza en la década del noventa en la región se debió entre otros factores a la insuficiente capacidad de creación de empleos, el aumento de la precariedad del trabajo, la falta de mecanismos de protección y el repliegue de la acción del Estado (Valenzuela, 2003). Sin embargo, observamos en este período un desarrollo dispar de la pobreza en los distintos países: en muchos los niveles de pobreza se mantienen iguales (Colombia, México, Nicaragua u Honduras) o incluso descienden (Chile, Uruguay, Brasil, Costa Rica); en otros -como Argentina, Ecuador y Venezuela- los niveles de pobreza aumentan (Bonder y Rosenfeld, 2004).

Como observamos en el **Gráfico I**, la década del '90 se inauguraba con casi la mitad de la población de América Latina en la pobreza y un alto porcentaje de población indigente. Estos valores descienden levemente hacia el final de la década, y recién más significativamente a partir del 2007.

Gráfico I. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2010 (en porcentaje de personas)



Fuente: CEPAL (2010)

El modelo se propuso entonces “asistir” a los excluidos con políticas sociales focalizadas que no lograron que esta población se inserte nuevamente en la sociedad. Las propuestas se orientaban a los programas de tipo asistencial y al recorte del gasto social, a la “...privatización, descentralización [...] y programas (fondos) sociales de emergencia” (Draibe, 1994: 186). Las transferencias sociales operaban con gran selectividad, con más condiciones restrictivas, menores niveles de beneficios y más pruebas de medios (ingresos). De este modo se produjo una estructura social fragmentada, donde los trabajadores flexibles y otros sectores sociales pobres “no merecedores” de ayuda social en función de sus características personales (componente meritocrático de las políticas sociales) eran marginados de los beneficios sociales que proveía el Estado (Standing, 1999).

Las propuestas de políticas sociales partían de la reorientación del gasto social y se centraban en programas del tipo de subsidios para alimentación y nutrición, de empleo mínimo y “de emergencia”, de concentración de los recursos en “grupos de riesgo” (generalmente maternoinfantil) (Draibe, 1994), focalizándose principalmente en la

población en condiciones de extrema pobreza a través de programas de asistencia social. Algunos autores denominan este modelo como de "minimalismo" en lo social (G de la Rocha, 2005). Sin embargo, a pesar de esta orientación, en algunos países también se reforzaron las políticas sociales de educación, salud e infraestructura social. Por ejemplo, Brasil y Costa Rica se inclinaron hacia un enfoque más universalista (sobre todo en la atención de salud), fortaleciendo los sistemas públicos de seguridad social (Esping Andersen, 1996).

Uno de los cambios principales en este período es el desplazamiento de la provisión de los recursos institucionales desde el Estado hacia el mercado y las familias (y dentro de estas, a las mujeres). Esping Andersen (2000) denomina estos servicios que la familia se brinda a sí misma como "autoservicios familiares" (citado en Arriagada, 2006). En este sentido, varios autores destacan el costo de género de las políticas macroeconómicas implementadas en América Latina (Arriagada, 1997; Geldstein, 2004, 2000; Feijoó, 1991, 1992, 2003; Molyneux, 2002; Aguiar, 1990; González de la Rocha, 2004; Arriagada y Miranda, 2005; Benería, 1995; Montaña, 2003). En las políticas sociales de los '80 y los '90 las **mujeres** entraron como variables intervinientes o dependientes de los procesos de mejoramiento de las condiciones básicas de vida de la población o pagaron los costos invisibles del ajuste. Existe consenso en la literatura en destacar que las mujeres fueron "los colchones de la crisis, su trabajo cotidiano era la cara no contabilizada del retiro del Estado, del debilitamiento de las políticas sociales" (Feijoó, 2003: 139).

A partir de **la década del '90** se observa una tendencia a incluir las necesidades y problemas de las personas y lo social como una preocupación central a partir de una revisión del modelo anterior (que sin embargo no implica un cuestionamiento del modelo global de desarrollo). Los organismos internacionales impulsaron discusiones conceptuales a fin de contrarrestar los efectos negativos de los ajustes estructurales impulsados en los '80 (Daeren, 2004). Para Molyneux (2007), en la era del pos-ajuste en América Latina podemos hablar de nuevos enfoques de la política social: la política

social se redefine como la "Nueva política social" (término usado en primer lugar por el Banco Mundial), y no reemplaza al Estado sino que reconfigura las relaciones entre Estado y sociedad, en formas que apuntan a crear una autosuficiencia social (*social self-reliance*) (Molyneux, 2007: 1). En este momento, el énfasis se trasladó desde el interés por la pobreza por ingresos, a los aspectos sociales del bienestar y el desarrollo humano. De esta manera, se incorporaron nuevos enfoques en el tratamiento de la pobreza, como el "capital social", las "voces de los pobres", la vulnerabilidad social, los derechos humanos y ciudadanos, la inclusión social, etc; la política social tendía a promover las capacidades o "agency" de los pobres (G. de la Rocha, 2005) y se consideraba la pobreza como un fenómeno multidimensional y heterogéneo (Daeren, 2004; Molyneux, 2007). El Banco Mundial lanzó la "Nueva Agenda de la Pobreza" en los '90, que consideraba como conceptos centrales la participación, el capital social (visto por lo general como sinónimo de participación), el empoderamiento y la co-responsabilidad (Molyneux, 2007). "El paradigma de política social, que emerge en América Latina con el modelo económico 'de puertas hacia afuera' de los años noventa, pone el acento en la inversión en capital humano, y el Estado se convierte en regulador y en un agente 'neosocial' que coexiste con la participación activa de subsectores estatales, privados y ONG, de una manera más plural y menos centralizada en su propia figura" (G. de la Rocha, 2005: 67). Sin embargo, algunos autores, como la misma González de la Rocha (2003, 2004) llaman la atención respecto a la posibilidad latente que brinda esta nueva orientación de las políticas sociales de sugerir que los recursos de los pobres les permitirían sobrevivir sin necesidad de recibir ayuda gubernamental o social, dando lugar a la construcción del "mito de la supervivencia", cuyo actor principal sería el Banco Mundial. Así, Molyneux (2007) señala que una posible lectura crítica de estos cambios implica entenderlos más bien como un declinamiento de los derechos sociales, oculto bajo el discurso del capital social y la participación, en el que los programas sociales que incorporan estos conceptos sirven más bien para regular la pobreza, movilizándolo trabajo gratuito o barato en lugar de abordarla en sus causas o metas de desarrollo.

Por otra parte, con el objetivo de superar los altos índices de pobreza heredados de la década del '80, el gasto social se incrementa. Sin embargo, debemos considerar que el aumento del gasto social en esta década sólo da cuenta de la magnitud de los recursos destinados al área social, y que en algunos casos fue insuficiente o inadecuado en la focalización (Molyneux, 2007). De esta manera, es necesario analizar su utilización para concluir qué tipo de cambio implica este aumento del gasto social en las políticas sociales⁶¹.

Otro cambio que se da en este período se relaciona con la mejora de los programas orientados a la extrema pobreza, incluyendo en sus diseños una visión más integral de lo social y creando o reorganizando instituciones (Ministerios, Secretarías, etc.).

A **finés de los '90** se comenzó a poner énfasis en la creación de sistemas de protección social que focalizan en la población particularmente vulnerable (niños, mujeres, tercera edad, etc.). Los países latinoamericanos cambian los sistemas de extensión de derechos universales -donde el Estado cumplía una importante función reguladora y redistributiva- por modelos de "asistencia residual" -donde el Estado interviene donde falla el mercado- (Daeren, 2004). Para CEPAL (1995: 28) si bien la selectividad (o focalización) no es un elemento nuevo en la política social, adquiere especialmente en la década del '90 una mayor importancia debido a:

- * la creciente segmentación y diferenciación social derivadas de las nuevas dinámicas de modernización y su impacto peculiar en la región latinoamericana.
- * la presión que existe por adecuar la acción social del Estado a los criterios de eficiencia y a las nuevas prácticas gerenciales que forman parte, a su vez, de la nueva tendencia modernizadora
- * la exigencia que imponen los costos del ajuste en el sentido de hacer que la política social opere como mecanismo de compensación social

⁶¹ En el caso de Argentina, Lo Vuolo y otros (2004) analizan cómo se utiliza el gasto social en los '90 y concluyen que el mismo no muestra cambios de tendencia en este período, dado que su aumento se debe más bien al crecimiento de los gastos en el sistema de jubilaciones y pensiones (Acuña y otros, 2002).

* las insuficiencias acumuladas por la acción social sectorial a lo largo del tiempo, que reclama nuevas formas de encarar las necesidades sociales en las que el Estado juega un papel preponderante.

En síntesis, podemos afirmar que los programas de combate a la pobreza que surgen en los '90 en la región latinoamericana aspiraban a ser:

- integrales, articulando distintas áreas de intervención;
- estar focalizados en la pobreza extrema (sobre todo geográficamente);
- descentralizados en su ejecución;
- tomar a la familia como unidad de intervención;
- privilegiar la transferencia directa de los recursos, y
- mencionar la formación del capital humano y del capital social, introduciendo una mayor corresponsabilidad por parte de la población objetivo (Daeren, 2004; CEPAL, 2004)

El siglo XXI se inaugura con una nueva tendencia en programas sociales, destinados a aliviar la pobreza extrema en la región: los **Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI)**. Estos programas cobraron particular fuerza como herramienta de política social en distintos países de Latinoamérica, y se pueden entender como parte de una estrategia global de los organismos multilaterales de crédito⁶². Las primeras experiencias de PTCI surgen a mediados de la década de los '90, en Brasil (con el Programa de *Garantía de Renda Familiar Mínima* y el Programa *Bolsa Familiar para la Educação* en 1995) y México (mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación - Progres, actualmente *Oportunidades*) (León, 2008). Los PTCI se caracterizan por asistir directamente a una población objetivo compuesta por familias en alta situación de vulnerabilidad económica y social. Por lo general, el beneficio que brindan consiste en un subsidio monetario que intenta sostener el ingreso familiar. Algunos de estos programas también otorgan suplementos

⁶² También llamados "organismos internacionales de crédito". En este trabajo, usamos ambas denominaciones de manera indistinta.

alimentarios, medicamentos, atención sanitaria y apoyo educacional, entre otros. Estos programas se plantean una cobertura masiva y por lo general exigen determinadas contraprestaciones o condicionalidades a sus beneficiarios para su asignación. La combinación de transferencias monetarias y exigencia de condicionalidades tiene por objetivo el alivio de la pobreza a corto como largo plazo (Cruces y otros, 2008).

Como destinatarios directos de los subsidios estos programas eligen frecuentemente a las mujeres, como las administradoras del beneficio económico y las encargadas del cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación de los niños. La familia es la unidad de intervención, pero la mujer es la destinataria en tanto responsable del núcleo familiar y de su cuidado y reproducción. Observamos entonces que estos programas se caracterizan por ubicar a las mujeres en un rol tradicional de género, donde la mujer es reconocida en su rol reproductivo y de cuidado del núcleo familiar, como intermediaria (y no como “sujeto” de la acción estatal) a través de la cual el beneficio le llega a otros, los niños (M. del Carmen Tamargo, comunicación personal, 2009).

4.2 El contexto de las políticas sociales en Argentina

En esta sección intentamos realizar un resumen de la situación socioeconómica y política de Argentina desde fines de los '80 hasta la actualidad, con el objetivo de describir el marco en el cual se desarrollan las políticas sociales en el período bajo estudio de este trabajo.

Desde mediados del siglo XX hasta la década del '90, el mercado de trabajo operó como base de los mecanismos de integración social de la población. El empleo asalariado era el que permitía el acceso a la actividad productiva y a los sistemas institucionales para la participación y el ejercicio de la ciudadanía social y política. Este modelo comienza a derrumbarse a fines de los años '80, con la crisis del Estado benefactor y el comienzo del retiro progresivo del Estado de sus funciones niveladoras

(Carpio y Novacovsky, 1999). Esta crisis, sumada al contexto económico de los '80, hizo que se tomen bastante en cuenta las medidas propuestas por los organismos multilaterales de crédito. Ante la profunda crisis económica signada por la alta inflación e inestabilidad, la crisis de la deuda y el colapso del sistema financiero, se imponen objetivos de política económica orientados a la estabilización y la reforma. Ya el primer gobierno democrático que asume en 1983 tomó algunas medidas acordes con las propuestas por el Consenso de Washington (Plan Austral, "Australito", Plan Primavera) que se consolidan a partir del año 1987.

Pero sin duda, la mayor profundización en términos de políticas económicas acordes con el Consenso se dio en los '90, durante el gobierno de Carlos Menem (medidas que se promueven en su primer mandato -1989 a 1995- y cuyas consecuencias y lineamientos se profundizan en su segundo mandato -1995 a 1999-). Es a partir de entonces que podemos decir que "la Argentina ha seguido un curso de política estrechamente alineado con las recomendaciones del llamado 'Consenso de Washington'" (Bouzas, 1993: 10). La propuesta neoliberal de reforma se impone en los '90 debido a tres factores principales: las recomendaciones de las instituciones internacionales (FMI, BIRF, BID), la presión de grupos económicos que coincidían en la necesidad de la subsidiariedad del Estado, y el "clima ideológico local" en que amplios sectores de la población culpaban al Estado del deterioro y mal funcionamiento de los servicios públicos (Cortés y Marshall, 1999).

Las políticas económicas llevadas a cabo durante el gobierno de Menem se enmarcaron en un programa de estabilización económica y en la profundización de las políticas de ajuste a través de las leyes de Reforma del Estado⁶³, y de Emergencia Económica⁶⁴ que dieron origen al "modelo de ajuste estructural" o "reforma estructural", cuyas principales medidas se conformaron en torno a las siguientes áreas:

⁶³ Ley 23.696, sancionada el 17 de agosto de 1989.

⁶⁴ Ley 23.697, sancionada el 1 de setiembre de 1989.

- Régimen comercial y cambiario: Apertura comercial. Para el año 1991 prácticamente todas las barreras arancelarias y no arancelarias se habían eliminado, como así también todos los impuestos específicos y regímenes especiales. Las restricciones cuantitativas a las importaciones habían sido casi eliminadas. Se eliminan los impuestos a la exportación y se inicia un proceso de liberalización de mercados a partir de la creación del Mercosur (en el '94 se define la estructura del arancel externo común).
- Reforma del Sector Público. En este aspecto se delinear políticas económicas que siguen distintos aspectos de las recomendaciones del Consenso:
 - Reducción del Déficit fiscal: se tomaron medidas con el objetivo de reestablecer el equilibrio fiscal. El Estado redujo los gastos con el objetivo de mantener equilibradas las cuentas fiscales.
 - Gastos Públicos: se redefinió la relación entre la administración central y las provincias. Se estableció un mayor control del gasto provincial y se traspasó a las provincias las prestaciones de salud y educación, a la vez que observamos un aumento del gasto social en estas áreas.
 - Reforma impositiva: se concentra la estructura impositiva en unos pocos impuestos: el IVA y el impuesto a las ganancias. Para ambos se amplió la base imponible, incorporando a la mayoría de los bienes y servicios que anteriormente estaban exentos. Otro cambio estuvo dado por la Ley de Emergencia Económica, que eliminó parcial o totalmente los regímenes especiales de promoción industrial y regional que contenían importantes exenciones impositivas. Y, por último, se intentó lograr una mayor eficiencia en el aparato recaudatorio a través de la sanción de una ley penal tributaria que castigaba la evasión de impuestos.
 - Privatización de empresas públicas: Ley de Reforma del Estado. Los objetivos que se perseguían mediante esta ley eran: reducir las erogaciones del sector público, mejorar su flujo de caja y reducir el

endeudamiento externo e interno. Hacia octubre de 1990 casi todas las empresas públicas seleccionadas habían sido transferidas al sector privado.

- Desregulación de los mercados de bienes, servicios (producción y distribución del petróleo, cereales, tabaco, azúcar y carnes) y factores de la producción. También se profundizó la desregulación financiera, mediante la limitación al accionar de las entidades públicas y la eliminación de las restricciones que operaban sobre el mercado de capitales. Otro mercado que fue desregulado es el laboral (flexibilización de los contratos de trabajo, modificaciones en el período de prueba).

Por otra parte, el Plan de Convertibilidad (1991) vino a cubrir la propuesta del Consenso de Washington en cuanto a la estabilidad económica en relación con el tipo de cambio. En cuanto al punto de la inversión externa directa, podríamos decir que se produjo un importante ingreso de capitales de inversores extranjeros, promovido por la reactivación que se dio de la economía asociada a la estabilidad. Y en relación con la estabilidad y la desaceleración y posterior ausencia de inflación, también se cumple con la idea de la necesidad de que haya tasas de interés positivas.

El cambio dado por la situación macroeconómica y la competencia externa a partir de estas medidas impulsadas desde 1991 afectaron considerablemente la evolución del **mercado de trabajo**. En este modelo, el empleo, los salarios y la tasa de crecimiento se convirtieron en variables de ajuste, dado que se mantuvo el control sobre los precios derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio (Pautassi, 2002). Los problemas de empleo “aparecieron antes que se manifestase la recesión de 1995 y respondían a los efectos de la reconversión productiva y la evolución del tipo de cambio” (Altimir y Beccaria, 1998: 31). La caída de la producción agregada profundizó la ya débil capacidad de generación de empleo. Así, a partir de 1993 el nivel de empleo se estancó, para descender entre 1994 y 1995 y luego mantenerse estable. Sin embargo,

antes de que la ocupación empezara a descender, la desocupación ya se había convertido en el principal problema social y económico de la década (en mayo de 1995 la tasa de desempleo urbano alcanza un pico histórico de 18,4%). Por otra parte, también aumentó en este período el subempleo y la precariedad laboral. Para 1990, las estimaciones daban más de un 20% de ocupados no registrados en el Gran Buenos Aires. Si a estos sumamos los desocupados, un 30% de la población aproximadamente se encontraba en condiciones precarias de inserción laboral a inicio de los '90 (Minujin y López, 1994).

En cuanto a las causas de los espectaculares aumentos de la desocupación en este período hay dos hipótesis. La primera hace referencia a la presencia del “efecto trabajador desalentado”, donde la falta de oportunidades de empleo llevaba a los trabajadores a no buscar trabajo. La segunda (que encuentra mayor fundamento) es la del “trabajador adicional”, según la cual la insuficiente cantidad de posibilidades de empleo y/ o los bajos salarios hicieron que trabajadores secundarios comenzaran a buscar trabajo para compensar la pérdida o reducción del principal aportante del hogar (Altimir y Beccaria, 1998). Esta estrategia generalmente involucraba a las mujeres, implicando un cambio en los roles de género dadas las nuevas responsabilidades que ellas asumían (Geldstein, 1997b).

Sin duda, estos cambios en el mercado de trabajo afectaron considerablemente los ingresos de la población, generando situaciones de mayor pobreza y un retroceso o empeoramiento en la distribución del ingreso. Ya a partir de la década del '80 se observaba en Argentina un aumento de la pobreza (con un salto importante en 1989 y 1990 debido a la hiperinflación), como así también de la indigencia (Acuña y otros, 2002), cuyos incrementos estaban dados principalmente por los pobres por ingreso. La década del '90 estuvo signada por el nuevo fenómeno de la heterogeneidad de la pobreza; se comienza a hablar de los “**nuevos pobres**” (Minujin y Kessler, 1995; Minujin y López, 1994) que se diferencian en varios aspectos de los pobres “**estructurales**”. Se podría hablar de una “nueva estructura social” que surge de varios procesos convergentes: “la

reconversión del mundo del trabajo, la distribución regresiva del ingreso y el diseño de un nuevo modelo social caracterizado por la desigualdad, que se expresa en la heterogeneidad” (Feijoó, 2001: 28). De este modo, los “nuevos pobres” dan cuenta de una mayor **heterogeneidad** de la pobreza⁶⁵, dado que se incluyen en este universo diversos estratos sociales. Los nuevos pobres o “pauperizados” están representados por la clase media empobrecida que ha experimentado una movilidad social descendente (tienen necesidades básicas satisfechas pero sus ingresos no alcanzan para comprar la canasta normativa de bienes y servicios) (Beccaria y Minujin, 1991; Minujin y Kessler, 1995).

Este fenómeno se acompaña de un fuerte aumento de la relación de inequidad a lo largo de la década del '90. La mayor desigualdad en la distribución del ingreso (que alcanza más del 30%) recayó principalmente en los sectores medios, que resultaron los más perjudicados (Minujin y López, 1994). Así, en 1993-1999, el ingreso familiar caía en un 5% mientras el PBI per capita aumentaba (18%). A su vez, entre octubre de 1991 y 1999 el ingreso familiar per capita real del 10% más pobre registra una caída del 8%, mientras que el ingreso del 10% más rico aumenta en un 14% (Pautassi, 2002).

Como podemos observar en el **Gráfico II**, la evolución que observamos de la pobreza en Argentina⁶⁶ señala que -exceptuando los valores de 1989 y 1990- Argentina se

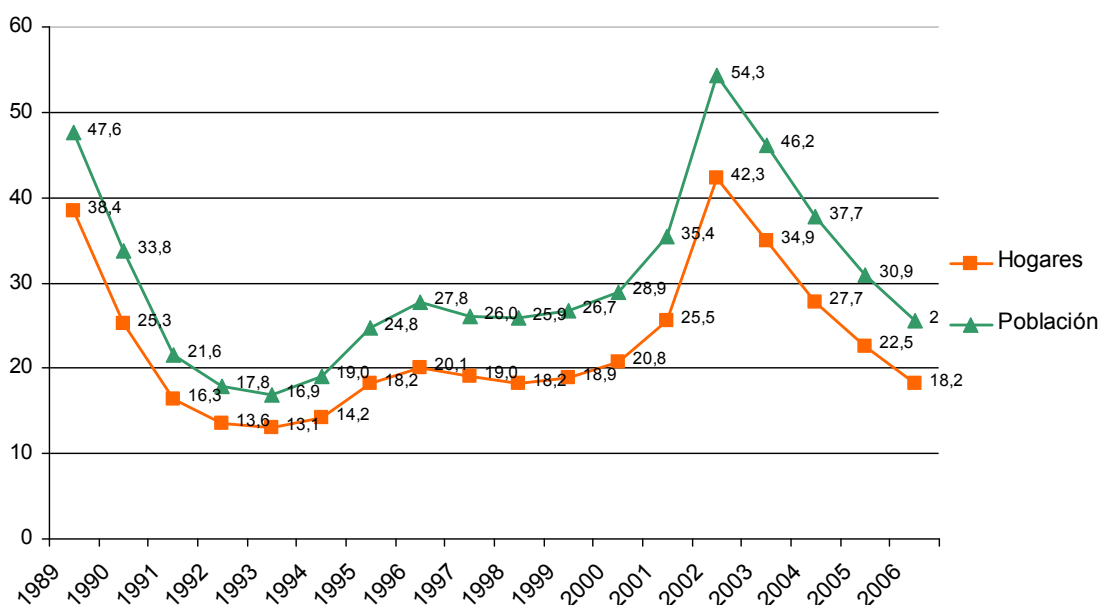
⁶⁵ La **heterogeneidad de la pobreza** se capta a partir de la combinación de los métodos clásicos de medición de la pobreza: Necesidades básicas insatisfechas (NBI) y Línea de pobreza (pobreza por ingresos) de lo que resulta el Método combinado de medición de la pobreza. Este método es particularmente útil para observar la heterogeneidad de la pobreza y nos permite clasificar el universo de hogares pobres en 3 grupos:

- con NBI y bajo la línea de pobreza, que delimitan el universo de la **pobreza estructural**. Entre estos diferenciamos a los indigentes de los carenciados. Los primeros son aquellos que están por debajo de la línea de indigencia por no reunir los ingresos necesarios para adquirir una canasta de alimentos. También es denominada pobreza extrema. Los carenciados o pobreza estructural no extrema, son aquellos que se ubica entre la línea de indigencia y la línea de pobreza.
- con NBI pero con ingresos superiores a la LP, que conforman el universo de la **pobreza emergente o transicional** (Beccaria y Minujin, 1991). Este grupo, tiene en general una mala vivienda pero sus ingresos son suficientes para adquirir los bienes y servicios de la canasta. Son los que más fácilmente pueden salir de la pobreza.
- con necesidades básicas satisfechas pero con ingresos insuficientes para comprar la canasta normativa de bienes y servicios: son los **nuevos pobres** (pauperizados), la clase media empobrecida que ha experimentado una movilidad social descendente.

⁶⁶ Usamos como datos para aproximarnos a la pobreza del total del país los datos de GBA, dado que la similitud entre el Gran Buenos Aires y el resto de las principales ciudades del país en

encontró hasta el 2001 en el grupo de países con baja incidencia de la pobreza⁶⁷, siendo la pobreza un fenómeno relativamente nuevo para Argentina. En el 2002 la Argentina tuvo su pico más alto de pobreza de los últimos tiempos: 54% del total de la población vivía bajo la línea de pobreza y casi un cuarto bajo la línea de indigencia (Campos, Faur y Pautassi, 2007). A partir del 2003 comienza a mejorar el indicador de pobreza, aunque sin alcanzar los valores más bajos del período analizado.

Gráfico II. Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza en el Aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina. 1989- 2006



Fuentes: 1989- 1999: Acuña y otros (2002), datos de SIEMPRO en base a onda octubre de la EPH e INDEC (EPH) / 2000-2006: INDEC, EPH (datos para el segundo semestre)

Problematizando el rol del Estado en esta década, Oslak (2000: 12) afirma que el Estado no se configuró tanto como un Estado "mínimo" (pese a los cambios que se

cuanto a la evolución de los ingresos medios, distribución del ingreso e indicadores del mercado de trabajo permiten conjeturar que las características de la pobreza y su evolución en el GBA no son marcadamente diferentes a las del conjunto urbano del país (Altimir y Beccaria, 1998: 13)

⁶⁷ Dentro de América Latina es posible separar a los países en tres grupos según la incidencia de la pobreza: países con alta pobreza (entre un 55% y un 80% de la población es pobre), mediana (entre el 30% y 50% de la población es pobre) o baja incidencia de la pobreza (menos del 30% de la población es pobre).

evidenciaron en los indicadores cuantitativos que definen el tamaño del Estado) sino más bien "ausente" de diversas áreas de la gestión pública. En esta década el Estado sufrió una importante transformación o "metamorfosis" en su fisonomía, dominio funcional y papel frente a la sociedad:

el Estado Nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización) (Oslak, 2000: 17).

Hacia fines de la década del '90 el modelo entraba en crisis, alcanzando su pico máximo a finales del año 2001. La conocida "crisis del 2001" implicó la implosión del Plan de Convertibilidad, así como el agotamiento definitivo del patrón de acumulación de capital asentado en la valorización financiera, iniciado en la última dictadura militar y continuado en todos los gobiernos constitucionales que le sucedieron (Pautassi, 2009). Algunos de los rasgos de esta crisis fueron: 1) un fuerte decrecimiento del PBI entre 2001 y 2002 (disminuye en 11 puntos entre estos dos años); 2) desmoronamiento del consumo total y del consumo privado; 3) fuga de capitales, disminución del stock de reservas internacionales y pérdida total del crédito externo público y privado; 4) crisis del sistema financiero (con circulación de 14 emisiones de monedas distintas en 11 provincias), tasas de interés elevadas, imposición del "corralito"⁶⁸ a fines del 2001 y control de cambios; 5) devaluación del peso en 2002 y aumento de precios. Esto último generó un notable aumento de la población bajo la línea de pobreza e indigencia (como vimos en el Gráfico II) (Hintze, 2006).

⁶⁸ Indisponibilidad de los depósitos bancarios.

Entre los principales efectos de esta crisis podemos mencionar la caída del gobierno, el deterioro acelerado de los indicadores socioeconómicos y una crisis institucional de alta gravedad (Pautassi, 2009).

A partir del 2003 asistimos a una recuperación económica. Entre el 2003 y el 2006 el PBI ha crecido un 9 por ciento anual acumulativo y el desempleo y la pobreza han disminuido. Sin embargo, aún perduran preocupantes niveles de indigencia, pobreza, informalidad y exclusión social (Pautassi, 2009; Hintze, 2006). El importante aumento del PBI, los salarios y los niveles de ocupación no se ha traducido en una mayor participación de los asalariados en el ingreso. La desigual distribución del ingreso es aún marcada, y las disparidades regionales se han profundizado aún más (Pautassi, 2009; Hintze, 2006).

4.3. Las políticas sociales en Argentina

En esta sección desarrollamos brevemente una historia de las políticas sociales en Argentina, para centrarnos luego en el desarrollo específico de las políticas sociales durante los '90 y en la década del 2000-2010.

4.3.1. Breve historia de las Políticas Sociales en Argentina

Los orígenes de la asistencia social en Argentina se remontan a la Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC) creada en 1823 como una institución paraestatal. La Sociedad de Beneficencia se extendió hasta 1946. Era una entidad oficial cuyos fondos provenían en forma mayoritaria de subsidios estatales (recaudación de la Lotería Nacional) y de la cesión de terrenos y locales fiscales. También recibía donaciones de particulares de las clases altas. La SBC contaba con gran autonomía para disponer de

los fondos públicos, lo cual convertía a la acción social en una práctica discrecional, controlada arbitrariamente por un grupo de exponentes de la clase dominante.

En un principio la beneficencia fue una tarea femenina, ya que los problemas a los que atendía eran “propios de su sexo”, siendo la mujer en esa época la educadora moral por excelencia (Tenti, 1989). De esta manera, su gestión estuvo en manos de mujeres de la elite porteña. En sus orígenes, el objetivo central de la SBC fue la mejora del bienestar femenino, con lo cual se realizaron fundamentalmente obras de establecimiento de escuelas públicas para mujeres que se orientaron al aprendizaje de la religión, la moral y las virtudes de las madres de familia. Mas tarde esta institución se focalizaba en la creación de hospitales (Tenti, 1989; Torrado, 2003).

En las últimas décadas del siglo XIX comienza a cuestionarse este modelo de asistencia y a introducirse cambios en el tipo de intervención social estatal. En 1943 se creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (DNPAS) que nucleaba a todas las organizaciones relacionadas con la caridad, asistencia social, vivienda y salud. Un año más tarde, la DNPAS fue rebautizada como Dirección Nacional de Salud Pública y quedó a cargo exclusivamente de los servicios de salud.

En 1947 el gobierno creó la *Dirección Nacional de Asistencia Social* (dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión). A fines del '48 la Sociedad de Beneficencia, que había sido intervenida en 1946, se incorporaba a esta institución. En ese año se fundó la Fundación Eva Perón (FEP), sin depender de la Dirección Nacional de Asistencia. Durante los dos primeros gobiernos peronistas surgía una nueva concepción de acción asistencial. Pero si bien la ayuda social de la FEP representaba una ruptura con el modelo anterior de la beneficencia y asistencia social, también conservaba rasgos de esta antigua estrategia (Tenti, 1989; Plotkin, 1994).

La FEP ejerció en todo el período del gobierno un monopolio de la dirección general de la acción asistencial estatal, reproduciendo de esta manera el esquema heredado de la Sociedad de Beneficencia. Se creó con el objetivo de proporcionar “ayuda social” (que englobaba desde la provisión de servicios médicos en los hospitales de la FEP hasta la

“ayuda social directa”) a los sectores que estaban por fuera del aparato asistencial estatal o sindical: “Se podría decir que constituía un verdadero ‘estado dentro del Estado’” (Plotkin, 1994: 215). La FEP se financiaba mediante donaciones de empresas, de sindicatos, o bien -incluso, y en gran medida- contribuciones directas o indirectas del Estado. La administración de estos fondos de “donaciones” era discrecional, y se sospecha incluso de manejos coactivos para la obtención de recursos. A partir de 1950 se reducen las donaciones y se aumentan los fondos provenientes de loterías, casinos, etc, como así también los de aportes de trabajadores.

Desde las primeras décadas del siglo XX el modelo de la beneficencia parece estar agotado, sin poder responder a la nueva pobreza urbana que surge y se extiende como consecuencia del empobrecimiento de sectores significativos de la incipiente clase media de Buenos Aires.

Por lo tanto, del modelo intuitivo de los males sociales que caracterizaba a la beneficencia, se pasó al modelo de la “asistencia”, que promovía un conocimiento más científico y especializado del “problema social”.

Sin duda el primer gobierno peronista marcó el inicio de una nueva orientación de las políticas sociales. Algunos analistas caracterizan este Estado como una subclase del *Welfare State* europeo, pero habría algunos indicios que nos permiten pensar en un “*welfare state* a la argentina” que responde a una “combinación argentina” distinta a la europea (Golbert, 1988). Para entender las características peculiares del Estado social argentino, principalmente debemos analizar la conformación y desarrollo del actor sindical, sin dejar de lado que el mismo surge a partir del apoyo estatal. En este sentido, “la fuerte presencia de las corporaciones en la arena política junto con partidos débiles fortalecieron, en el plano de las políticas sociales, una lógica que privilegia a algunos y excluye a los no corporativizados del acceso a los bienes y servicios sociales” (Golbert, 1988: 13).

Es durante su primer gobierno que el peronismo construyó un complejo sistema de alianzas, cuyo principal eje lo conformaban las asociaciones profesionales. La dirigencia

de éstas se transformó rápidamente en el principal actor social en la gestión de las políticas sociales, actuando como una corporación en la defensa de sus intereses particulares.

Con un criterio similar, Lo Vuolo y Barbeito (1998) definen al sistema de políticas sociales argentino como un *híbrido* entre los modelos del “seguro social” y el de la “seguridad social”. El primero, vinculado con la tradición bismarckiana, tiende a limitar su cobertura a la población de trabajadores asalariados exclusivamente. Se financia principalmente por aportes de los asegurados y de los empleadores. En este modelo el énfasis está en los derechos del trabajador. El modelo de la seguridad social (que se asimila con la tradición laborista anglosajona) es de tipo universal. Se pretende cubrir a toda la población independientemente de la actividad que realice y la capacidad contraprestadora de cada ciudadano. Las prestaciones se financian con varios recursos. Como sostienen los autores, en Argentina “si bien en el cuerpo central predominaba conceptual e instrumentalmente el modelo del seguro social, existía una visión confusa sobre el alcance ilimitado de la protección pública como resultado de políticas de acceso universal. Puede decirse que la noción general era que el Estado debía garantizar los beneficios individuales, fragmentados y diferenciados de todos” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 622).

Hintze (2007) afirma por su parte que el sujeto de la sociedad de bienestar argentina no fue el ciudadano (como en el modelo de Estado de Bienestar europeo); la expansión de los derechos sociales en Argentina no estuvo ligada a la categoría de ciudadano sino a la de trabajador. Este desarrollo de la categoría de trabajador y sus derechos específicos mantuvo como “residual” la asistencia social destinada a los que por razones involuntarias no pudieran incorporarse al mercado de trabajo.

Ya hacia fines de los '80 las políticas sociales en Argentina comenzaron a orientarse hacia la atención de situaciones de pobreza extrema, lo cual deja de lado otros objetivos de pretensión universalista de décadas anteriores, como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos y la movilidad social (Lo Vuolo y

otros, 2004). “Se multiplicaron de este modo las intervenciones en forma de ‘programas sociales’, con objetivos, plazos y financiamientos limitados; con fuertes transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas. Los programas sociales se basaron en una intensificación de la focalización de la intervención en necesidades y grupos específicos, inaugurando además modalidades de reinserción tutelada de sujetos y grupos de riesgo en el mercado de trabajo” (Soldano y Andrenacci, 2006).

4.3.2. Las políticas sociales en la década del '90

El aumento de la pobreza y del desempleo al que asistimos a partir de la década del '80 -y que se profundiza en los '90 (la década de la *exclusión social* según varios autores -Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2000; Vinocur y Halperín, 2004-)- impulsó la aparición de los primeros programas sociales dirigidos a grupos vulnerables (Cruces y otros, 2008).

En Argentina, en las décadas del '80 y especialmente en los '90 asistimos al predominio de las **políticas sociales focalizadas** que definían "grupos vulnerables"⁶⁹ hacia los que se dirigía la ayuda social. La concepción de la intervención de tipo focalizada en este período privilegió las políticas sociales de carácter compensatorio, dirigidas a los más pobres (Lo Vuolo y otros, 2004; Arroyo, 2006). “La focalización se convirtió en sinónimo de selectividad del gasto social, orientado a beneficiarios potenciales claramente identificados” (Arroyo, 2006: 19). Las políticas que basaban el derecho en la condición de ciudadano le ceden el lugar a las que discriminan en función de las características personales del que reclama asistencia (Lo Vuolo y otros, 2004). Se asiste a un proceso general de debilitamiento de las políticas más universales y

⁶⁹ El criterio de “vulnerabilidad” es uno de los tantos criterios de focalización existente (Brodersohn, 1994), que se aplica a quienes “...en el seno de una comunidad, están expuestos a riesgos en sus condiciones de vida tanto desde el punto de vista biológico como social” (Brawerman y Minujín, 1991: 21).

asistencialización de la política social (Soldano y Andrenacci, 2006; Lo Vuolo y otros, 2004).

De este modo, las políticas sociales de este período se caracterizaron por segmentar las necesidades y demandas, generando un mayor número de programas asistenciales para dar respuesta a los problemas sociales (Hintze, 2007; Vinocur y Halperín, 2004; Acuña, Kessler y Repetto, 2002; Arroyo, 2006; Soldano y Andrenacci, 2006), destinados a un sujeto fragmentado según la condición de: pobre, ocupado, desocupado (Hintze, 2007). Los programas sociales aumentaron, creados desarticuladamente desde distintos organismos (Soldano y Andrenacci, 2006).

El Estado multiplica y sistematiza los programas que brindan asistencia alimentaria y nutricional, asistencia de salud y empleo temporario (Soldano y Andrenacci, 2006; Repetto, s/f). Estos programas son tan centrales que hasta en el discurso mediático, en la práctica estatal, en los diagramas burocráticos o en los usos de las organizaciones comunitarias, se asociaba (y se continúa haciéndolo) "políticas sociales" con "programas" y "políticas asistenciales"⁷⁰ (Soldano y Andrenacci, 2006). Si analizamos los programas sociales por áreas, observamos que en este período aumentaron principalmente los programas de "Empleo y desarrollo productivo" e "Integración social y desarrollo comunitario" (Repetto, s/f; Soldano y Andrenacci, 2006).

Así, la cuestión social no fue un tema central en los '90; los programas sociales se multiplicaron en una lógica de fragmentación y dispersión que atentó contra la tendencia mundial de implementación de programas sociales **integrales** contra la pobreza. A su vez, los principales beneficiarios de los programas sociales en los '90 fueron los "pobres estructurales" (identificados por el criterio de NBI), dando cuenta de la "rigidez" de estas políticas, que siguieron dirigiéndose a situaciones de pobreza estructural y no apuntaron a los nuevos pobres (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

De este modo, la intervención social del Estado en esta década bien puede ser considerada como de "alivio de la indigencia" más que como una estrategia de

⁷⁰ Ver desarrollo de este aspecto en Capítulo 2, punto **2.3.2. Hacia una definición operacional de política social. Los planes y programas sociales y la gestión de lo social.**

"superación de la pobreza", la cual requeriría de políticas sostenidas de distribución del ingreso (Campos, Faur y Pautassi, 2007). A finales de los '90 aún no se había podido resolver el tema de la dispersión de la oferta programática de programas sociales. "La lucha contra la pobreza no fue, en realidad, un tema central en la agenda del gobierno. La dirección de la política estuvo fuertemente condicionada durante estos años por la necesidad de atender un conjunto de requerimientos institucionales y corporativos de distintos sectores (gobiernos locales, provinciales, organismos multilaterales, sectores sindicales, etc) y no perder así, un delicado equilibrio que implicaba directamente a las condiciones de gobernabilidad" (Diaz Muñoz, 2002: 17).

Otros aspectos que caracterizaron las políticas sociales en Argentina en este período son: "el desarrollo de sistemas de información para la identificación de beneficiarios y para el monitoreo de programas y proyectos, la estructura de financiamiento, la participación de organizaciones de la sociedad civil, la modalidad de la transferencia de recursos y el cambiante papel que los diferentes sectores públicos ocuparon en la prioridad de la asignación⁷¹" (Vinocur y Halperín, 2004: 63).

4.3.3. Las políticas sociales "en la emergencia" y después...

Después de la crisis del 2001, se reasignan gastos de muchos programas focalizados hacia programas "de emergencia". En Enero de 2002 el Gobierno Nacional resuelve enfrentar la emergencia social eliminando gran parte de los programas sociales preexistentes y reorientando sus recursos hacia tres líneas programáticas: 1) emergencia alimentaria, 2) emergencia sanitaria y 3) emergencia ocupacional.

De esta forma, se eliminan gran parte de los programas nacionales y se concentra el financiamiento en las áreas de alimentación y nutrición (Programa de Emergencia

⁷¹ Aumenta el papel de financiador y orientador de los recursos por parte del gobierno nacional, mientras que los gobiernos provinciales, municipales y las ONG's asumen la implementación de los programas y proyectos.

Alimentaria -PEA-), en salud (provisión de medicamentos -REMEDIAR-, vacunas y leche fortificada) y en programas de empleo de emergencia (Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados -PJJHD-, que luego es absorbido por el Plan Familias).

Por otra parte, entre las “nuevas” propuestas en relación con la superación de la pobreza, se destaca la redefinición de la institucionalidad social a partir de la creación del "Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales"⁷² en reemplazo del Gabinete Social (Repetto, s.f.).

El discurso oficial sobre las políticas sociales desde el 2003 (Hintze, 2007) parece preocupado por tomar distancia respecto a la década anterior, poniendo énfasis en la inclusión social -para lo cual es considerada como eje de las políticas sociales la **integralidad**- y el papel activo del Estado. Así, se hace hincapié en que las políticas sociales deben relacionarse con el trabajo, el acceso de la ciudadanía a mejores niveles de vida y la participación, lo cual implica políticas no focalizadas sino integrales, políticas de "integración articulada". Así, desde el discurso oficial (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006), los principales lineamientos que definen a las políticas sociales de este período son:

- intervención integral, que evite la dispersión y duplicación de programas sociales.
- abordaje territorial, que implica concebir a las políticas sociales a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región.
- articulación interjurisdiccional, que implica articular varias dimensiones de la intervención.
- masividad de las prestaciones
- planificación "de abajo hacia arriba", que considere las necesidades sociales detectadas y demandadas desde cada lugar.
- fortalecimiento de espacios participativos. En este sentido se señala que "la opción no es crear nuevos espacios asociativos, sino rescatar, fortalecer,

⁷² Mediante el Decreto N° 357, con fecha 21 de febrero de 2002

refuncionalizar y apoyar a los preexistentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local, y, además, no interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la sociedad civil" (Argentina, 2006: 24).

- promoción del desarrollo local y la economía social
- considerar a la familia como eje de la inclusión social. Se señala al respecto que las estrategias para la reducción de la pobreza deben tomar a la familia como "la principal unidad receptora de las prestaciones y acciones destinadas a producir un impacto para el mejoramiento de la situación social" (Argentina, 2006: 26).
- reconocer a los jóvenes y los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad
- la política social desde el enfoque de la promoción. Se destaca que esta noción de promoción había quedado relegada debido a la emergencia social que se tuvo que afrontar. Se entiende la promoción a partir del aumento o mejora de los ingresos de las familias.

Sin embargo, si bien las políticas sociales de este período post crisis 2001/2002 se definen desde la diferencia con las focalizadas del período anterior (modelo neoliberal), no muestran "distancias polares" sino "transiciones tenues" con las mismas (Hintze, 2007). La década del '90 instaló un modelo que de alguna manera se sostiene aún en la actualidad, a pesar del contexto de crecimiento económico (Pautassi, 2009). En este sentido, debemos cuestionar la idea de "integración" que se propone desde el discurso oficial de las políticas sociales, dado que se considera "dentro" del mercado de empleo a los trabajadores informales o los receptores de programas de transferencias de ingresos. Y, así, se sigue sosteniendo la creencia de que la posibilidad o dificultad de inserción laboral de las personas es una responsabilidad individual (Pautassi, 2009).

4.4. Los programas sociales en Argentina

4.4.1. Los programas sociales en la década del '90

En cuanto al tipo de programas sociales que se ejecutaron en esta década cabe aclarar que hacia el inicio de este período los temas de la pobreza y el desempleo no eran centrales en la gestión gubernamental sino que se impusieron ante la situación de desempleo creciente y aumento de la vulnerabilidad social. Si bien se propiciaron cambios a nivel de planificación social (como la creación del Plan Social en 1993) e institucionales⁷³, la cuestión social no fue el tema principal en los '90 (Acuña, Repetto y Kessler, 2002) y los programas sociales se presentaron fragmentados y dispersos.

Así, en 1996 el Estado contaba con 48 programas sociales destinados a la atención de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social (de los cuales 14 correspondían al área de Empleo y Desarrollo Productivo). En 1998 los programas eran 55 (crecen los del área de Vivienda y los de la Secretaría de Desarrollo Social) y para fines de los '90 ya ascendían a 76 programas sociales focalizados (siendo el área de Empleo y Desarrollo Productivo la que más incorpora programas en este período -un total de 30 programas pertenecen a esta área-) (Acuña, Kessler y Repetto, 2002; Argentina, 2006). De esta manera, podemos afirmar que la novedad estuvo dada por los “programas de empleo”, que se impusieron a partir de la grave crisis de desempleo que se produjo a mediados de los '90 (Acuña, Repetto y Kessler, 2002; Vinocur y Halperín, 2004).

Entre estos programas, el **Plan Trabajar**⁷⁴ tuvo como objetivo brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social, a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura

⁷³ La creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1994 y su reemplazo por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente en el 2000; la creación del Gabinete Social en 1997.

⁷⁴ Vigente entre 1996 y 2000, de cobertura nacional, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ver **Anexo A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)** para más información sobre este Plan.

comunitaria y social. Se focalizaba en la población de trabajadores desocupados y otorgaba un subsidio individual como beneficio.

Por otra parte, la prestación de servicios alimentarios y de salud pública constituye una práctica histórica generalizada en las políticas sociales de Argentina, que continúa de igual modo durante los '90 (sobre todo en la primera mitad de la década) (Vinocur y Halperín, 2004; Hintze, 2007). Así, dentro del **Plan Social** ejecutado desde mediados de la década el eje es el **Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)**, que tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los niños entre 2 y 14 años pertenecientes a hogares pobres (Vinocur y Halperín, 2004). La mayor parte de estos programas alimentarios intenta cubrir los requerimientos nutricionales de la población en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (familias u hogares) o bien de los niños/as y de las mujeres embarazadas.

En el área de Desarrollo Social se destacó la creación (en 1996) del **Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)**, que luego fue reformulado en la década del 2000 en el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). El mismo se propuso “contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales y mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos (mujeres jefas de hogar, jóvenes, ancianos, discapacitados e indígenas)⁷⁵. Asimismo, buscaba implementar un modelo de gestión participativo en el nivel local, la articulación de las actividades del programa con iniciativas comunitarias y el fortalecimiento de la capacidad operativa y gerencial de los organismos participantes de los gobiernos provinciales, municipales y de la sociedad civil para la gestión eficiente de los planes y proyectos” (Díaz-Muñoz, 2002: 19). Este programa se instaló desde un modelo que se define como de “gestión participativa, integral y descentralizada”, enfatizando las acciones que

⁷⁵ Las categorías de población incorporadas representaban al momento del diseño del programa aproximadamente un 36% de la población total del país y un porcentaje similar del universo de la población pobre por NBI. Aproximadamente la mitad de los grupos seleccionados correspondía a la población joven (entre 15 y 24 años) y las mujeres jefas de hogar representaban el grupo con menor peso numérico (representando un 6% de la población NBI). En las áreas originalmente seleccionadas el universo de la población meta del programa ascendía a aproximadamente 600 mil personas (representando el 26% de la población total del país correspondiente a los grupos abordados) (Díaz Muñoz, 2002).

promovieran el desarrollo del capital humano y social, potenciando las herramientas con que cuentan las comunidades y las personas (Díaz-Muñoz, 2002).

Respecto a la evolución de la incorporación del **género**⁷⁶ en los programas sociales durante los '90, Arroyo (1999) encuentra que, hasta mediados de la década, los programas sociales no enfocaron el tema de género; estuvieron principalmente vinculados al eje “asistencia social básica”, al sostenimiento del sector pobre. Desde el '95 se incorporó la temática de género en Argentina en las ciencias sociales y en los programas sociales pero no en forma transversal, sino “como un componente con el riesgo de ser considerado una especie de grupo vulnerable (...) asociando mujer-situación de vulnerabilidad- pobreza” (Arroyo, 1999: 53). El autor afirma que la temática de género aparece en las ciencias sociales y en los diseños de programas, pero en la aplicación concreta de los programas las mujeres aparecen como un grupo vulnerable o casi no aparecen⁷⁷.

Por su parte, Faur (2001: 37) encuentra que “el tema de la promoción de las mujeres ha ido configurando un espacio dentro de las instancias de gobierno, pero es necesario fortalecer procesos que logren instalar un enfoque de género y ciclo vital que atraviese el conjunto de las políticas sociales”. En un análisis que realiza la autora de los diseños de programas de la década del '90, encuentra que las mujeres son tomadas como grupo de riesgo en cuanto a la Salud Materno infantil (la mitad de los programas analizados del área de atención de la salud incluye a las mujeres como población beneficiaria), pero no aparecen como beneficiarias de políticas de empleo que tiendan a dotarlas de una mayor equidad en el terreno laboral. En los programas de integración social y desarrollo

⁷⁶ Como vemos en lo que sigue, el autor identifica (erróneamente) el concepto de género con el universo de “las mujeres”. De esta forma, al referirse a la incorporación del género en los programas sociales, en realidad está aludiendo a las mujeres.

⁷⁷ Para mayor desarrollo de este aspecto, ver las conclusiones a las que arribamos en nuestro estudio mediante el análisis de documentos de políticas y programas sociales (**Capítulo 5**) y los discursos de los expertos entrevistados (**Capítulo 6**).

comunitario tampoco aparecen mayormente como beneficiarias (de los 14 programas en esta área, sólo en 1 -PAGV- aparecen como beneficiarias las mujeres).

4.4.2. Los programas sociales en la década del 2000

A partir de la crisis del 2001 el Plan Trabajar se reformuló dando lugar al **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)**, que -a diferencia de su antecesor- se propuso en sus orígenes como un Plan que apuntaba a fomentar los derechos sociales. Su objetivo era "brindar ayuda económica a jefes/as desocupados con hijos menores para garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social". Entre los principales criterios de selección de la población beneficiaria se incluyeron: ser Jefe/a de hogar desocupado con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, cohabitante/cónyuge o jefa de hogar embarazada y acreditar la asistencia escolar y el control sanitario (vacunación) de los hijos mayores de 5 años. Se otorgaba como beneficio una ayuda económica no remunerativa (\$150 mensuales), a cambio de alguna contraprestación relacionada con los Componentes del Plan (Productivo, Actividades comunitarias, Formación y Solidario de reinserción laboral): actividades o proyectos comunitarios de utilidad social, promoción de iniciativas autogestionadas para la producción de bienes y servicios, promoción de la reinserción en el mercado laboral formal, educación formal o para el trabajo. El PJJHD fue motivo de numerosos estudios y evaluaciones desde su implementación. Entre los principales hallazgos y conclusiones de los mismos podemos mencionar:

- Es alta la participación de las mujeres en el Plan como beneficiarias: para el año 2002 un 68% de la población beneficiaria eran mujeres; y para 2005 el porcentaje asciende a un 71% (Pautassi, 2004; Calvi y Zibecchi, 2006, Vinocur y Halperín, 2004)

- La mayoría de las mujeres beneficiarias proviene de la inactividad, por lo cual el ingreso al Plan opera como un ingreso adicional para el hogar (Cortés y otros, 2003; Bogani y otros, 2005). Así, se puede pensar que la mayor inserción femenina en el Plan se relaciona con una estrategia de supervivencia familiar y modalidades de obtención de recursos (Pautassi, 2004; Bogani y otros, 2003)
- La mayoría de los varones beneficiarios proviene de la desocupación (Cortés y otros, 2003). Ellos tienden a complementar sus ingresos con otras actividades laborales (realizan changas y buscan empleo al mismo tiempo que participan del PJJHD)

Algunas de las críticas que se le hicieron al Plan fueron:

- que las transferencias constituyen un desincentivo al trabajo (Cortés y otros, 2003; Bogani y otros, 2005)
- la incidencia de las relaciones clientelares sobre las pautas de distribución de beneficios (Cortés y otros, 2003; Bogani y otros, 2005)
- la cobertura restringida del Plan, que deja por fuera al 75% de los pobres y el 65% de los indigentes; así como la subrepresentación de los que conforman el núcleo duro de la desocupación y el desaliento de los que transitan entre la desocupación y la inactividad (Cortés y otros, 2003)
- la ausencia de consideración de la equidad de género en el diseño y en la ejecución del Plan, dada principalmente por el hecho de que las contraprestaciones ofrecidas por el Programa a las mujeres se corresponden con tareas reproductivas o "típicamente femeninas" (como por ejemplo "roperos comunitarios" o el cuidado de enfermos). El programa se presenta como "neutro" en términos de género, no sólo en relación a la consideración de los beneficiarios y la promoción de oportunidades, sino en las instancias de decisión y ejecución (Pautassi, 2004)

Por otra parte, la política social del Ministerio de Desarrollo Social desde el 2003 hasta el 2010 se resume en tres planes nacionales, que son considerados el “eje” de la política social del período (Hintze, 2007):

- 1) Plan de Seguridad Alimentaria: "El hambre más urgente"
- 2) Plan de Desarrollo Local y Economía Social: "Manos a la Obra"
- 3) Plan Nacional Familias

1) El **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria** (conocido como "**El hambre más urgente**") comenzó a implementarse gradualmente a partir del segundo semestre del 2003 y sigue vigente actualmente. El mismo fue incorporando distintos programas alimentarios que estaban en ejecución en forma desarticulada, extendiéndose de esta forma a todas las prestaciones con componentes alimentarios que se desarrollaban a nivel nacional (Cruces y otros, 2008). Este Plan se propuso elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición en el mediano y largo plazo. La población beneficiaria está comprendida por familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y en situación de vulnerabilidad nutricional. El programa realiza transferencias de fondos a los Gobiernos Provinciales para el cofinanciamiento de programas locales de asistencia alimentaria destinada a las familias en situación de pobreza. Se implementa a través de una red de prestaciones -que comprenden estrategias de prevención, la instalación de líneas de superación de la pobreza y el desarrollo de acciones compensatorias- mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales.

2) El **Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"** se implementa desde el 2004⁷⁸, y es la política más novedosa del período y la que más se acerca al discurso oficial sobre el cambio de las políticas sociales mencionado anteriormente

⁷⁸ Sigue vigente actualmente.

(Hintze, 2007). Según sus protagonistas (Daniel Arroyo⁷⁹, 2006), el caso del Programa Manos a la Obra implica un intento de implementar políticas de promoción socio-productiva que direccionan la política social hacia la producción y el trabajo, desligándola del concepto tradicional de brindar únicamente asistencia.

La creación de este Plan implica una modificación de la estructura organizacional del Ministerio de Desarrollo Social, dado que su puesta en marcha significó la integración y articulación de 11 áreas y 18 programas preexistentes (Faur y otros, 2006). Entre su fundamentos, se menciona que se orientó a "mejorar el ingreso de la población vulnerable; promover el sector de la economía social o solidaria y fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, así como impulsar espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local" (Hintze, 2007: 89). Entre sus beneficiarios se cuentan las personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conforman experiencias productivas y/o comunitarias. El Plan básicamente brinda apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socio-productivas que ya están en marcha o por comenzar.

3) El **Plan Nacional Familias** (vigente desde 2004 hasta la actualidad) busca "estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de trato y oportunidades entre géneros 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" (Ministerio de Desarrollo Social, 2008)⁸⁰. Este Plan comprende los siguientes programas:

- Programa Familias por la Inclusión Social
- Centros Integradores Comunitarios - CICs
- Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales
- Pensiones no contributivas

⁷⁹ Fue Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde mayo de 2003 a diciembre de 2007.

⁸⁰ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/inicio.asp> (Visitada el 21-01-08)

- Programa Federal de la Mujer y la Familia y Juana Azurduy
- Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia.
- Apoyo a organizaciones sociales
- Integrando la Discapacidad. Capacidades especiales.
- Tren de Desarrollo Social y Sanitario
- Asistencia especial y urgente a grupos familiares vulnerables

Dentro de este Plan, el **Programa Familias por la Inclusión Social** surgió como una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), que a su vez luego del 2001 incorporaba un componente de transferencia de ingresos, el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). El Programa Familias por la Inclusión Social se inscribe en el marco de los PTCl que se desarrollan en la región latinoamericana en estos últimos tiempos. Está destinado a los beneficiarios considerados "no empleables" por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y que formaran parte del PAGV, IDH y PJJDH. Su objetivo fundamental apunta a la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades para hacer posible el ejercicio de los derechos básicos, enfatizando la inversión en capital humano y social de las familias destinatarias. Entre sus beneficiarios podemos mencionar a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años y/o embarazadas que no perciben subsidios ni asignaciones familiares ni becas escolares. Otorga un beneficio de \$255 por un hijo o mujer embarazada y se suman \$45 por hijo hasta alcanzar un máximo de \$480 por familia (hasta 6 hijos)⁸¹. La recepción del subsidio está condicionada al cumplimiento de contraprestaciones relacionadas con la educación y la salud de los hijos. Además del ingreso no remunerativo se ofrecen becas para facilitar el término educativo y la formación profesional y/o laboral y se realizan

⁸¹ Vigencia de los montos al 1 de marzo del 2009 (Res. MDS 287/09)

actividades de apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria. El beneficio se otorga a la familia, pero es la madre la depositaria y titular del mismo⁸².

Desde el 2009, en el marco del Bicentenario, las políticas sociales se integran en dos “marcas” y ejes de acción (Ministerio de Desarrollo Social, 2010):

- Argentina Trabaja
- Familia Argentina

Los programas que comprende Argentina Trabaja integran el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Dentro de este grupo se destaca el **Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)**. El PRIST tiene como objetivo recuperar la dignidad del trabajo. Este programa se propone crear oportunidades de inclusión que permitan mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios más vulnerables a través de la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura local. El programa está destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Para su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva. (Ministerio de Desarrollo Social, 2011⁸³).

⁸² Son varias las críticas que recibe este programa desde la perspectiva de género. Las mismas se desarrollan en el **Capítulo 1** (punto 1.1. Antecedentes, *El género en relación con el capital social y las políticas- programas sociales*).

⁸³ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114> (consultada en Julio 2011)

Dentro del eje de Familia Argentina, es central la creación en 2009 de la **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)**⁸⁴. La AUH complementa el régimen de Asignaciones Familiares (ANSES), al incorporar un subsistema no contributivo que tiene en cuenta la situación de aquellas familias con trabajadores informales o desocupados, con niños menores de 18 años. El programa entró en vigencia a partir de fines de octubre de 2009 y otorga una prestación monetaria no contributiva de 220 pesos de carácter mensual⁸⁵ que se abona a uno solo de los padres o tutor por cada niña o niño menor de 18 años a cargo (hasta un máximo de 5 hijos) o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado (en cuyo caso la prestación mensual es de \$880⁸⁶)⁸⁷. Cabe destacar que el cobro del 20% del total de este subsidio está condicionado a la entrega de los certificados de salud y educación para los niños menores de 4 años de edad, así como la concurrencia a establecimientos educativos públicos para los niños de 5 a 18 años de edad. El cobro de la AUH es incompatible con la percepción de cualquier otro tipo de plan social (se apunta a eliminar paulatinamente varios planes sociales que serían reemplazados por la AUH). En el mismo sentido, la norma excluye explícitamente del beneficio a aquellos trabajadores que se desempeñen en el sector formal y que perciban ingresos mensuales que superen al Salario Mínimo Vital y Móvil vigente.

Al igual que veíamos para la década del '90, creemos que los programas sociales implementados en esta década difícilmente pueden ser considerados como estrategias para “superar” la pobreza, debiendo ser entendidos más bien como programas que contribuyen a “aliviarla” (Pautassi, 2009).

⁸⁴ Creada el 30 de octubre de 2009 mediante el Decreto del P.E.N. 1602/09

⁸⁵ Vigencia del monto para Octubre de 2010.

⁸⁶ Vigencia del monto para Octubre de 2010.

⁸⁷ A partir de Marzo de 2011, también reciben la asignación las mujeres con más de tres meses de embarazo.

Por último, en relación a la incorporación de la **perspectiva de género** en los programas sociales, a lo largo de la década del 2000 se mantiene la tendencia que prevalecía en la década del '90, aunque con algunos cambios menores. A partir de nuestro análisis de documentos de y sobre programas sociales⁸⁸, pudimos observar que en la década del 2000 muy pocos programas incorporan la perspectiva de género en sus diseños de manera explícita⁸⁹.

Reflexiones finales

En este capítulo nos propusimos revisar la historia de nuestras políticas sociales (y cómo se insertan en la región latinoamericana) considerando el contexto socio-económico y político en el cual se desarrollaron. Esto nos brindó un marco contextual para analizar nuestros datos: los textos y documentos de políticas sociales (Capítulo 5) y los discursos de los responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales (Capítulo 6).

Entre los principales aspectos a destacar de este análisis creemos que es central tener en cuenta en qué medida las políticas sociales de Argentina respondieron a los modelos que se intentaron imponer desde los países desarrollados (a través de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) tanto en los '80 como (principalmente) en los '90.

⁸⁸ Ver **Capítulo 5**.

⁸⁹ En materia legislativa en este período cabe destacar la sanción de la Ley 26.485 de **Violencia de género**. Esta legislación ofrece un marco integral para la atención y prevención de la violencia, e incorpora nuevas figuras (además de la violencia física, psicológica, sexual y patrimonial) como la de "violencia simbólica" y estipula distintas "modalidades" en el ejercicio de la violencia: violencia doméstica, violencia institucional, violencia laboral, violencia contra la libertad reproductiva (la que vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos); la violencia obstétrica (ejercida sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales en el proceso de embarazo, parto y postparto); y la violencia mediática que es la que se ejerce a través de los medios de comunicación (Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

En los '90 es central la multiplicidad de programas sociales focalizados, de corte asistencialista, destinados a aliviar la pobreza (que alcanza valores altos a mitad del período, y por otra parte se resignifica, al aparecer los “nuevos pobres” como consecuencia del proceso de empobrecimiento de las clases medias) y a paliar las consecuencias del modelo de ajuste neoliberal. La cuestión de género en esta década es marginalmente incorporada, recién hacia mediados del período. Las mujeres ingresan como beneficiarias de planes y programas sociales consideradas un “grupo vulnerable” (y como tal, pasivo de transformarse en objeto de focalización de las políticas sociales). Se constituyen en principales destinatarias de programas de las áreas de salud materno infantil (que las relacionan con sus aspectos exclusivamente reproductivos y las consideran un grupo de riesgo), pero difícilmente son tenidas en cuenta en programas de empleo que contribuyan a fomentar la equidad laboral.

Los principales programas sociales de esta década son el Plan Trabajar, y -en el área de Desarrollo Social- el PAGV, que incorpora a las mujeres jefas de hogar entre sus beneficiarias, y a su vez incluye el capital social en su diseño y objetivos (algunos aspectos de este programa se retoman en el Capítulo 5).

La década del 2000-2010, se propone -desde lo discursivo-⁹⁰ superar algunas de las características negativas del modelo de ajuste de los '90. En este sentido, las políticas sociales se proponen como integrales, intentando así poner fin a la multiplicidad de programas mediante la unificación en grandes líneas o ejes de política. A diferencia de la década anterior, en que el modelo de políticas sociales miraba “hacia fuera” (incorporando conceptos y formatos de programas sociales que impulsaban los organismos internacionales), en este período se privilegia lo local y el abordaje territorial (sin embargo, los Programas de Transferencia Condicionada –Programa Familias por la Inclusión Social- que se implementan en esta década siguen respondiendo a modelos “importados”).

⁹⁰ Como vimos en el análisis de otros autores y como surge de nuestro propio análisis -Capítulos 5 y 6- estos cambios en lo discursivo no siempre se ven acompañados de modificaciones en las acciones.

En un principio, al inicio de la década, los planes y programas sociales propuestos se orientaban a atender la “emergencia” en la que se encontraba el país como consecuencia de la crisis del 2001 (entre los principales programas de este momento podemos mencionar el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que -según diversas críticas ya desarrolladas- se mantiene neutro respecto al género, en relación a la consideración de los beneficiarios y la promoción de oportunidades, como así también en las instancias de decisión y ejecución). Luego, ya hacia fines de la década, algunos programas se resignifican y se crean otros, más orientados al alivio de la pobreza (como el AUH). A pesar de los cambios propuestos, como sostienen varios autores, las políticas sociales en esta década de alguna manera terminan configurándose como una continuación (aunque con leves diferencias) respecto al modelo anterior.

5. Género, mujeres y capital social en los discursos de planes y programas sociales

Los resultados que se presentan y discuten en este capítulo estuvieron dirigidos a dar respuesta a los objetivos específicos 1, 2 y 3, que se proponían:

- ❖ Explorar las imágenes de género presentes en los diseños y textos programáticos de planes y programas sociales y,
- ❖ Analizar cómo se incorpora (o no) el enfoque de capital social en estos discursos de planes y programas sociales, y si el mismo es o no puesto en relación con una perspectiva de género.

Para ello, se recurrió a las siguientes fuentes de datos secundarias:

- literatura sobre el tema
- evaluaciones de planes y programas sociales nacionales
- documentos de planes y programas sociales nacionales (resoluciones de creación de programas, documentos de difusión de Planes y programas sociales -entre los que se cuenta el material publicado en Internet sobre los planes y programas, publicaciones de los Ministerios o distintos organismos estatales sobre planes y programas) y documentos sobre lineamientos de políticas sociales en general
- diseños de 44 programas sociales nacionales⁹¹, que fueron seleccionados intencionalmente en función de los siguientes criterios:
 - Mencionan entre sus beneficiarios a las mujeres, familia, niños (entre estos incluimos los programas de transferencias de ingresos a las familias, como el PJJHD y el Plan Familias).

⁹¹ Ver **Anexo A. Listado de Planes y Programas Sociales (1991-2011)**

- Mencionan el capital social explícitamente o bien implícitamente a partir de conceptos relacionados (como "participación social", "capacidades", "redes sociales", "organización social y comunitaria", Raczynski y Serrano, 2005)
- Mencionan el término "género" o bien aluden implícitamente a este concepto (por ejemplo haciendo mención a las diferencias entre varones y mujeres en la sociedad)

Nos propusimos explorar las imágenes de género que emergen (o no emergen) en estos discursos, y las menciones explícitas o implícitas (conceptos relacionados) del "capital social" en los diseños de programas sociales. En los programas seleccionados que incluyen la mención de capital social o conceptos relacionados, nos interesó analizar si se le otorga algún rol o función (y cuál/ es) y qué objetivos se proponen los planes que incluyen esta perspectiva, así como explorar si y cómo la inclusión de este aspecto se encuentra ligada a la perspectiva de género.

Se trabajó sobre el período 1990 - 2010⁹². Nos centramos en los planes nacionales dado que son los que marcan la orientación de las políticas sociales en el período, y muchos de ellos son ejecutados a nivel local debido a la descentralización que opera desde la década del '90 en adelante.

Para la década del 2000 (por la cercanía en el tiempo y por creer que la información disponible nos lo permitiría) se intentó elaborar una estadística que diera cuenta de la cantidad de veces que se mencionan los conceptos de capital social (y similares) o a las mujeres y/o el género en los programas sociales. La misma no se pudo llevar a cabo

⁹² Se accedió al material correspondiente a programas sociales de la década del '90 principalmente a partir de literatura sobre el tema. La lejanía en el tiempo nos dificultó acceder a documentos de programas sociales o material de los Ministerios al respecto. En el caso de la década del 2000 se pudo acceder a listados oficiales de planes y programas sociales provistos por el SIEMPRO (2002 y 2008) como así también a material disponible en las páginas web de los Ministerios y material impreso y editado por los Ministerios. Es por esto que el análisis correspondiente a este capítulo se centra mayormente en los programas sociales de la década del 2000. Para más detalle sobre la selección de los documentos ver **Capítulo 3**.

dados los problemas que presenta la calidad de información oficial sobre planes y programas sociales a lo largo del periodo analizado. Algunos de los problemas que nos impidieron contar con un listado exhaustivo de programas sociales del período son: la multiplicación de programas año a año (los programas aparecen y desaparecen, cambian de nombre o se unen a otros programas), las páginas web gubernamentales cambiaron sucesivas veces su información y presentación a lo largo del período en que realizamos el trabajo de clasificación y recolección de datos (en un mismo momento se llegó a comprobar la existencia de distintos listados de programas en dos páginas web del gobierno: la de Presidencia -en la que supuestamente hay un listado exhaustivo de los programas por Ministerio- y la de cada Ministerio correspondiente arrojaban información divergente).

Los datos fueron analizados cualitativamente, mediante el tipo de **análisis temático**. De este modo, no estuvimos interesadas en la cantidad de veces en que aparecen los conceptos en el *corpus* de datos analizado, sino en cómo emergen, es decir, en sus propiedades y categorías bajo condiciones variables⁹³.

5.1. Analizando las imágenes de género en planes y programas sociales nacionales

En este punto nos enfocamos en analizar las imágenes de género presentes en los programas sociales de las décadas del '90 y 2000-2010 a partir de criterios conceptuales, que nos ayudan a entender qué concepción de género subyace a los programas sociales analizados.

⁹³ Para más detalle ver **Capítulo 3**.

Entre los criterios que tuvimos en cuenta para evaluar la presencia/ ausencia y las dimensiones/ características del género en las políticas y programas sociales podemos mencionar los siguientes⁹⁴:

I. Identificación del tipo de **necesidades de las mujeres** a las cuales está destinado el programa social: ***necesidades de género prácticas o estratégicas***

- La identificación de necesidades prácticas responde a los modelos tradicionales de género. En este esquema, los programas atienden aspectos ligados a necesidades inmediatas de las mujeres, como la inadecuación de las condiciones de vida (por ejemplo ayuda alimentaria, subsidios económicos sin promoción de capacidades individuales ni capacitación a sus beneficiarias o bien con oferta de trabajos que responden a los roles tradicionales de género), la atención de la salud (sobre todo programas materno infantiles) y el empleo. En la identificación de necesidades prácticas de género se tiende a asemejar las necesidades de las mujeres con las de la comunidad.
- En cambio, la identificación de necesidades estratégicas de género se relaciona con un intento de revertir la posición subordinada de las mujeres en la sociedad. Los programas que identifican este tipo de necesidades se plantean objetivos más generales o a largo plazo, como la abolición de la división sexual del trabajo, el alivio de la carga de trabajo doméstico y cuidado de niños, el establecimiento de la igualdad política, la libertad de elección sobre la maternidad y la adopción de medidas adecuadas contra la violencia y el control de los hombres sobre las mujeres. Estos programas deberían proponerse que las mujeres logren autonomía política y económica y reducir las inequidades de género que perjudican a las mujeres

⁹⁴ Algunos de estos criterios fueron extraídos del Marco conceptual sobre Políticas sociales y género (Ver **Capítulo 2**, puntos 2.3.3 y 2.3.4)

II. **Rol de género** en el que ubican a las mujeres y varones en relación con el **tipo de hogar** al que refieren (explícita o implícitamente) los programas sociales:

- **Rol de género tradicional-** Hogar del tipo “**hombre proveedor- mujer ama de casa/ madre de familia**”.

Las mujeres en este tipo de hogar están vinculadas al hombre a través del matrimonio y son las encargadas del trabajo reproductivo y doméstico que conlleva la organización del hogar. Se piensa en familias nucleares de esposo, esposa y dos o tres hijos, ignorando las nuevas formas familiares. En este tipo de conceptualización sobre la familia, se tiende a asumir que el hogar funciona como una unidad socio-económica dentro de la cual hay igualdad en el control de los recursos y poder de toma de decisiones de todos los miembros adultos.

Las mujeres aparecen en este modelo como las responsables del cuidado y la atención del grupo familiar y, por lo general, para los programas sociales son consideradas como “**recursos**” (en el sentido de que se las utiliza como instrumentos para garantizar la salud y educación de sus hijos, el bienestar de sus familias y de la comunidad en general) más que como “beneficiarias”. Los programas que se basan en esta caracterización de las familias y las mujeres tienden a preocuparse más por las **responsabilidades** de las mujeres que por sus derechos de ciudadanía.

- **Rol de género no tradicional-** Hogar del tipo **igualitario**, donde tanto varones como mujeres asumen cuidados, se dedican a las tareas domésticas y reciben salarios.

En función del tipo de hogar y del tipo de roles de género en los que se piense a mujeres y varones, se adoptarán o no medidas para aliviar la carga doméstica de las mujeres (como por ejemplo servicios de cuidado infantil estatales, medidas que impulsen la permanencia de los varones en el hogar y su compromiso con el trabajo doméstico, etc).

La combinación de estos criterios al analizar los programas sociales nos dio como resultado distintos tipos de programas.

Una primera tipología surge del cruce del tipo de necesidades de género identificadas (prácticas o estratégicas) con el rol de género en que se ubica a las mujeres (tradicional o no tradicional). Dado que la identificación de necesidades prácticas se relaciona conceptualmente con los modelos tradicionales de género, es teóricamente imposible la existencia de programas sociales que identifiquen necesidades prácticas y roles de género no tradicionales, como así también los que relacionen necesidades estratégicas con roles de género tradicionales. Por ello, la tipología que surge del cruce de estas categorías conceptuales es la siguiente:

1.1. Programas que identifican las necesidades prácticas de género y ubican a las mujeres en un rol de género tradicional

1.2. Programas que identifican necesidades estratégicas de género y ubican a las mujeres en un rol no tradicional

1.1. Programas que identifican las necesidades prácticas de género y ubican a las mujeres en un rol de género tradicional

Tal como lo mencionan distintos autores a propósito de los programas sociales en Argentina (y también en América Latina en general), en nuestro análisis de los diseños de programas sociales nacionales surge con frecuencia la mención de las mujeres ligadas a los estereotipos tradicionales de los roles femeninos y su utilización como recurso por parte de los programas sociales⁹⁵. Al ubicar a las mujeres en un rol asociado a lo doméstico y a lo maternal, representadas como personas vulnerables a quienes se debe cuidar o proteger, estos programas no están reconociendo las necesidades de

⁹⁵ Ver **Capítulos 1 y 4**.

género estratégicas de estas mujeres. No se proponen revertir su posición de género subordinada, sino que atienden problemáticas puntuales, inmediatas, ligadas a sus roles sociales tradicionales, sin proponerse cambiarlos en beneficio de una mayor autonomía y empoderamiento de las mujeres.

En este sentido, encontramos en estos programas varios aspectos que se repiten respecto a la consideración de la mujer:

1.1.1. La mujer aparece como “vulnerable”, identificada con el rol de madre y responsable directa del bienestar de sus hijos

1.1.2. La mujer- madre es identificada con la Familia y la Comunidad, excluyendo de esta manera a los padres o varones

1.1.3. La mujer -depositaria de los subsidios económicos- es considerada “inempleable” y, por lo tanto, se le exigen contraprestaciones que aluden a sus responsabilidades maternas y a los roles tradicionales de género.

Por lo general, estos aspectos aparecen superpuestos en un mismo programa, dado que todos ellos se enmarcan en una consideración de la mujer ligada a los roles tradicionales de género. Como ejemplo podemos mencionar un documento de la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social (2000) del Ministerio de Desarrollo Social en el que se justifica una propuesta de un programa social destinado a las jefas de hogar y jóvenes desocupados. En este programa, la mujer aparece como vulnerable, responsable directa y única de sus hijos, y a ser capacitada en labores tradicionalmente femeninas.

El programa que se propone se integra alrededor de una prestación monetaria básica orientada a garantizar el acceso al sistema educativo para terminar la educación primaria y secundaria, y está conformado por tres componentes: 1) para las Jefas de hogar desocupadas e inactivas con hijos menores de 14 años, 2) para los jóvenes desocupados e inactivos de 19 a 24 años para alcanzar la secundaria, y 3) acciones de

formación para la implementación de Proyectos Socialmente Relevantes definidos como "acciones comunitarias de alto impacto social". La prestación monetaria (componente básico del programa) es entendida como un mínimo que respalda a las madres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad o a los jóvenes excluidos laboral y educativamente. Creemos que muy probablemente muchas de las propuestas elaboradas en este documento fueron tomadas como insumo para el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se implementa a partir del año 2001.

Según el documento, las jefas de hogar son consideradas un grupo particularmente **vulnerable** y con "doble riesgo", dado que **deben hacerse cargo de la subsistencia del menor** y la propia en un contexto social de difícil acceso al mercado de trabajo, escaso desarrollo de *sistemas compensatorios* de protección de los niños⁹⁶ y/o debilitamiento de las redes sociales. Al ser consideradas las mujeres como responsables del desarrollo infantil de sus hijos, el bajo nivel educativo de las jefas de hogar comporta una situación de alto riesgo social que las afecta a ellas y a su grupo social dado que repercute en el desarrollo educativo de los niños. Según este documento, **las jefas de hogar deben ser capacitadas** tanto en educación formal básica (completar primaria y/o secundaria) como en tareas "socialmente relevantes" que se pueden instrumentar a través de "acciones comunitarias de relevancia social" entre las que se proponen: **cuidado integral de los niños y apoyo solidario en las tareas de seguimiento escolar** (todas actividades "típicamente femeninas"). De esta manera, se considera como un componente del programa propuesto el de "cuidado de niños menores de 6 años", partiendo de la base de que "...son las mismas Jefas de Hogar quienes tienen la función del cuidado de los menores del hogar" (Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, 2000: 37). Dado que el Programa incluye "contenidos transversales" (en referencia al componente de género, según se argumenta en el ítem de "diseño pedagógico": Secretaría de Tercera Edad y

⁹⁶ Los programas compensatorios se proponen favorecer la permanencia de los niños y adolescentes en condiciones de pobreza y marginalidad en las escuelas, protegiéndolos de esta forma frente a la explotación o actividades de sobrevivencia marginales que pudieran realizar para sobrevivir (Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del estado de México, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley67.html>)

Acción Social, 2000: 7) llama la atención que tiende a perpetuar la imagen de la mujer en un rol tradicional.

1.1.1. La mujer aparece como “vulnerable”, identificada con el rol de madre y responsable directa del bienestar de sus hijos

Como hemos visto, muchas veces los programas sociales se basan en asunciones maternalistas. De este modo, pudimos observar en varios de los programas sociales cuyos diseños/ documentos analizamos, que la condición de "mujer" se equipara directamente con la de "madre" y -por extensión- con la "familia". Las mujeres, especialmente *embarazadas o madres*, aparecen como una población “vulnerable” y a “cuidar”, enfatizando de esta manera el rol tutelar y patriarcal del Estado. Esto queda reflejado en muchos casos en los objetivos o metas de los programas sociales:

cuidar y proteger el futuro de los niños y madres (Objetivos, Plan Nacer, década del 2000, las negritas son nuestras)

amparar y proteger a la mujer en su condición de madre o futura madre (Objetivos, Plan PROMIN, década del '90 y 2000, las negritas son nuestras)

En sus estados de embarazo o maternidad las mujeres son consideradas tan **vulnerables** como los **niños**, lo que se evidencia en que en muchos casos son ambos (en forma conjunta) población-objeto de programas, sobre todo en el área de salud. Las mujeres, junto con los niños, son agrupadas entre los que necesitan más protección que derechos de ciudadanía (Molyneux, 2007):

[El Plan Nacional de Acción en favor de la madre y el niño focaliza en] *por un lado, las áreas con sus necesidades básicas insatisfechas, por el otro, las madres y niños (embarazadas y menores de 6 años de edad) que constituyen los grupos más vulnerables de dicha población* (Ministerio de Salud y Acción Social, 1993: 48, las negritas son nuestras)

El destino [del Plan de Seguridad Alimentaria] son las familias vulnerables, con atención prioritaria de las necesidades básicas de la población citada. Se priorizan familias con embarazadas, niños menores de catorce años, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social (Ministerio de Desarrollo Social, 2007: 211)

En relación con esta tendencia a considerar a las mujeres como un “grupo vulnerable”, en una publicación del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)⁹⁷ se sostiene que “las mujeres no constituyen un grupo vulnerable más sino que forman parte de todos los grupos sociales y (...) se encuentran con mayores desventajas por su condición de género, al formar parte de los grupos excluidos” (Consejo Nacional de las Mujeres, 2007: 23).

1.1.2. La mujer- madre es identificada con la Familia y la Comunidad, excluyendo de esta manera a los padres o varones

Para muchos programas, la asociación del **binomio madre-hijo** representa a la **Familia**, excluyendo así la figura del padre (Arriagada, 2006). Los programas parecen descansar en el compromiso “natural” de las mujeres hacia la familia y la comunidad, excluyendo de estas labores a los padres o varones:

*...promovemos el trabajo conjunto y necesitamos el compromiso de **toda la familia, el de todos y todas, de las madres, las mujeres embarazadas, de las mujeres que viven en zonas rurales, el de niños, niñas y adolescentes y de***

⁹⁷ El **Consejo Nacional de la Mujer** (actualmente “**Consejo Nacional de las Mujeres**”) se crea en 1992, sucediendo a la Subsecretaría de la Mujer (creada en 1987). Es el ente estatal encargado de promover el cumplimiento de la CEDAW (Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que forma parte del texto de la Constitución aprobado en 1994). Desde 1995, el CNM cuenta con dos órganos consultivos: el Directorio, conformado por representantes de los Ministerios y de los otros poderes del Estado Nacional, y el Consejo Federal de la Mujer, integrado por vocales del Directorio y representantes de los gobiernos provinciales (Faur, 2001).

nuestros adultos mayores (Plan Ahí, década del 2000, las negritas son nuestras)

Siguiendo esta lógica, encontramos que en el caso de los programas sociales de Argentina, la población infantil generalmente está ligada a programas de asistencia alimentaria o de salud. En los primeros el alimento se provee a comedores escolares o escuelas (como por ejemplo en el PRANI) o bien a los hogares/familias (PEA), siendo **la mujer la depositaria del beneficio**. Este tipo de programas construyen una idea de **necesidad social centrada en los niños más que en las mujeres**. Los mismos parecen asumir que toda acción que contribuya a mejorar el bienestar de los hijos/as no es una "carga" para las mujeres, sino que es parte de su rol -naturalizado- de madres (Molyneux, 2007). Esta tendencia de **utilizar a las mujeres** se observa en varios programas que están dirigidos a las "familias" pero en los que las **depositarias** del beneficio son las mujeres.

Así, en el Programa **Familias por la Inclusión Social** el beneficio se otorga a la familia, pero -en la mayoría de los casos- la madre es la depositaria y titular del mismo⁹⁸, y debe cumplir (en su rol de titular del beneficio) con contraprestaciones que consisten en garantizar la asistencia escolar y los controles de salud de los hijos:

El subsidio es un beneficio para toda la familia, siendo la madre la depositaria y titular del mismo (Programa Familias por la Inclusión Social, década del 2000⁹⁹)

El programa **Seguro de Inclusión Infantil** fue una propuesta elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social en el año 2001, y que sólo fue implementada en una provincia. Según Vinocur y Halperín (2004) esta iniciativa fue importante, y sigue siendo rescatada por diferentes referentes políticos. En efecto, algunos de los aspectos mencionados y criticados del Plan Familias los observamos en este programa (que

⁹⁸ El 94% de las familias del Programa tiene como titular a una mujer (Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales, 2007: 4)

⁹⁹ Fuente: www.desarrollosocial.gov.ar, consultada en junio de 2007.

posiblemente se haya inspirado en este antecedente para su diseño, confirmando su importancia como mencionan Vinocur y Halperín). El programa consistía en una estrategia de transferencia de recursos a las familias con el objetivo de elevar el nivel de activos con los que ellas hacen frente a su bienestar y estaba dirigido a familias con niños y adolescentes¹⁰⁰ (diferenciándose de los programas de empleo que se dirigían a la población desocupada). Se eligió este grupo por considerar que los niños/as y adolescentes eran los principales afectados por la crisis. La asignación se dirigía a la **mujer** por ser ella considerada “la principal agente de socialización de sus hijos” (Vinocur y Halperín, 2004: 45). De este modo, “la iniciativa buscaba que los cambios positivos dados por el incremento en la capacidad educativa de las mujeres se reflejaran en mejores condiciones de crianza de los niños y niñas, así como para dotarlas de mejores capacidades para demandar los servicios sociales de su comunidad” (Vinocur y Halperín, 2004: 45).

1.1.3. La mujer -depositaria de los subsidios económicos- es considerada “inempleable” y, por lo tanto, se le exigen contraprestaciones que aluden a sus responsabilidades maternas y a los roles tradicionales de género.

Como observaba Molyneux (2007) en su análisis de los programas Oportunidades (México) y Comedores Populares (Perú), muchas veces los programas que incluyen mujeres como beneficiarias, tienden a exigir transferencias condicionales a su “buena maternidad”, que se relacionan con sus responsabilidades maternas. Así, en el caso de Argentina esto lo observamos en varios programas.

¹⁰⁰ En un principio se pensaba en dirigir las prestaciones a residentes en villas de emergencia y nuevos asentamientos de los grandes centros urbanos del país, pero el objetivo final era universalizarla a todos los hogares con menores de 18 años, sin asignaciones familiares y sin ingresos superiores a \$1500 mensuales y sin propiedades superiores a u\$s 50000 (Vinocur y Halperín, 2004).

En este sentido, en el Programa Familias por la Inclusión Social (IDH) -como ya vimos- se exige a las mujeres “depositarias” y “titulares” del beneficio que garanticen la asistencia escolar y controles de salud de sus hijos.

Sin embargo, en otros textos institucionales sobre el programa, se relativiza este lugar de la mujer, mencionando al padre o la madre indistintamente como los responsables de la educación y salud de sus hijos:

*La línea de acción Familias por la inclusión social incorpora un subsidio económico siempre y cuando esté enmarcado en un acompañamiento de **acciones de promoción familiar y comunitaria**. Le brinda **al padre o madre** la posibilidad de sostener la asistencia de sus hijos en la escuela y el cuidado de la salud, percibiendo un ingreso mensual y recibiendo el apoyo psicosocial y educativo que fortalezca las capacidades de los integrantes de la familia, **dirigido tanto a los hijos como a la madre o padre**, para su desarrollo y empleabilidad futura (Ministerio de Desarrollo Social, 2004-2005: 18)*

En este sentido, en el programa **Seguro de Inclusión Infantil** ya descrito, las mujeres receptoras del beneficio tenían derecho a duplicarlo si accedían a incorporarse en actividades educativas, de trabajo comunitario o de promoción social que se regían por patrones de género tradicionales: pautas de crianza para niños y niñas pequeños, madres cuidadoras, prevención de violencia intrafamiliar, u organización y apoyo a las mujeres para mejorar la demanda de servicios de salud y educación. Como contraprestación, se requería la certificación de controles de salud de los hijos y asistencia escolar, asistencia a cursos de capacitación y/o de educación del adulto (no especifica en que áreas) o la realización de tareas de promoción comunitaria si hubiesen optado por estas actividades.

El Programa **Servicios Comunitarios** (década del '90) también considera a las mujeres como “inempleables” y, a la vez, como las principales responsables por el bienestar de la comunidad. Este programa brinda ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados para realizar servicios sociales a la comunidad, orientados a mejorar la calidad de vida de la población. En los documentos consultados sobre el programa, se

afirma que los proyectos presentados deberán incorporar un mínimo de 80% de beneficiarias mujeres, preferentemente jefas de hogar. Se justifica la inclusión de las mujeres debido a que “constituyen un sector de la población con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo”, y “presentan tasas de desempleo y subocupación superiores a las masculinas”. Sin embargo, el programa no fomenta la capacitación para el trabajo ni brinda acceso al mercado de trabajo, sino que tan sólo otorga una ocupación transitoria y ligada a acciones de servicio a la comunidad (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Sec. de Empleo y Formación Profesional, Resolución MTSS No 453/96, Resolución SEyFP 107/96).

El hecho de que las mujeres sean las depositarias de estos subsidios económicos en estos programas no es criticable *per se*, sino en un contexto en el cual -por lo general, como ya vimos- el beneficio se otorga a las mujeres sin considerar sus necesidades estratégicas de género, sin preocuparse por mejorar su condición de vida o empoderarlas, sin capacitarlas para el trabajo.

Teniendo en cuenta este último aspecto, es interesante resaltar el caso del programa Familias por la Inclusión Social, que en ciertos textos institucionales, considera a la mujer -a contracorriente de lo que se planteaba en otros documentos analizados del programa y en la literatura crítica ya analizada sobre el mismo¹⁰¹- como “empleable”. En estos textos, el programa se propone explícitamente mejorar la empleabilidad de las beneficiarias a través de su capacitación (Ministerio de Desarrollo Social, 2004-2005). En este sentido, cabe destacar el hallazgo de diversas miradas y discursos sobre las mujeres (que, obviamente, esconden distintas miradas de género sobre la realidad social) que se desarrollan en un mismo programa a lo largo del tiempo¹⁰², probablemente suscitadas a partir de las críticas (reseñadas anteriormente en el Capítulo 1) que se le

¹⁰¹ Ver **Capítulo 1**, sección ***El género en relación con el capital social y las políticas-programas sociales***.

¹⁰² No pudimos observar un cambio discursivo a partir de determinado año. Más bien observamos discursos contrapuestos en distintas fuentes, que muchas veces hasta se superponen en el tiempo.

hicieron desde organizaciones de la sociedad civil respecto a la consideración de las mujeres como inempleables y la exigencia de contraprestaciones que las ubican en un rol de género tradicional (Campos, Faur y Pautassi, 2007; Faur y otros, 2006).

Por último, cabe destacar que en este tipo de programas que identifican necesidades prácticas de género y ubican a las mujeres en roles tradicionales, frecuentemente se alude discursivamente al género sin profundizar en el concepto, o bien asemejándolo al “sexo”. De esta forma, la categoría de género es asociada con las mujeres, o es usada para referirse a la categoría descriptiva de “sexo”, como por ejemplo en el caso del PROMIN:

*reducir las desigualdades entre los indicadores de salud correspondientes a cada uno de los **géneros**, las distintas áreas geográficas, los niveles socio-económicos...* (Objetivo específico del PROMIN, décadas del '90 y 2000)

Otros programas o documentos institucionales mencionan discursivamente el género como una categoría, aunque luego no profundizan en este abordaje, sino que aluden - por lo general- a las familias o la niñez. Por ejemplo, en un documento del Ministerio de Desarrollo Social (2010) donde se desarrollan los lineamientos de políticas sociales de los últimos años, bajo el título “Nueva Concertación Federal de Políticas Sociales, etáreas, de género y discapacidad” sólo se menciona a los niños, la familia, los adultos mayores, la juventud y los discapacitados. En ningún momento se hace referencia a varones y mujeres ni a las desigualdades de género. En este, como en otros documentos de políticas y programas sociales que analizamos (como por ejemplo en “La Bisagra”: Ministerio de Desarrollo Social, 2007), el género aparece discursiva o nominalmente, quizás como un término que “hay que usar” porque es “políticamente correcto”¹⁰³.

¹⁰³ Ver **Capítulo 6**, punto **6.4. El género en las políticas sociales, o las distancias entre el discurso y la acción...**

1.2. Programas que identifican necesidades estratégicas de género y ubican a las mujeres en un rol no tradicional

Unos pocos programas sociales reconocen las necesidades estratégicas de género y consideran (implícita o explícitamente) el empoderamiento, así como el desarrollo de capacidades de las mujeres o la promoción de sus derechos de ciudadanía. Estos programas se proponen objetivos de largo plazo, tendientes a revertir la posición subordinada de las mujeres en la sociedad:

- Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy” (década del 2000, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales), que se propone (entre otros objetivos específicos):

Construir con las mujeres herramientas teórico-prácticas que les permitan pensarse como sujetos capaces de incidir en la realidad y desde ahí transformarla, pudiendo generar colectivamente acciones concretas en ese sentido, aportando a rediseñar las relaciones familiares, comunitarias, sociales y políticas en las cuales se encuentran insertas

- Programa “Mujeres en Bibliotecas Populares y Comunitarias” (década del 2000, Secretaria de Cultura de la Nación), cuyo objetivo es:

Fomentar, en todo el territorio nacional, la difusión y el ejercicio de los derechos de las mujeres, a través de la generación de diversas actividades tendientes a promover una sociedad más justa y equitativa.

- Programa Nacional Mujer, Equidad y Trabajo (década del 2000, CNM), cuyo Objetivo general es:

Favorecer, desde la perspectiva de la equidad y la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades y actitudes de las mujeres para mejorar su posición en el mundo del trabajo

- Programa de Fortalecimiento institucional de las Areas Mujer Provincial, Municipal y organizaciones de la sociedad civil (década del 2000, CNM), cuyo objetivo es:

contribuir al desarrollo de las políticas públicas de género que promuevan la igualdad entre mujeres y varones en todos los ámbitos de la sociedad

- Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo¹⁰⁴ (década del '90, CNM), cuyo objetivo principal es:

lograr en el campo laboral, la eliminación de toda forma de discriminación basada en el sexo, promoviendo la inserción de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones dignas e igualitarias y auspiciando la igualdad de oportunidades y trato.

- Programa de Fortalecimiento institucional de las Areas Mujer Provincial, Municipal y organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁵ (década del '90, CNM), que se propuso como meta:

contribuir al desarrollo de las políticas públicas de género que promuevan la igualdad entre mujeres y varones en todos los ámbitos de la sociedad.

En estos programas que identifican necesidades estratégicas de género y ubican a las mujeres en roles no tradicionales observamos que por lo general se hace una mención explícita del concepto de género diferenciándolo del "sexo" y reconociendo su verdadero alcance. Casi todos son programas cuya institución responsable es el Consejo Nacional de las Mujeres.

Así, en muchos casos se evidencia el criterio relacional del concepto de género en el discurso de los programas:

*Brindar herramientas para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de igualdad y **equidad entre varones y mujeres**, desarrollando y fortaleciendo sus competencias de gestión y de articulación con otros actores significativos, tanto organismos gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil, para el logro de la ejecución de iniciativas*

¹⁰⁴ Este programa formó parte del **Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres** (1993-1995, CNM). Para más detalle ver **Anexo A**.

¹⁰⁵ Este programa formó parte del **Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres** (1993-1995, CNM). Para más detalle ver **Anexo A**.

que atiendan a las realidades y requerimientos locales desde la perspectiva de la equidad de género (Objetivo Programa Federal de la Mujer, década del 2000, CNM)

*Pilotear y aprender de proyectos de gobiernos locales y de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, que se orienten a reducir la vulnerabilidad de las familias pobres y promuevan **cambios en las relaciones de género** con un enfoque integral de la familia (Objetivos del PROFAM, década del 2000, CNM)*

*Aportar a la construcción de valores que promuevan las **relaciones igualitarias entre varones y mujeres** en las diferentes etapas de la vida y en los distintos ámbitos de desarrollo (...) Promover ámbitos de participación e intercambio entre integrantes de los tres poderes y los diferentes niveles del Estado para propiciar la incorporación de la **perspectiva de género** al interior de las políticas públicas (Objetivos Programa Juana Azurduy, década del 2000, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)*

Estos programas sociales que se proponen contribuir al desarrollo de la equidad de género y la eliminación de las desigualdades y discriminación de las mujeres se formulan por lo general objetivos a largo plazo, sólo factibles de ser cumplidos en un panorama de mayor sostenibilidad de las políticas sociales. En Argentina, las condiciones socioeconómicas-políticas coyunturales y de imprevisibilidad social¹⁰⁶ en que se desarrollan mayormente los programas sociales atentan contra el éxito de propuestas de este tipo.

En este sentido, cabe resaltar el caso del **Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres** que se desarrolló por iniciativa del Consejo Nacional de la Mujer en la década del '90. Este Plan estaba compuesto por varios programas (algunos de los cuales fueron destacados en nuestro análisis¹⁰⁷) que apuntaban a revertir la situación de

¹⁰⁶ Como pudimos ver en el **Capítulo 4** y como emerge también de los relatos de nuestros entrevistados en el **Capítulo 6**.

¹⁰⁷ Para más detalle sobre el Plan y los programas que lo componen ver **Anexo A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)**.

desigualdad y discriminación de las mujeres enfocando en distintas áreas (empleo, salud, calidad de vida, participación política, educación, igualdad jurídica). La sostenibilidad de este Plan se vio afectada por la crisis política que se desarrolló a mediados de la década del '90 en relación con el tema del aborto y las posturas enfrentadas de la entonces Presidenta del CNM y el Presidente de la Nación¹⁰⁸, que pusieron fin a la gestión vigente del CNM.

5.2. La incorporación del género y el capital social en los diseños de planes y programas sociales nacionales

Tanto en los diseños de los programas analizados de la década del '90 como la del 2000-2010, se alude con relativa frecuencia a conceptos afines al de capital social, en especial al concepto de “participación” (en sus múltiples versiones: participación social, comunitaria o ciudadana):

*Promover la **participación ciudadana** en las cuestiones relacionadas con la salud materno-infantil de la población (Objetivos del PROMIN, décadas del '90 y 2000)*

*Financiamiento de procesos de **planificación participativa** (PAGV, década del '90, Bienes ofrecidos)*

Otro concepto que se menciona bastante (aunque menos que el de participación) es el de “capacidades”. También se mencionan conceptos como “redes sociales”, “ciudadanía”, “organización social y comunitaria”.

Algunos programas promueven la participación de los beneficiarios en distintas instancias relacionadas con la gestión del programa (PSA), otros la participación

¹⁰⁸ Este tema también se desarrolla a propósito de algunos aspectos que surgieron en el discurso de nuestros entrevistados en el **Capítulo 6** (puntos **6.3. Familia y mujeres: ¿sujetos u objetos de políticas sociales?** y **6.5. La gestión de lo social: entre la guerra y las emociones**)

ciudadana/ de la comunidad (PROMIN, Plan Ahí en el Lugar, PEA, Remediar), “fortalecer las “redes familiares y comunitarias” (PEA) o “promover la conformación de redes sociales” (CADI)¹⁰⁹.

A veces, la participación de la comunidad es vista como un medio para crear cierto apoyo organizacional al programa, apareciendo la mujer como la encargada de estas funciones (acá aparece nuevamente la idea de la mujer ligada a los roles tradicionales de género y -específicamente en este caso- a la comunidad):

*Se propone además alcanzar estas metas estimulando la **participación de vecinos, en especial de las mujeres**, con el objeto de crear una red solidaria de cuidado de la salud a través de la organización comunitaria (Objetivos del Plan Materno Infantil de la Provincia de Buenos Aires, Plan VIDA)*

En algunos programas cuya población beneficiaria son las mujeres también se alude a estos conceptos de participación:

*Promover la articulación e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado que involucren la **participación social y política de las mujeres** (Objetivo general del Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”)*

*Desarrollar y/o fortalecer sus capacidades [de las mujeres] para la **participación y negociación en los ámbitos comunitarios** (Objetivo específico del Programa Nacional Mujer, Equidad y Trabajo)*

En la **década del '90**, el PAGV incorpora una mirada cercana a la promoción del capital social de las comunidades. Si bien el concepto de “capital social” no aparece explícitamente en los objetivos o el diseño del programa, el mismo fue parte del diagnóstico inicial del programa y de sus metas. Así, en un documento que analiza distintos aspectos de la implementación del programa y su modalidad de intervención social se afirma que el PAGV “apoyaba la entrega de servicios sociales que

¹⁰⁹ Para más detalle sobre estos programas, ver **Anexo A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)**.

respondieran a necesidades básicas, formaran habilidades de la población meta e incrementaran su **capital social**” (Díaz-Muñoz, 2002: 19). Por otra parte, el programa busca atender las necesidades de una población vulnerable que se considera “en riesgo” debido al escaso o nulo capital social del que disponen. “El déficit que en términos de capital social presentan estos grupos es fruto de la fragilidad y del menguado poder (político, técnico, de gestión, etc.) de las instituciones de la sociedad civil a través de las cuales estos grupos canalizan sus intereses y demandas, y del hecho de que las redes sociales de solidaridad que podrían contenerlos y apoyarlos se encuentran seriamente erosionadas” (Díaz-Muñoz, 2002: 26).

El concepto de **capital social** es explícitamente mencionado en siete programas (de un total de aproximadamente 130 programas -pertenecientes a todos los Ministerios- que logramos contabilizar en la década del 2000¹¹⁰): Familias por la Inclusión Social (IDH), Manos a la Obra, Promeba (programa que comienza a ejecutarse en 1995), Programa de Capacitación para el Desarrollo del Capital Social, Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM), Coordinación de Asistencia Directa a Instituciones (CADI) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). Estos programas se proponen directamente en sus objetivos la inversión, desarrollo o incremento del capital social de las familias y/o comunidades:

*El objetivo fundamental apunta a la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades para hacer posible el ejercicio de los derechos básicos, enfatizando la **inversión en capital humano y social de las familias beneficiarias** (Objetivo del Programa Familias por la Inclusión Social)*

*Fortalecer el **desarrollo del capital social de las familias y comunidades** desde procesos educativos de capacitación y gestión de proyectos para*

¹¹⁰ Al respecto, cabe recordar las dificultades metodológicas que tuvimos al realizar este relevamiento cuantitativo sobre los programas sociales, relacionadas con la calidad de los datos que expusimos anteriormente en este mismo capítulo.

conformar redes de promotores sociales del desarrollo local (Objetivo del Programa de Capacitación para el Desarrollo del Capital Social)

*Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como a espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e **incrementar el capital social** a nivel local...* (Objetivos del Programa Manos a la Obra)

*Mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población que residen en villas y asentamientos irregulares, con el propósito de mejorar de manera sustentable el hábitat de los mismos, a través de cuatro componentes: 1) legalización de la tenencia e la tierra, 2) provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental, 3) **incremento del capital social** y humano, 4) fortalecimiento de la capacidad de gestión* (Objetivo general del PROMEBA)

Sólo un programa - el Programa de Promoción de Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM)- se propone contribuir a fomentar el **capital social** incorporando la noción de equidad de **género**. El PROFAM (dependiente del Consejo Nacional de la Mujer), incluye en sus objetivos la perspectiva de género ligada a un intento de promoción del capital social de las familias pobres. Sin embargo, el concepto de “capital social” aparece sólo en el nombre del Programa y en el de un Componente del Programa (Fortalecimiento del Capital Social), pero no en los objetivos:

(...) El Programa está dirigido a apoyar proyectos enfocados con la perspectiva de género en la promoción de la familia en situación de pobreza, fortaleciendo el desarrollo en cada uno de sus miembros (...) (Objetivos del PROFAM)

A partir de los documentos analizados del PROFAM podemos observar la falta de precisión y definición del concepto de capital social: el mismo es equiparado con los conceptos de “redes sociales” y “participación” (que serían sólo algunas de las dimensiones posibles del concepto complejo de capital social) en la mayor parte del discurso analizado del Programa:

Se espera que el Programa logre: disminuir el aislamiento de las familias entre sí, fortalecer las redes sociales, informales, una mayor participación de las familias en la definición de los programas locales... (Resultados esperados del Programa PROFAM, Documento interno del Programa)

Sin embargo, al referirse al Componente de Fortalecimiento del Capital Social, se afirma que el mismo está “destinado a fomentar acciones para la generación y/o el fortalecimiento de redes sociales, de grupos humanos con una importante densidad social organizacional, con relaciones de solidaridad y de ayuda mutua entre los miembros pares de su comunidad y que se integre a las diferentes identidades colectivas presentes en esa comunidad” (Documento interno del Programa), ampliando un poco la definición (implícita) de “capital social” esbozada en otras partes del discurso del Programa.

Por otra parte, en una publicación del Programa Federal de la Mujer (Consejo Nacional de las Mujeres, vigente desde 1999 hasta la actualidad) que se propone como un manual de capacitación dirigido al desarrollo de la capacidad de gestión con equidad de género de las Areas Mujer de los gobiernos provinciales, municipales y nacional, se alude conceptualmente a la relación capital social- género:

(...) el cambio institucional, basado en el desarrollo del capital social, debe incluir entre sus premisas básicas la equidad entre varones y mujeres como protagonistas y agentes del desarrollo económico. El nuevo concepto de desarrollo tiene los siguientes ejes: base en el territorio (...), la persona es el centro del desarrollo sostenible (...) desarrollo del capital social (Consejo Nacional de las Mujeres, 2007: 16)

resulta de crucial importancia el modo y el grado en que las nociones de equidad de género están integradas en el capital social de la comunidad (Consejo Nacional de las Mujeres, 2007: 17)

Reflexiones finales

Tanto el concepto de género como el de capital social tienen un lugar marginal o secundario en los textos de programas analizados en este capítulo.

La inclusión del concepto de género aparece explícitamente en pocos programas (casi en su totalidad son programas del CNM, organismo que centraliza las políticas de género a nivel nacional). El resto de los programas o documentos analizados que incorporan el término, lo hacen en forma superficial, sin profundizar en sus alcances o verdaderos significados.

En relación con las imágenes de género que surgen de los textos analizados, observamos que en la mayoría de los casos los programas tienden a incorporar en sus diseños a la mujer considerándola en un rol de género tradicional (mujer-madre, a cargo del bienestar de su familia e hijos y ligada a lo comunitario) y en muchos casos, considerándola dentro de los llamados grupos “vulnerables”.

Así, cabe destacar que casi todos los programas analizados que identifican necesidades estratégicas de género y ubican a las mujeres en roles no tradicionales dependen del Consejo Nacional de las Mujeres. Esto evidencia que la cuestión de género no es planificada (en los dos períodos analizados) como un eje transversal de las políticas sociales sino que se trabaja en forma aislada.

Asimismo, estos programas por lo general están relacionados con temas culturales, sus acciones se suelen enfocar en tareas de capacitación, sensibilización y difusión¹¹¹. Por su parte, los programas más tradicionales respecto a su posicionamiento de género son por lo general programas de mayor envergadura y sostenibilidad en el tiempo, con más recursos asignados (como es el caso del PROMIN o el Programa Familias), y

¹¹¹ Al respecto ver **Anexo A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)**.

enfocados mayormente a acciones de tipo asistencialista (entrega de subsidios, atención sanitaria, asistencia alimentaria).

El concepto de capital social, de la misma manera que el de género, es mencionado explícitamente en algunos programas (en sus títulos u objetivos), aunque por lo general tampoco se profundiza en su significado y alcances. Por otra parte, muchas veces se alude a conceptos relacionados, similares (y en algunos textos aparecen conceptos similares usados indistintamente –como sinónimos- con el de capital social). En relación con el capital social y el género, encontramos muy pocos programas que consideren esta relación.

En este sentido, se podría pensar que la estrecha relación entre el concepto de capital social y los lineamientos e imposiciones de los organismos internacionales de crédito¹¹² no promovieron un uso intencional y profundo de este concepto.

En síntesis, creemos que así como los programas analizados por lo general producen y reproducen imágenes de género tradicionales (y con ello reproducen la posición objetiva subordinada de la mujer en la sociedad), también tienden a manifestar una débil intención de empoderar a sus beneficiarios mediante el desarrollo de sus capacidades de generación y uso de capital social.

¹¹² Ver al respecto **Capítulo 4** y **Capítulo 6** (punto **6.6. Repensando el capital social y su lugar en las políticas sociales: Las "modas conceptuales"**)

6. Género y capital social en las políticas sociales desde la perspectiva de los actores responsables de políticas y programas sociales

En este capítulo se presentan los resultados del análisis de las entrevistas realizadas a los actores responsables del diseño y gestión de programas sociales nacionales durante las décadas de 1990-1999 y 2000-2010.

El capítulo se dividió en secciones según los temas o dimensiones más generales que surgieron de manera dirigida -para dar respuesta a los Objetivos 1, 2, 3 y 4- o bien espontáneamente (temas emergentes)¹¹³:

- ❖ Pobreza: definiciones, mitos y prejuicios acerca de la pobreza y los/las pobres. La familia pobre y sus estrategias de supervivencia.
- ❖ Concepciones sobre las Políticas sociales en los '90 y en la década 2000-2010. La gestión de los programas sociales: obstáculos y potencialidades.
- ❖ Imágenes de género en el campo de las Políticas sociales
 - Políticas sociales y género: El lugar que ocupa esta problemática en las Políticas Sociales. Los logros y los pendientes en este campo de las Políticas Sociales.
 - Los planes y programas sociales orientados a las familias / mujeres. Estado de situación de este campo.
 - Imágenes que circulan sobre el rol de la familia en las políticas sociales: La familia como beneficiaria de políticas sociales. La mujer y su rol en la familia como beneficiaria de políticas sociales
- ❖ El concepto de capital social.
 - Conocimiento y opiniones sobre el concepto de capital social en general (en el campo de lo social). La actualidad de este concepto
 - Opiniones sobre el concepto de capital social y su utilización en el diseño de políticas sociales y gestión de planes y programas sociales

¹¹³ Ver **Capítulo 3**.

- Opiniones sobre el concepto de capital social y su utilización en el diseño de Políticas Sociales orientadas a la mujer/ a la familia.
- Opiniones sobre el concepto de capital social y la gestión de Políticas Sociales en nuestro país.
- El capital social de las mujeres y varones

En todos los casos, se realizó un análisis comparativo según el sexo del entrevistado - para comparar posibles diferentes posiciones subjetivas de género entre los informantes-, y su posición en el campo de las políticas sociales (las referencias a la posición en el campo de las políticas sociales y el/los períodos en que nuestros entrevistados desarrollaron sus funciones se describen en el Anexo B).

Para preservar el anonimato de los entrevistados, sus nombres fueron modificados por nombres de fantasía, como así también se omitieron nombres de personas y referencias a programas sociales o períodos específicos que pudieran identificarlos de alguna manera, directa o indirectamente¹¹⁴.

6.1. Percepciones que guían acciones en políticas sociales: concepciones sobre la pobreza, la familia y las mujeres

6.1.1. Conceptualizaciones de la pobreza y las estrategias de supervivencia de los hogares pobres

Al referirse a la pobreza, se menciona con frecuencia la violencia, sobre todo en sectores urbanos. Otros problemas asociados con la pobreza son: abandono escolar,

¹¹⁴ La letra "E" identifica a la Entrevistadora en las citas textuales de fragmentos de entrevistas. Se usaron las iniciales de los nombres de fantasía (o los nombres de fantasía completos) para identificar a los entrevistados/as.

En los casos de nombres de personas y/o programas sociales mencionados por los entrevistados, se reemplazaron por letras mayúsculas.

embarazo adolescente, drogas, prostitución (estos aspectos surgen con mayor frecuencia en los discursos de los varones).

Respecto a la pobreza en general, se destaca la heterogeneidad que presenta actualmente. En este sentido, Patricia distingue entre dos tipos de pobres: los indigentes y los pobres (y los describe con cierto prejuicio moral de clase):

El indigente, es el tipo que realmente es menos que nada, desde la autoestima, desde que anda sucio y no le importa, desde que... por ahí, lo que llamamos linyeras... ni siquiera los cartoneros, porque esa es otra categorización, el cartonero está sucio porque le toca trabajar con la basura, pero es un tipo que después se baña y todo, que eso lo hace como un trabajo... sabemos quién, los que duermen en la calle, que andan completamente sucios todo el día... por ahí que un día se bañen, no quiere decir nada, no tienen un hábito. Ese tipo no puede comprometerse con ningún trabajo...

En general, se coincide en afirmar que los hogares pobres recurren a todo tipo de **estrategias y recursos para su supervivencia**:

la verdad que la arquitectura para las estrategias de supervivencia en los sectores más vulnerables es fantástica... [...] recurren a todo... [...] apelan a todo...a todo... digamos, tienen el [Plan] Familias, tienen las becas... [...]... tienen las pensiones... tienen la pensión para las madres de más de 7 hijos... y bueno... y tratan de sobrevivir con esto.... Y es una estrategia combinada... y ahí se las arreglan... (Karina)

Según nuestros informantes (todos adscriben a esta idea) uno de los principales recursos del que los pobres se valen para sobrevivir son los **planes sociales**. Por lo general se recurre a planes o subsidios del Estado, pero también hay transferencias por parte de ONGs e Iglesia. De esta manera, "el Plan" es lo que les provee un ingreso fijo y estable a estas familias:

... lo que yo te puedo decir es desde la experiencia de haber gestionado programas dirigidos a sectores de pobreza... Ehh... mirá, en los últimos años, la estrategia de supervivencia básica era conseguir un Plan... así dicho... conseguir un Plan... fuera de eso... el Jefes, el Familias... no importa ni su nombre ni su formato...[...] el Plan, la entrega de leche, se convierten como en dos... o la entrega del subsidio alimentario... se han convertido en estrategias de supervivencia básicas... porque son, digamos... los que proveen... lo que sería en el mercado formal para la gente que desea ser asalariada, el ingreso fijo de un hogar, digamos, no?... En la informalidad, el Plan, no es cierto? Porque

así es verbalizado... "El Plan", es como ese ingreso fijo... insuficiente, pero que de alguna manera garantiza un piso minimísimo... (Mariana)

Otro recurso muy mencionado como una estrategia de supervivencia son las **redes sociales**, los **lazos de solidaridad**, "el otro" como principal recurso para sobrevivir. En algunos discursos aparece la idea de que estas estrategias y estas redes se tejen a nivel comunitario, mientras que otros mencionan que se dejó de lado lo comunitario para dar lugar a lo individual.¹¹⁵

El **trabajo** también es visto como una estrategia de supervivencia, aunque difícilmente sean trabajos estables; mayormente se piensa en trabajos informales, precarios e inestables y/o microemprendimientos variados, changas.

En el discurso de Nicolás, el trabajo de la mujer es visto como una "ayuda", con "changas" (de escasa sostenibilidad en el tiempo) relacionadas con trabajos típicamente femeninos (limpieza, costura). Estas imágenes responden a una concepción tradicional de la mujer, cuyo trabajo remunerado es secundario para el hogar, como también veíamos con frecuencia en los discursos de planes y programas sociales (analizados en el Capítulo 5). Por otra parte, en la literatura analizada (Capítulo 1) también aparece la idea de que muchos programas sociales consideran a la mujer como "inempleable", y por eso le exigen contraprestaciones que se relacionan con los roles tradicionales en que las ubican, domésticos y reproductivos.

¹¹⁵ Este aspecto, que alude a las dimensiones y tipos del capital social, será tratado con mayor profundidad en el punto **6.6. Repensando el capital social y su lugar en las políticas sociales: Las "modas conceptuales" en políticas sociales.**

6.1.2. Imágenes de género, familia y pobreza: hogares femeninos o con *presencia masculina ad hoc*

En general, las **familias pobres** se describen como familias cuyos principales problemas son la desocupación (en varios casos se resalta la mayor desocupación de los varones en estas familias) y el trabajo inestable y precario. También se señalan problemas de acceso a servicios (educación, salud) o de bajo nivel educativo y altas tasas de deserción/abandono escolar.

Los discursos masculinos denotan una mirada prejuiciosa al enfatizar la desorganización de las familias pobres. Se describen así familias hacinadas, falta de horarios y/ o rutinas (por ejemplo en la alimentación), arreglos de convivencia inorgánicos, inestables o poco tradicionales, donde la mujer convive con hijos de distintas parejas y una pareja ocasional. En algunos discursos se caracteriza a estas familias como numerosas, con muchos hijos a cargo. En estos casos, se observan adjetivos descalificatorios y estereotipados para describirlas:

conviven con los padres, o en la casa de la tía o de la abuela, digo, ahí hay toda una mescolanza (Nicolás)

la confusión habitacional, de convivencia y sexual que se da... (Juan)

horarios inorgánicos, que son los que caracterizan al hogar popular (Javier)

Excepcionalmente, un entrevistado (Javier) señala una característica positiva de estas familias al mencionar que estos hogares tienden a ser solidarios o a contar con “activos sociales” (“capital”)¹¹⁶.

Nuestras informantes también mencionan la frecuente desintegración que presentan estas familias, destacando los conflictos e inestabilidad en los vínculos que estas características de las familias pobres generan, pero se muestran menos descalificatorias

¹¹⁶ Este aspecto se desarrolla con mayor profundidad más adelante, en el punto **6.6. Repensando el capital social y su lugar en las políticas sociales: Las “modas conceptuales” en políticas sociales.**

que los varones, al no enfatizar, como ellos lo hacen, la desorganización de estos hogares. Con frecuencia observamos que de los discursos femeninos emergen imágenes positivas en relación con las familias pobres, al destacar que estos hogares valoran el trabajo y la educación y se sacrifican diariamente para sacar adelante su familia, valores, actitudes y prácticas que estas informantes atribuyen principalmente a las mujeres-madres:

desde las mujeres, básicamente, la verdad que no había que hacer muchos esfuerzos para que entendieran la, lo valioso de que los niños estuvieran en la escuela... no, eso estaba dado, no? (Mariana)

[las familias pobres] siguen pensando que el trabajo y la educación siguen siendo lo mejor para ellos y para sus hijos [...] la cosa del trabajo y... tanto del hombre como de la mujer, del hijo joven, es muy, muy valorado... (Alejandra)

Por otra parte, se destacan los cambios que sufrieron estos tipos de familias¹¹⁷, haciendo hincapié en la heterogeneidad de familias existentes en estos sectores sociales y en los **cambios de roles** que se produjeron al interior de las mismas.

Casi todos los entrevistados (varones y mujeres) comparten la idea de que la mujer adopta en estas familias un rol más protagónico y de sostén (sale a trabajar, teje más redes para conseguir recursos para la sobrevivencia del hogar, se relaciona más con la comunidad) y el varón pierde su lugar de proveedor y se aísla -en forma coincidente con los hallazgos cualitativos de Geldstein (2000; 2004)-.

Así, las **familias encabezadas por mujeres** son muy mencionadas por nuestros informantes como un tipo frecuente en estos sectores sociales. Esta idea se podría considerar un prejuicio o estereotipo, dado que los datos estadísticos señalan que los hogares familiares con jefatura femenina no son llamativamente más frecuentes entre los hogares de escasos recursos, aunque sí crecieron en las últimas décadas y presentan

¹¹⁷ Cabe aclarar que más allá de las familias pobres, casi todos los entrevistados identificaron cambios en la familia en los últimos años. Entre los cambios mencionados se encuentran: ausencia de la figura paterna, un mayor predominio de la jefatura femenina, la crisis del matrimonio, mayor predominio de familias "compuestas" (en términos de Javier) -con hijos de distintas uniones-, sobre todo en los sectores populares.

características diferenciales respecto a estos tipos de hogares en sectores no pobres (Geldstein, 2009:152)¹¹⁸.

Varios varones entrevistados destacan que las **mujeres-madres** adquieren un nuevo rol de sostén y los varones tienen poca presencia o están ausentes en estas familias. Es llamativa la preocupación que ellos manifiestan por la **ausencia masculina** en los hogares de sectores populares:

aparecía muy frecuentemente el hecho de que eran prácticamente hogares femeninos, donde la presencia masculina era absolutamente ad hoc (José)

Pero al ubicar a la mujer-madre en el rol de responsable de la familia, ellos tienden a responsabilizarla de los desarreglos y características negativas que caracterizan a estos hogares:

casualmente digamos en los embarazos adolescentes y en la tenencia de chicos a tan corta edad, el padre tiende a desaparecer, a no tener presencia (Nicolás)

El hecho de cargar a la mujer con la responsabilidad por el bienestar de su familia (culpándola así de los problemas y aspectos negativos que la caracterizan) se relaciona en el discurso de estos entrevistados con una mirada esencialista sobre los roles de mujeres y varones en la familia¹¹⁹: la mujer tiene un rol “contenedor”, es más “afectiva”, es la que “cuida” (o “descuida”) a los hijos:

la mortalidad infantil no es pura y exclusivamente producto llamémosle del sistema hospitalario, de atención primaria ambulatoria, sino también que tiene que ver con el comportamiento de las madres.... o sea, tienen un cuidado sobre... sobre sus crías, no? (Nicolás)

E> si... y volviendo a esto de... las estrategias de supervivencia de estos sectores... qué rol crees que tienen mujeres y varones en la construcción de estas estrategias? Vos me decías que principalmente las articulaban a través de redes....

118

Hogar Monoparental	1ero y 2do quintil	3er y 4to quintil	5to quintil	Total
1996	8,7	8,8	8,0	8,6
2006	13,3	10,1	10,3	11,4

Extraído de Geldstein, 2009: 152 (datos elaborados por la autora sobre la base de la EPH, octubre de 1996 y 3er. trimestre de 2006).

¹¹⁹ Para más detalle sobre este punto, ver **6.6.3. Capital social y género: diferencias en el capital social de varones y mujeres.**

J> si, las mujeres más de contención, de... es la que mantiene la red viva, digamos... los varones en general en estos sectores... el varón en general, en particular.. en general es menos comunicativo.. o por lo menos se comunica de una manera diferente, que la mujer... es más racional, desde este punto de vista... o más pragmático... la mujer se comunica más desde el afecto... y esto desde una cosa de la naturaleza digamos... (Juan)

De esta manera, en el relato de Juan, la ausencia del varón en estos arreglos familiares se relaciona con una pérdida o debilitamiento de las normas y la moral, donde la “ley” en sentido abstracto (y psicológico) queda a cargo de las mujeres (y por eso es una ley más “blanda”), propiciando así un clima violento, debido principalmente a que las madres no logran controlar a sus hijos. En este discurso, podemos observar cómo opera (en términos de Bourdieu) la dominación masculina, perpetuándose a si misma, identificando la moralidad con la fuerza y, así, con lo masculino:

son núcleos de personas... con lazos familiares o sanguíneos, o ambos... donde la conciencia moral está muy diluida... o sea, es como que no hay normas...

E> qué, tiene que ver con lo de la figura del padre, que no está tan definida...en estas configuraciones familiares?

J> exactamente... la noción de ley generalmente la tienen las mujeres... y la van compartiendo con los distintos varones que se van acercando... el varón es muy... es como descartable... no? van entrando y saliendo... de ese grupo... pero básicamente la presencia más importante es la de la mujer... [...] el varón generalmente es una figura que entra y sale... las que permanecen son las mujeres, y las mujeres procrean... y... por eso nosotros en el programa X centramos el tema en la mujer... y es una cosa rara que se da, porque a la vez es como que ejerce la autoridad pero también es maltratada, por los distintos varones que... entonces, la ley la pone la madre... pero es una ley... muy flexible, muy laxa... y a veces la comparte con el varón, que no es el padre...

E> sería el hijo... o la pareja...?

J> la pareja... obviamente con todo lo que esto implica, porque es rechazada por los hijos que tuvo con el otro varón... entonces eso genera un círculo de violencia muy grande, porque el chico agrede al varón, el varón o agrede al chico o agrede a la madre... por carácter transitivo... y bueno, se genera un clima violento... muy enfermo, no?

[...] el varón cuando se hace adolescente va en busca de espacio... y el espacio social lo encuentra en la esquina... en la esquina se encuentra con el grupo... en el grupo se encuentra con la cultura del grupo, que pasa por el paco, por el alcohol... digamos, sino entras en esta quedas excluido... [...] el varón sale de ese grupo siendo un chico... donde hay una relación autoritaria con la madre... porque la madre no lo manda a la

escuela, lo manda a pedir... lo manda a la calle, al tren, al colectivo... a la estación de tren... pero vuelve ya con adicciones, con alcohol y con alguna entrada en la delincuencia... después la mujer no lo sabe manejar, y lo excluye... (Juan)

Con sus palabras, nuestros informantes resaltan la supremacía de los discursos socialmente dominantes sobre los varones y mujeres en nuestra cultura (Hollway, 1984), reproduciendo de esta manera la dominación masculina que se encuentra anclada en nuestros inconcientes, en las estructuras simbólicas y en las instituciones (Bourdieu, 2000a [1998]). De esta manera, los estereotipos de género que surgen en el discurso de nuestros entrevistados al hablar de los roles de varones y mujeres en las familias de escasos recursos se ven reflejados en sus acciones o prácticas en el campo de las políticas sociales, como ellos mismos lo destacan (y como observamos al analizar las imágenes de género en planes y programas sociales en el Capítulo 5).

Así, José y Juan sintetizan lo expuesto anteriormente al describir a mujeres y varones a partir de lo esencial/ natural propio de cada sexo (las mujeres son “naturalmente” más sociables, afectuosas; el varón es más retraído, más pragmático, más racional y ligado al “hacer”) dando cuenta de que la misma “esencia” o “naturaleza” de las mujeres las torna más proclives a ser objeto de los programas sociales en los roles tradicionales de género:

no me parece que con el enfoque que le dimos al programa para las mujeres hubiera funcionado para varones... digamos... me pareció que las mujeres en ese sentido eran mucho más activas... más proclives a estar en contacto con otros, a organizarse con otras... el varón es más retraído... con más dificultades para realizarse solamente volviendo a la escuela... habría que haberlo dotado de otros componentes... no sé... algo que sea más atractivo para ellos...

E: se te ocurre algo como qué...?

José: sí, por ejemplo capacitación profesional... una cosa que los ligara mas... de hecho las cosas que más les interesaron finalmente a las mujeres fueron los talleres transversales que dictaba gente de la universidad [...] por ejemplo los talleres de salud reproductiva... o actividades sociolaborales... que esto eran talleres... (José)

[el varón] en general es menos comunicativo.. o por lo menos se comunica de una manera diferente, que la mujer... es más racional, desde este punto de vista... o más pragmático... la mujer se comunica más desde el afecto... y esto desde una cosa de la

naturaleza digamos... Y en estos sectores el varón es más pasivo... viste la mujer es más de mandarse, de... Incluso viste cuando aparecen en la televisión...o por lo menos siempre hablan las mujeres... entonces al varón se lo asocia mas al hacer... hay que engancharlo mas a las tareas del hacer...pero como prescriptivo digamos.. o sea, "vos sumate a esto, y vos vas a estas haciendo tal cosa"... o sea, vos suponete... en un proyecto de vivienda, "vos vas a cavar la tierra, vos vas a poner los ladrillos, vos vas a preparar el cemento..."... o sea, es como que necesitan un rol asignado... en cambio la mujer es más polivalente... la mujer es capaz de preparar el guiso y estar en una asamblea, viste... (Juan)

En general, y en coincidencia con nuestros hallazgos al analizar los documentos de planes y programas sociales (Capítulo 5), nuestros entrevistados encuentran que desde el Estado se piensa en políticas sociales que siguen reproduciendo estos roles de género tradicionales: a la mujer se la sobrecarga con responsabilidades reproductivas (como ocuparse de conseguir los planes sociales y "administrar" la ayuda gubernamental) y al varón se le dan trabajos u ocupaciones de tipo productivo (Plan Jefes). No se piensa en darle al varón responsabilidades domésticas, y son las mujeres las que se deben encargar de la salud y educación de sus hijos¹²⁰.

Siguiendo estas ideas respecto a los roles de mujeres y varones en estos arreglos familiares, las **mujeres** son descritas como "fuertes" y "valientes", que -como ya vimos- están por lo general a cargo de sus familias, mujeres jefas, solas, que sacan adelante sus hogares con muchísimo esfuerzo y trabajo. Así, en relación con las **estrategias de supervivencia** que despliegan estos hogares (y en forma coincidente con los hallazgos de Geldstein: 2000; 2004), la mujer se sitúa como el eje de estas estrategias: la *estrategia del hogar*, la que *mantiene la red viva*. Ella es la responsable de las estrategias de generación de ingresos de las familias, la que en épocas de crisis sale a *armar la estrategia de supervivencia de la familia*, la que resiste y sale a *capear la cosa*.

¹²⁰ Para más desarrollo sobre este punto, ver 6.3. **Familia y mujeres: ¿sujetos u objetos de políticas sociales?**

En cuanto al rol de los **varones** en la sobrevivencia de los hogares, se tiende a pensar en roles tradicionales de género: algunos discursos afirman que el hombre está presente desde lo laboral, cuando tiene un trabajo, su identidad pasa por eso. Otros expresan que los hombres *van y vienen*, aunque mandan ideológicamente.

En algunos relatos emerge la idea de que las mujeres poseen una capacidad diferencial (de origen cultural) -de demanda, organización, participación, compromiso comunitario, persistencia, socialización-, que por un lado les permite conseguir ayuda social más fácilmente que los varones o bien las hace más "responsables" de todo¹²¹:

E: Y decime, ¿crees que tienen algún rol distinto mujeres y varones en el armado de estas estrategias, estos recursos para la supervivencia?

S: Sí, sí... porque las mujeres tienen un desarrollo muy importante en lo que es el movimiento social... porque generalmente la mujer de bajos ingresos, la mujer pobre como justamente tiene que sobrevivir, es la mujer que colabora en la cooperadora de la escuela, la que colabora en la cooperadora del hospital, que está trabajando siempre en alguna organización barrial, para mejorar las calles, para el agua, etc... entonces si hay una diferencia, no? (Soledad)

pero me parece que... las mujeres son las que motorizaban estas... son, me parece que entre las mujeres circula más rápidamente la información... [...] las mujeres tienen estas habilidades de comunicarse con más facilidad, de compartir información... creo que era una red a través de mujeres... que... lo que yo percibía era que eran más mujeres...

E> sí... cómo me dijiste que era una red a través de mujeres...?

Emilia> digo, tienen... tienen una facilidad... creo que hay ciertas habilidades ligadas con las mujeres, cultura... de las mujeres... que hace que... que circule la información de otra manera... que se movilicen de otra manera... (Emilia)

son temas culturales muy fuertes de por medio, no?... que condicionan que esa situación, de alguna forma u otra los tipos todavía tienen la idea de que eso es un trabajo femenino... ellos van a... todavía van a buscar empleo supuestamente... y la mujer se encarga de estas cosas [conseguir y mantener planes sociales] como se encarga de la salud, se encarga de todo lo que representa un poco la... Sí, son temas culturales muy fuertes... muy fuertes... (Javier)

¹²¹ Otras estrategias de supervivencia de las mujeres que se mencionan son: buscar una pareja que las ayude a sostener los hogares (Karina), el conseguir y retener planes sociales (Nicolás, Javier).

Por otra parte, surge la idea de que, si bien las mujeres pobres participan más que los varones a nivel comunitario, las decisiones las terminan tomando ellos, que son los que "tejen los grandes acuerdos por otros lados". Acá se destaca que existirían distintas modalidades de desempeño de actividades "políticas" en el mundo público. Aún cuando actúan a nivel comunitario, las mujeres se ocuparían mayormente de los aspectos más directamente ligados al bienestar y la vida doméstica (conseguir alimentos para el comedor, ayuda, planes sociales -como vimos en los discursos de nuestros entrevistados citados anteriormente-), relacionándose entre ellas y con el poder desde un plano más expresivo, afectivo; mientras los varones se ocuparían de otras actividades en el mundo público, más ligadas al poder (tejiendo acuerdos políticos con los punteros de los partidos, negociando apoyos políticos a cambio de votos, ejerciendo cargos de liderazgo en las juntas vecinales, etc). Esta idea es coincidente con la de otros autores que analizan los distintos tipos de redes sociales que tejen varones y mujeres, como pudimos ver en el Capítulo 1 (Geldstein: 2000, 2004; Freguja y Sabbadini, 2001; Silvey y Elmhirst, 2003; Van Emmerik, 2005; Hodgkin, 2009; Lowndes, 2006).

En este sentido, existe consenso en destacar que las mujeres son más participativas a nivel comunitario y los varones están más centrados en el mundo del trabajo, como sintetiza Emilia:

los varones están todavía más centrados en el mundo del trabajo... entonces... y las mujeres en la vida del barrio, en la vida comunitaria... en ese sentido, como que había más oportunidad para las mujeres de tejer este tipo de relaciones que para los varones... los varones todavía se miraban más en el mundo de la fábrica, en el mundo de la empresa, en el mundo de la changa, de lo que sea, del trabajo... y las mujeres estaban menos reflejadas, menos espejadas en esta cosa del mundo del trabajo y más en la cosa de la comunidad...

Pero por otro lado, esta sobrecarga a la que se enfrentan las mujeres pobres - responsables del espacio doméstico y liderando el comunitario- tiene su lado negativo, que aparece como problemas de autoestima, aislamiento, soledad y falta de socialización en las expresiones de algunas entrevistadas, que demuestran así

(nuevamente) una capacidad afectiva, de comprensión y acercamiento respecto a la realidad social en que viven estas otras mujeres de sectores populares:

lo que hoy están viviendo las mujeres humildes es muy brutal, porque los pibes en el paco, en cana, las hijas en la prostitución... solas, muy solas (...) bueno, este es el mundo tremendo que estamos viviendo... y eso recae fundamentalmente sobre las mujeres... (Paula)

una cosa importante de estas mujeres que están así doblegadas, el trabajo, la desocupación del marido... a la carga, la triple carga y todo eso... darles alguna función les sube la autoestima... (Silvia)

Paralelamente, se destaca positivamente este "liderazgo" de las mujeres en los espacios comunitarios y familiar, ubicándolas en un rol de mujeres "empoderadas":

las mujeres han... se han posicionado en un rol diferente... saben... saben estratégicamente que son las que pueden definir los roles (...) son mujeres muy valientes... en la definición de la estrategia... (Karina)

y también la otra cosa que descubrí es las agallas y la polenta de la mujer (...) la fortaleza de las mujeres (...) la energía, la presencia, la creatividad, la fuerza [con énfasis] de las mujeres... (Analía)

eran unas mujeres espectaculares...porque eran... trabajaban!... yo no sé cómo hacían, de dónde sacaban las fuerzas... pero dormían poco, cocinaban, eran manzanas, distribuían comida.. iban a las capacitaciones... bueno, tenían a todos los varones que los manejaban... (Juan)

En síntesis, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, resulta un hallazgo interesante el hecho de que las entrevistadas mujeres señalan por lo general aspectos positivos de estas familias y se acercan desde una mirada comprensiva a la realidad social de las mujeres. Por su parte, los varones (cuyos discursos son más prejuiciosos) mayormente destacan características negativas de estas familias, y ubican a las mujeres en el rol de responsables del bienestar de sus hogares y de las tareas comunitarias.

Se podría pensar que existe una cierta solidaridad de género de las mujeres entrevistadas, que comprenden mejor a otras mujeres que -a pesar de la distancia social- pueden haber transitado situaciones similares de vida (como por ejemplo separarse y

quedarse solas con sus hijos). Así, Karina sintetiza esta idea cuando relata cómo ella comprendía a las mujeres pobres (haciendo referencia a los cambios de roles en los '90) a partir de su propia experiencia personal en ese momento:

era muy duro... porque vos veías en los barrios las mujeres con las familias a cargo y los tipos desocupados... pero, a ver... los tipos desocupados con mucha... o con un grado de frustración muy alto, mucha violencia... mucha violencia familiar porque bueno...vos los veías... algo muy llamativo... [con énfasis]... Bueno, a mi me pasó algo muy peculiar... yo estaba transitando la misma situación... por ahí no de pobreza, pero tenía un marido desocupado... Él se quedaba en casa y yo salía... yo tenía 4 laburos, me entendés? Y estaba criando las pibas... entonces, yo podía comprender desde el mismo lugar qué les pasaba a ellas... porque bueno... los tipos venían con un mandato social muy fuerte, de proveedores... que terminaban no siendo los proveedores... no podían sacarse la cosa de "la decisión la tomo yo", no podían democratizar las decisiones, porque bueno...porque ellos habían sido los aportantes... entonces se generaban situaciones muy conflictivas...

También, se podría pensar que en estas entrevistadas prevalece una mirada más "femenina" respecto a lo social y a la pobreza, que destaca aspectos más "sensibles" al describir a estas familias -como los vínculos, los conflictos, la solidaridad, el sacrificio de las madres (como ya vimos en discursos citados anteriormente)-.

Por otra parte, en estos relatos femeninos de alguna manera se destaca la permanencia de *habitus* de género en las comunidades a las que se hace referencia, por los cuales, por ejemplo, los varones no pueden desligarse de su lugar de autoridad, aún habiendo perdido su rol de proveedor (como emerge en el discurso citado anteriormente).

6.2. Las políticas sociales: qué son y qué deberían ser...

El discurso de nuestros entrevistados sobre sus opiniones respecto a las políticas y programas de los '90 y actuales se dio mayormente en forma espontánea. Por lo general, ellos mismos establecían un paralelismo constante entre lo que las políticas sociales son

(o fueron) y lo que deberían ser. En nuestro análisis de los datos intentamos respetar esta forma de abordar el tema, señalando cómo se caracterizan las políticas sociales de cada período y -a su vez- cómo se desearía que sean (o hubieran sido).

6.2.1. Las políticas sociales en los '90¹²²

Al hablar de los '90, el tema más mencionado es el de la **focalización**: las políticas sociales de los '90 atendían la pobreza en forma *sectorizada, selectiva*, trabajando sólo con la población más pobre, lo cual generó una profundización de la brecha entre incluidos y excluidos, así como el *quiebre del tejido social* en las comunidades:

es decir, lo que se ha profundizado en los '90, aún con planes sociales, que además eran planes subsidiarios y eran planes esteehh... muy corruptos... casi todo lo que hemos visto en la década del '90 era que eran planes dados por punteros políticos y demás... entonces ha profundizado la brecha entre los pobres, entre los mismos pobres... brechas fuertes, dependiendo de su asociación con determinados punteros políticos.... (Silvia)

es un tema... primero el tema de "los programas", que uno ha visto el daño que han hecho... que yo creo que un poco el quiebre del tejido social en los barrios se debe a la intervención de estos programas... eh... no digo el Jefes/as, sino estos programas bien focalizados donde el recurso es escaso... Entonces a lo que te lleva es a competir con tu vecino por un recurso que ... pasó a ser de tu vecino amigo a tu vecino competidor... y se ve mucho en los planes de empleo esto, porque eran arbitrarios, .. muy arbitrario la forma en que llegaban... o sea no le digo a nadie porque me lo van a sacar... esto ha quebrado muchísimo el tejido social de los barrios... esta cosa focalizada, selectiva con recursos escasos yo creo que es responsable de buena parte del quiebre del tejido social... o sea cuando me preguntas qué pienso de los programas... ese tipo de programas... obviamente [lo dice con énfasis] han arruinado, han arruinado los barrios....han creado resentimientos, competencia... todos los males posibles... no? (Cecilia)

En relación con la focalización, surge espontáneamente (en casi todos los discursos, y en relación a varios aspectos abordados en las entrevistas) el tema de las **imposiciones**

¹²² Consideramos "década del '90" al período comprendido entre 1990 y 2000, por la continuidad que presenta respecto a los lineamientos generales de las políticas sociales (ver **Capítulo 4** al respecto).

de los organismos internacionales de crédito, financiadores de políticas y programas sociales. Principalmente en los '90 (y también -aunque en menor medida- en la década del 2000) estos organismos¹²³ imponen líneas de trabajo en cada programa o plan que financian. De esta manera, se erigen como uno de los principales “enemigos” de la gestión en esta década¹²⁴. Es principalmente con este agente con quien nuestros entrevistados se disputan simbólicamente el principio legítimo de dominación del campo de las políticas sociales (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]). La confrontación se da entre lo local y lo “extranjero”, lo “globalizado”. Los programas (y también los conceptos que estos incorporan en sus diseños) se importan de modelos globalizados que se aplican en otros países y que no tienen en cuenta las características propias de la cultural local, los llamados -en el lenguaje “nativo” de nuestros entrevistados- **“programas enlatados”**:

E: ¿A qué le llamas programas enlatados?

N: los programas enlatados es una terminología que creo que inventó en su momento, entre otros Alicia Kirchner¹²⁵, cuando era Ministro en la provincia y nosotros estábamos en Nación... pero digamos, los programas enlatados eran, sobre todo los programas con financiamiento internacional y en donde, bueno... el diseño del programa se pactaba entre el equipo nacional, en este caso Desarrollo Social y los Bancos y después digamos, se bajaba a las provincias de la forma en que había sido acordado y por lo tanto financiado. Esto... bueno, me acuerdo que fue... pero durísima la pelea, en una cosa sencillísima que era la aceptación por ejemplo del Programa X, que el Programa X está bien, era un programa enlatado, pero eran realmente cajas con comida, que había que distribuirlas con un listado de beneficiarios... bueno, me acuerdo que no estaban... entre otras cosas no estaban conformes con la composición de la caja... porque bueno, la gente del sur por ahí tienen...

E: De ahí viene lo de enlatados, no? porque es como que, para todos lo mismo...

N: Para todos el mismo picadillo, pero tampoco puedes armar quince cajas diferentes para quince provincias o regiones diferentes! (Nicolás)

¹²³ Entre ellos emerge el Banco Mundial como su principal exponente, aunque también juega un rol importante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

¹²⁴ Ver desarrollo de este punto en **6.5. La gestión de lo social: entre la guerra y las emociones**

¹²⁵ Fue Ministro de Asuntos Sociales de la provincia de Santa Cruz en el año 1990 (entre mayo y octubre), y en los períodos 1991-1995 y 1997-2003. Desde Mayo de 2003 hasta Diciembre de 2005 fue Ministro de Desarrollo Social de la Nación y Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, cargos a los que regresó en agosto de 2006 y en los que continúa actualmente (setiembre de 2011).

no solamente hay que tener en cuenta este tipo de categorización de la población, sino también, la región donde viven... no puedes tratar lo mismo a uno de la Patagonia que a uno del NOA [Noroeste Argentino] y del NEA [Noreste Argentino].... tenes que respetar sus diferencias culturales, no puedes instalar, no sé, un trabajo en el campo a las 2 de la tarde en Santiago del Estero, tenes que ver donde está trabajando, por eso que en algún momento decís... bueno, los enlatados no, y bueno, sí, no.... Ni siquiera los enlatados propios del país... diferenciar un poco las regiones, los climas y las culturas y, porque no, la regionalización de los productos... (Patricia)

Entre los conceptos que los organismos internacionales de crédito imponen en los '90 se menciona el "capital social"¹²⁶, la "focalización", la "descentralización". Un entrevistado destaca la importancia de la participación de los beneficiarios como un método para combatir "lo enlatado".

Por otra parte, emergen algunos aspectos **positivos** de las políticas sociales en la década del '90 (independientemente del hecho de que nuestros informantes hayan estado en la función pública en este período): el intento de mejorar el perfil del funcionario público -profesionalización-, una fuerte "tecnocracia", y una mayor discusión conceptual en el campo de las políticas sociales. En este sentido, observamos que en muchos relatos los '90 aparecen como una etapa "tabú" de las políticas sociales, de la que no es "políticamente correcto" hablar positivamente, dada la estrecha relación de este período con las políticas neoliberales. Así, al destacar aspectos positivos de esta etapa, nuestros entrevistados parecen sentir la necesidad de justificarse o disculparse:

hubo avances y retrocesos... como en casi todas las cuestiones de políticas públicas... la misma época... hay un aspecto de... esto ni se te ocurra ponerme el nombre... [risas] como que la parte de las políticas sociales y la reforma del Estado de la etapa Menem¹²⁷, tuvo momentos importantes, teniendo un enfoque interesante... por la gente que puso en las áreas, por el tipo de ideas que se llevaban adelante...después... viste... ayer hablaba... el asunto de la reforma del Estado, la carrera administrativa... de algunos intentos que hubo de mejorar el perfil del funcionario y demás... ahora o se distorsionó o ya no existe... (Sandra)

¹²⁶ Ver mayor desarrollo de este punto en **6.6.4. Capital social y políticas sociales.**

¹²⁷ Carlos S. Menem fue Presidente de la Nación Argentina entre 1989 y 1999 (en dos períodos consecutivos: 1989-1995 y 1995-1999).

en el SIEMPRO¹²⁸...[...] Las cosas que se hicieron en el momento fue muy interesante... había una producción... vino hasta Bourdieu...y eso... bueno, la gestión de Amadeo¹²⁹... en realidad... no es que yo... no estoy tan de acuerdo con él... pero trajo gente muy buena [...] hubo buenos profesionales... y fue una buena época a pesar de ser la década perdida que estábamos en la monstruosidad del menemismo... desde lo social se hicieron cosas... (Silvia)

No me parece que haya Políticas Sociales [actualmente].... tampoco me parece que haya, con algunas excepciones, gente en el Estado, que conozca la temática... no sólo... conceptual y de gestión, las dos cosas... está mediocrizado... estaba mucho menos mediocrizado en los 90 porque la tecnocracia era fuerte... Y paradójicamente, en el caso de Desarrollo que estaba Amadeo, o en el caso de Salud o en los otros casos, no había sectarismo político... había peronistas, radicales, del PC¹³⁰... en cambio ahora sí hay sectarismo político...bueno, el INDEC¹³¹ (Alejandra)

hay palabras que ya no se pueden usar... corresponden al neoliberalismo...

E: como cuáles?

V: Bueno, como esta... como beneficiarios... pasamos por destinatarios... [...] huele a '90... (Valeria)

Contrapuesto al tema de la focalización, surge espontáneamente el tema de la **universalidad** en políticas sociales. Al pensar en una imagen "ideal" de política social, las ideas giran en torno a políticas sociales universales, integrales, que construyan equidad e igualdad. Para nuestros entrevistados las políticas sociales se deberían pensar no como un conjunto de mini programas dispersos, sino conformadas por dos o tres programas fuertes -o "mega programas"-, sin llegar a la universalidad absoluta pero acercándonos a ella. Siguiendo esta idea, algunos discursos destacan que una muy buena política educativa -que garantice una educación de calidad, contenedora e inclusiva para todos- sería la solución integral a muchos de los problemas sociales.

¹²⁸ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

¹²⁹ Eduardo Amadeo fue Secretario de Desarrollo Social de la República Argentina entre 1994 y 1998, durante la Presidencia de Carlos S. Menem.

¹³⁰ Partido Comunista.

¹³¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

y un tema muy importante también para las políticas sociales es la transversalidad, no? los consensos políticos, por un lado... y el tema de la concurrencia, de áreas de gobierno... el tema de la autoridad social es importante también...

E> qué sería la autoridad social...?

J> y que no hay autoridad social... una autoridad que represente lo social, pero con autoridad... digamos... eso se intentó hacer... en la crisis, cuando asume Duhalde¹³²... te acordas que se creó el Consejo Nacional de Políticas Sociales? Que estaba Chiche¹³³... y ahí lo que se intentó es que se coordinara, que a todos los ministerios...

E> existe todavía...

J> claro, que está Alicia [Kirchner], pero es un sello... es una... [...] y peso, peso de autoridad... lo que hizo, si bien era otro paradigma... lo que hizo Eva Perón... que tenía esa autoridad... era institucional, porque ella no tenía ningún cargo, pero todo el mundo le hacía caso... y era como un factor de coordinación... [...]

Yo creo que se debería crear como un... una agencia... un... como hay en muchos países... como un órgano descentralizado... una figura así, que sea la autoridad social, y que nucleee... y pocas cosas, digamos... dos o tres programas universales... yo estoy por las políticas universales... si, que creo que pasa por la alimentación, la educación y por la vivienda... y poner todos los recursos ahí, con sentido muy gerencial, muy profesionalizado... (Juan)

Otro tema muy discutido es el de la **integralidad** de las políticas, que se relaciona de alguna manera con la idea de universalidad:

algunas intervenciones que pudieron ser novedosas, interesantes, nunca fueron con un impacto importante y masivo, y lo que si era masivo no tenía la ideología que quizás tenían pequeños programas, no?... el tema de atender la pobreza en forma tan estigmatizada, tan dividida... tan sectorizada, trabajando con cada momento del ciclo de vida por separado y ninguna distinción integral... es como cuando trabajás en salud y nadie te mira el enfoque sanitarista del tema...o lo socio sanitario y solamente mirás si le duele la columna... me parece que eso mismo para hacerlo más claro, ocurrió en los 90 con las políticas sociales... (Verónica)

La integralidad también se pone en discusión en relación con los recursos: para lograr una política social más integral se deberían integrar los recursos, y no malgastarlos.

¹³² Eduardo Duhalde fue Presidente de la Nación Argentina entre enero de 2002 y mayo de 2003.

¹³³ Hilda Beatriz (conocida como "Chiche") González de Duhalde fue Presidente Honoraria del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente del Poder Ejecutivo Nacional entre enero de 2002 y mayo de 2003.

6.2.2. Las políticas sociales en la actualidad¹³⁴

Varios informantes opinan que las políticas sociales actuales son más bien tradicionales, de corte asistencialista y clientelares. Los que sostienen esta idea (asociados a la gestión de la década del '90 o de distinta filiación política respecto al gobierno actual -2003 a la actualidad-), enfatizan que no observan cambios en las políticas sociales actuales respecto al pasado, que hay poca creatividad y adaptación a los tiempos actuales. Se destaca la preeminencia de una lógica subsidiaria, que no promueve derechos, centrada en el individuo (asistencialista), en el ingreso (subsidio económico), y en programas atomizados:

No encontrás una... una discusión interesante ahora sobre el tema de Políticas Sociales, yo creo que se volvió a reducir nuevamente a una cosa bastante asistencial... con un disfraz de promocional y de derecho... y participaciones, como cosas, me parece muchos términos muy manoseados, y poca innovación de gestión y metodológica [...] hora yo no encuentro, en la gestión concreta de la Política Social actual, grandes cambios en relación a los modelos anteriores... son cambios discursivos, pero sin embargo programas super atomizados, no trabajan desde la oferta... se habla de coordinación, me parece buenísimo tener un Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, que se sienten a la mesa, habría que mirar qué resultado concreto tuvo... Pero en una primera mirada, me parece que, digamos, hay buenos discursos, intencionalidades mayores de articulación, pero que hay...sigue prevaleciendo el clientelismo, el asistencialismo con un... con cierto disfraz de promoción social... no encuentro una claridad en el diseño de Políticas Sociales.... Sigue habiendo el mismo festival de proyectos que se criticaba a la... a la época que estaba Amadeo... (Alejandra)

se ha acentuado en todos los niveles, no únicamente... no sólo en el Municipal, no sólo en el Nacional, en todos, en el provincial, digamos un sesgo muy clientelar, muy clientelístico... digamos, en donde ya no prima demasiado el diseño de programa, el impacto [...] Yo creo que el gobierno tiene una política social absolutamente fragmentada y muy caso a caso, no?... [...] porque Alicia Kirchner es una asistente social hecha y

¹³⁴ Consideramos “actualidad” a los años comprendidos entre 2000 y 2010. Como vimos en el **Capítulo 4**, en este período hubo cierta continuidad en los lineamientos generales de las políticas sociales. Esto se debió principalmente a las gestiones de gobierno que se sucedieron entre 2003 y 2010, provenientes del mismo partido -Justicialista- y de la misma fracción interna -kirchnerismo-. Por otra parte, creemos que los años 2001-2002, en los que se sucedieron distintos gobiernos como resultado de la crisis del 2001, también se pueden inscribir en este período de las políticas sociales actuales, dado que muchos de los lineamientos de políticas sociales que se conformaron en estos años fueron continuados luego.

derecha... entonces ella corre con la máquina de coser... [...] Es una cosa que yo discuto, que tiene que ver con este enfoque digamos... del uno a uno, del pequeño grupo, un poquito para acá, otro poquito para allá, en fin.... Y por supuesto que eso te lleva a un esquema... te exacerba el esquema clientelar enormemente... (Nicolás)

estamos atravesando en los últimos 5, 6 años un debilitamiento de las políticas públicas dirigidas a diferentes grupos poblacionales, me estoy refiriendo... diferentes grupos... me estoy refiriendo... uno no ve claramente una política hacia la tercera edad más allá del aumento de las jubilaciones, uno no ve, una política hacia la infancia como veía en otros momentos, uno no ve una política hacia la mujer por parte del gobierno nacional, no ve una política hacia la juventud, y tampoco una política hacia la familia... No están ni siquiera vertebradas, digamos. Hay políticas de empleo, por lo menos en el discurso, políticas de ingresos... punto... (Diego)

Cuando piensan en cómo deberían ser las políticas sociales en comparación con la situación actual, algunos informantes destacan la idea de acercarse al beneficiario, conocer sus necesidades, su vida, de ayudar, acompañar y “estar al lado”:

me parece que hay otros hogares hoy, que me parece que no se los está mirando, que nadie se ocupa... que nadie se ocupa [con énfasis]... nadie se ocupa de los chicos después de los 6 años, de 6 a 14, a 18... salvo para las cifras de delincuentes a nadie le importa nada... a nadie le importan los adultos que crían a esos chicos.. yo te digo que estoy...! estoy envenenada y estoy, en cada una de las cosas que hago, poniendo el tema un poco ahí... porque me parece que no hay políticas... y después los adultos...! esos adultos no están acompañados tampoco... no te digo que uno tenga que hacer de tutor de todo el mundo... pero se necesita en este momento, en las políticas sociales, para algunos sectores, se necesita el cuerpo a cuerpo (Verónica)

Yo cada vez estoy más convencido viste? De que para el diseño político, tenes que tener... hay que intentar tener un conocimiento profundo del comportamiento social, a quién vos a priori determinaste como sujeto, objeto, de la política que quieres llevar adelante, no? Digo, si quieres hacer una cosa, que me parece absolutamente legítima... supongamos sobre la tercera edad, bueno, ¿cómo se mueven? ¿se mueven?, ¿no se mueven?, digo, ¿qué es lo que más necesitan?, digamos, ¿necesitan recreación?... (Nicolás)

Por otro lado, los más ligados a la gestión actual, destacan aspectos positivos:

en esta gestión Alicia Kirchner realmente representa esta cosa de la necesidad... y ella lo lleva adelante... que es que la política social no es un plan solamente, sino que es un

conjunto de líneas de trabajo que tienen que ver con la salud, con la educación, con la vivienda... con... el acceso a miles de beneficios... y por supuesto, tratando de que el trabajo sea el eje fundamental... (Analía)

Al indagar la opinión respecto a las **contraprestaciones** que exigen algunos programas sociales en la década actual, con frecuencia se expresa desacuerdo con las que corresponden al cuidado de la salud y la educación. Estas exigencias son visualizadas como típicas de los organismos internacionales de crédito (*los Bancos*). Nuevamente surge el tema de sus imposiciones, y se señala que las contraprestaciones exigidas no se adaptan a las condiciones locales (por ejemplo en el sentido de que la educación ya es obligatoria en nuestro país) o bien que no consideran los problemas de oferta que presentan los servicios de salud y educación en nuestro país:

Yo personalmente sostenía que si no había un incentivo a la oferta, no lográbamos mágicamente que todos los niños, todas las mujeres, pudieran tener la atención oportuna como para cumplir la contraprestación adecuadamente... sabíamos que íbamos a colapsar, una buena parte de los servicios de salud... (Mariana)

En algunos discursos femeninos se destaca la idea de que este tipo de exigencias esconde un presupuesto respecto a que las madres no se ocupan de la educación y salud de sus hijos.

Por otra parte, se menciona el debate que gira en torno a derechos vs. asistencia en el campo/ tema de las contraprestaciones. Los partidarios de la asistencia como un derecho creen que se debería garantizar un ingreso universal incondicional (sin contraprestación) en la mayoría de los casos, o con contraprestación específica según el grupo en otros¹³⁵.

Por lo general hay acuerdo con la contraprestación de exigencia laboral (como en el caso del Plan Jefes/as), aunque en algunos discursos emerge la crítica respecto a que el tipo de trabajo que se exigía como contraprestación era de baja jerarquía. Por otra parte,

¹³⁵ Cabe aclarar que la mayor parte de nuestro trabajo de campo se llevó a cabo cuando aún no estaba vigente la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) (implementada a partir del 30 de octubre de 2009), y este tema estaba en la "agenda" del debate en el campo de las políticas sociales.

se destaca el bajo monto de los subsidios en los programas que exigen algún tipo de contraprestación:

me gusta un esquema como el Plan Jefes y Jefas... porque aparte eran contraprestaciones con sentido, les hacían trabajar... o capacitarse o algo... o sea tenía como un sentido... el problema es el monto, no? Porque finalmente no son ni chicha ni limonada... es un beneficio con una contraprestación... y por \$150 hoy en día es indigno... la verdad... es esa... (Cecilia)

el Jefes y Jefas.. que también trabajaba con contraprestación... en ese caso era contraprestación laboral... muy trucha la mayoría de las veces... era visto muy negativamente por la gente... [...] el tipo de trabajo que les daban era de jerarquía muy inferior... seguían manteniéndolos en un lugar de inferioridad...[...] en realidad primero el dinero que te pagaban para tener que trabajar cuatro horas teóricas... eh... generalmente ibas a algún lugar y no trabajabas en nada... (Sandra)

6.3. Familia y mujeres: ¿sujetos u objetos de políticas sociales?

En este punto, sintetizamos las ideas principales que surgieron al indagar la opinión respecto a cómo se concibe (y se concebía en los '90) a la familia y las mujeres como sujetos/objetos de políticas sociales a nivel general (desde el Estado) o en determinados programas/ planes sociales. Nos interesó conocer -en las representaciones de nuestros informantes- desde qué lugar las políticas sociales piensan en la familia y las mujeres cuando pretenden que estas sean objeto de determinada acción de gobierno.

La familia aparece, en los '90 y actualmente, como un objeto central de las políticas sociales. Algunos mencionan la persistencia o actualidad de la **familia** como eje de las políticas sociales. Para otros, la familia como sujeto u objeto de políticas sociales no cambió demasiado desde los '90 a la actualidad.

Respecto a cómo se considera la familia **actualmente** en las políticas sociales, los discursos se dividen entre:

- los que creen que en las políticas sociales actuales se considera a la familia como la unidad básica de la sociedad, y se la piensa como tradicional en su composición (familia nuclear) y respecto a los roles que adopta cada miembro de la familia (mujer en la casa, varón que sale a trabajar)- y
- los que piensan que actualmente la familia no es vista en términos tradicionales, sino que se tiene una concepción más amplia de la familia, que incorpora los diversos tipos que existen en la actualidad (compuestas o extendidas, monoparentales, de jefatura femenina, etc.)

En el primer grupo, encontramos en forma minoritaria una opinión que pone de relieve una visión estigmatizante de la familia pobre, que no está en condiciones de sustentarse a si misma dadas sus carencias educativas, culturales o económicas.

Por otra parte, en algunos de los discursos que adscriben a esta idea, la imagen de la familia tradicional prevaleciente en el campo de las políticas sociales aparece relacionada con la importancia que tuvo la religión Católica que profesaban algunos dirigentes que “definían” las líneas de acción del campo y hasta el propio Presidente Menem en los ‘90¹³⁶.

Por lo general, entre las opiniones relacionadas con la preeminencia de una imagen de familia tradicional en la actualidad, prevalece la mirada respecto a que esto es así desde los ‘90 y no hubo cambios al respecto. En estos discursos, la familia emerge como unidad de intervención de políticas sociales desde mediados/ fines de la década del ‘90, y en los 2000 se impone una suerte de “moda” de pensarla como unidad de intervención, y de esta manera no se perciben cambios profundos, sino más bien superficiales y a nivel discursivo:

creo que había desde antes... cuando estábamos nosotros... ya había esta cosa de la familia como unidad de intervención...de las políticas... pero, entiendo que... que eso es algo que no está resuelto en términos de la política social...[reflexiona]... se sigue... o

¹³⁶ Recordemos al respecto el debate en torno a su postura frente al aborto (claramente alineada con el Vaticano), que implicó la renuncia de la entonces Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer.

creo que a la familia hay que mirarla desde... que hay como que dar vuelta la cosa... y pensar... si mi intervención es para la familia, quizás son otras cosas las que hay que hacer... o va por otro lado la ayuda.... O sea...

E> en qué sentido...?

Emilia> me parece que... que... que es un cambio de nombre...me parece que queda políticamente más correcto, más moderno, más...acorde a las nuevas tendencias, pensar a la familia como unidad de intervención de las políticas sociales, pero que... es el mismo muñeco con otro disfraz... (Emilia)

Sin embargo, otros creen que la política social centrada en la familia es algo novedoso, de los últimos años. Para Alejandra, la familia es una “nueva unidad de programación” que surge principalmente en la década del 2000. En los '90, las políticas sociales pensaban más bien en los individuos:

En realidad el tema de trabajar en Política Social con la unidad familiar, es reciente, o sea se trabajaba mucho más con el tema si bien se tenía en cuenta la pertenencia a una familia, digamos los típicos datos socioeconómicos relativos, etc., de la familia... la unidad de programación social eran mucho más las personas, o si eran casos de los niños, eran los niños, si eran caso de los jóvenes, eran los jóvenes... obvio no se indagaba el contexto familiar, pero todo lo que eran las lógicas de acción, la lógica de supervivencia de la familia, recién empezaba a aparecer en el escenario, o quizás porque era un tema que normalmente había tomado la Iglesia o los sectores digamos, más reaccionarios, desde una perspectiva de muy de familia tipo entre comillas, y eso hacía que... que bueno, que la Sociología, las Políticas Sociales no consideraban demasiado el tema. Hasta que se empieza a investigar mucho más... todos los cambios que a partir de la estructura social han aparecido en los cambios de la estructura familiar...empieza mucho más a desarrollar también ya toda la concepción de género... o sea la influencia que tienen algunos factores familiares, por lo menos en el caso de la niñez, no se puede trabajar niños sin familia... pero no es, es reciente... te diría que en los 90 empieza a estudiarse pero recién es mucho más actual, en el 2000 empieza ya, a hablarse de familia como área de programación de.....

Algunas miradas ponen de relieve la centralidad de la familia en la actualidad, destacando que en las últimas gestiones de gobierno (desde 2003 a la actualidad) -como también se refleja en textos y documentos institucionales ya analizados¹³⁷- se intenta

¹³⁷ Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2006) *Lineamientos de Políticas Sociales*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina, Documento Institucional;

volver a reunirla nuevamente en torno a la mesa familiar (en contraposición con la lógica de los comedores comunitarios en la que sus miembros comían por separado y por fuera del ámbito hogareño).

Respecto al lugar que las políticas sociales le otorgan a las **mujeres** prevalece la idea de que -en general (en todo el período analizado), y consecuentemente con lo que señalan otros autores¹³⁸ y lo que observábamos en el análisis de documentos de planes y programas sociales (Capítulo 5)- ellas tienden a ser consideradas por los programas sociales como principales responsables de la reproducción de sus familias (*de la resolución de problemas*). Así, nuestros entrevistados comparten la idea de que los programas sociales tienden a reforzar el rol reproductivo de las mujeres.

En algunos discursos, se asocia esta idea con los trabajos a los que logran acceder las mujeres como contraprestación de determinados planes sociales, que por lo general las siguen ubicando en un rol de género tradicional:

en realidad las mujeres terminaban también en la contraprestación laboral del Jefes asumiendo tareas típicamente femeninas... porque en general estaban en las tareas de mantenimiento, de limpieza de oficinas públicas... rara vez digamos se armaba alguna contraprestación que tuviera que ver con generar un salto cualitativo en las posibilidades de empleabilidad de las mujeres, o sea que en realidad tampoco el Jefes tenía una concepción de género ni mucho menos... por lo tanto, por un lado o por el otro, se terminaban reforzando estos roles más tradicionales... (Mariana)

De esta forma, el abordaje de la familia en las políticas sociales se da a través de las mujeres, como también se desprende de nuestro análisis de documentos de políticas y programas sociales (Capítulo 5):

Hay que ver... para mí, se me ocurre que hay que verlo desde otro ángulo, no?... una cosa es decir esto, pero queda mucho más lindo que se llame Familias... me parece que es más eso... que, que sea un programa de familias... porque de hecho los instrumentos y todo parece que han sido los mismos... cuestiones como pensar... toda la problemática

Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I, Presidencia de la Nación.

¹³⁸ Daeren, 2004; Kessler y Roggi, 2005; Arriagada y Miranda, 2005; González de la Rocha, 2005; Anzorena, 2006; Martínez Franzoni y Camacho, 2007; Molyneux, 2007; CEPAL, 2004; Calvi y Zibecchi, 2006, cuyos aportes se resumen en el **Capítulo 1**.

que se abre... cuando uno piensa en la mujer como unidad de intervención, que los programas lleguen a las mujeres... es un equilibrio muy delicado... escondemos a los maridos en el placard para recibir subsidio.. y eso que implica entre nos...¿eso es una acción de familias?... (Emilia)

En estos programas, la mujer -como responsable de su familia-, es generalmente valorada en términos de su capacidad de manejo de los ingresos del hogar.

Por otra parte, cuando las mujeres son capacitadas por los programas sociales, por lo general lo son en temas reproductivos (cocina, salud reproductiva, salud de la familia en general). Los roles de género tradicionales en que las políticas sociales tienden a ubicar a varones y mujeres se manifiestan también en las áreas en que ellos y ellas son mayormente beneficiarios. Así, se afirma que la mujer aparece como principal beneficiaria en las áreas de políticas sociales de Salud y Educación (como también surge de nuestro análisis de documentos de planes y programas sociales –Capítulo 5-), mientras que los varones están más ligados con el área de Trabajo (como sostienen principalmente los discursos masculinos).

Se percibe en general que no hay acciones de promoción de la mujer que logren ubicarla en un rol distinto que el de "mujer- madre de familia", logrando que participe en ámbitos distintos al familiar, como la política, lo social, etc. Las políticas sociales son así "maternalistas", no consideran a la mujer como tal sino más bien como madre. Los programas sociales sobrecargan a sus beneficiarias con responsabilidades reproductivas; la mujer aparece como *intermediaria de la política social*. Esta mirada que relaciona estrechamente a la mujer beneficiaria con su rol de madre también fue destacada en nuestro análisis de documentos de planes y programas sociales (Capítulo 5).

Al igual que ocurría con las imágenes sobre la familia, se percibe mayormente que este lugar tradicional que las políticas sociales le asignan a las mujeres no cambió mucho desde los '90 a la actualidad.

Así, se destaca que en los '90 las políticas sociales tendían más bien a focalizar en las mujeres o en los individuos (como vimos anteriormente en el discurso de Alejandra) priorizando el rol tradicional de la mujer en las políticas sociales. En este sentido, Alejandra se refiere al PROMIN, señalando que en el diseño de este programa existía un sesgo de género tradicional. Para ella, en el PROMIN las mujeres aparecían como las "Ministras de Bienestar Social y de Salud de la casa". Se intentaba que ellas, como principales responsables por la salud y educación de sus hijos, pudieran exigir mayor calidad y mejor nivel de atención en estos servicios.

Respecto a las percepciones de nuestros informantes sobre estos temas, y remitiéndonos a nuestro propio análisis de las políticas sociales en sus textos y documentos (Capítulo 5) y en la literatura existente (Capítulo 4), observamos que en efecto las políticas sociales de los '90 tienden a pensar más bien en individuos o en grupos vulnerables, entre los que se encuentran principalmente mujeres y niños.

En la década del 2000, se destacan las opiniones respecto a que, a nivel discursivo, el eje de las políticas sociales pasa a ser la Familia. Un programa social destacado de este período es el Plan o Programa¹³⁹ **Familias**¹⁴⁰. En las percepciones sobre cómo se incluye a las mujeres en este programa se resumen los patrones respecto a las actitudes de nuestros entrevistados sobre el tema de esta sección en la actualidad. En este sentido, emerge un debate en torno a dos posturas:

1) la que sostiene que el programa refuerza el rol tradicional de las mujeres en la familia dado que las mujeres permanecen en la casa criando a sus hijos. Se afirma que los programas de transferencia de ingreso tienen una concepción tradicional de la mujer, que la ubica en sus roles tradicionales de género (cuestión reproductiva y crianza de los

¹³⁹ En el discurso de nuestros entrevistados aparece nombrado indistintamente como "Plan o Programa Familias", o simplemente "el Familias", aunque su nombre correcto es Programa Familias por la Inclusión Social (comprendido en el Plan Familias). Al respecto ver **Anexo A. Listado de Planes y Programas sociales (1991-2011)**.

¹⁴⁰ Del cual ya expusimos en el **Capítulo 1** algunas de las críticas que distintos autores realizan en relación a la cuestión de género.

hijos); la mujer es convocada en cuanto madre, no mujer. En estos programas, el hecho de enfocar en las familias es relativo, porque la unidad de intervención es la mujer:

me parece que... que... que es un cambio de nombre... me parece que queda más políticamente más correcto, más moderno, más... acorde a las nuevas tendencias, pensar a la familia como unidad de intervención de las políticas sociales, pero que... es el mismo muñeco con otro disfraz, pero no hubo... no se repensó el programa en clave de familia... uhmm...? Digo, son otras cuestiones... por ahí cuestiones más macro o más de la demografía que hay que pensar para pensar en familia... que me parece que no estuvieron presentes... entonces, desde esa perspectiva yo... sospecho de que solamente hubo un cambio de nombre, y que no había... por ahí es muy valioso que había una intuición que por ahí había que hacer algo, no?... pero es un tema complejo, pensar en intervenir en la familia como unidad... eh... bueno, tenés toda la problemática de la familia como una institución que ha cambiado muchísimo... tenes todo un tema de diversidades... [...] cuando uno piensa en la mujer como unidad de intervención, que los programas lleguen a las mujeres... es un equilibrio muy delicado... escondemos a los maridos en el placard para recibir subsidio.. y eso que implica entre nos...¿eso es una acción de familias? (Emilia)

2) la que sostiene que de alguna forma el programa le da un rol protagónico a la mujer, y hasta podría indirectamente empoderarla, al reafirmar su rol en la familia por ser ella la destinataria del subsidio económico. La mujer aparece como nucleadora de la familia, con la capacidad de organizar su vida económica.

Sin embargo, estos cambios no son profundos -como se enfatiza en los discursos analizados- dado que la familia emerge como el principal agente destinatario de los programas sociales en sus diseños y discursos, pero en la práctica las depositarias y destinatarias últimas de los beneficios muchas veces siguen siendo las mujeres.

me animo a pensar de que por lo que veo de Alicia Kirchner, hay una idea más tradicional de la mujer, una idea de familia tradicional, la familia católica... con esos valores... las mujeres tienen sus funciones, el hombre tiene otras... yo creo que eso debe estar, porque eso es una actitud más rígida, más vertical que las que podía haber en la época anterior... (Javier)

Por otra parte, también comprobamos en nuestro análisis de documentos y literatura sobre el tema (Capítulos 4 y 5) que las mujeres aparecen (en todo el período analizado)

mayormente ligadas a su rol reproductivo, a cargo y responsables de sus hijos y del bienestar de sus familias.

En síntesis, como veíamos en el Capítulo 4, si bien los períodos de las décadas del '90 y 2000-2010 presentan -en lo discursivo- características muy disímiles en cuanto a la orientación y lineamientos generales del gobierno y específicos de las políticas sociales, coincidimos con algunos autores (Hintze, 2007; Pautassi, 2009) -y también con nuestros informantes- en que no podemos observar diferencias significativas entre ambos períodos, sino más bien (en términos de Hintze, 2007) "transiciones tenues".

6.4. El género en las políticas sociales, o las distancias entre el discurso y la acción...

Más allá del lugar que le asignan las políticas y programas sociales a las mujeres, nos interesó indagar el que tiene y tuvo el concepto de género en el campo de las políticas sociales en el período analizado.

A nivel general (tanto para el período de los '90 como para el actual) encontramos que el género es un concepto que se popularizó y difundió en los últimos tiempos¹⁴¹, muy utilizado en el campo de las políticas sociales, pero que aparece mayormente a nivel discursivo o nominal: no se traduce en acciones concretas, queda *en los papeles*, en un lugar *declamativo*. Así, emerge con frecuencia en los discursos (tanto para el campo de las políticas sociales y el género como para las políticas sociales en general) la idea de una escisión entre el lenguaje y la acción:

yo creo que tiene un espacio declamativo principalmente, porque no, no, está incorporada la perspectiva de género en su verdadera dimensión en las propuestas de política

¹⁴¹ Principalmente se destaca esta mayor visibilidad del tema en tiempos recientes en los discursos masculinos.

concreta, esto que te acabo de decir¹⁴² es un ejemplo claro... sin embargo no vamos a poder predicar el tema de género, etc., pero esto que es una medida concreta, no está. Y como eso te puedo decir cuarenta cosas en las cuales se podría hacer cosas, pero no, no se incorpora; pero a su vez hay una Dirección de Mujer, y se sacan folletos, etc., etc. O sea, hay una distancia entre lo pregonado, lo dicho, y lo que... no se traducen en políticas concretas. Eso creo que es, atraviesa el Estado en su conjunto... no veo ninguna diferencia... (Javier)

Por otra parte, existe consenso en afirmar que la cuestión de género era (y es) un tema presente socialmente, pero no debatido o problematizado en las políticas sociales, ni considerado en el diseño de los programas sociales. De la misma manera, observábamos en nuestro análisis de documentos de programas sociales (Capítulo 5) la escasa presencia del concepto de género (y la problematización de este aspecto) en la mayoría de los planes y programas analizados cuyos diseños y documentos analizamos.

De esta forma, emerge la idea de que el debate sobre género está presente en el mundo intelectual, pero no en la **gestión** de políticas sociales. La opinión generalizada respecto a que la gestión se encuentra escindida de los diseños (acción vs. discurso) emerge junto con la noción de que es en el ámbito de la gestión donde se pueden llevar a cabo transformaciones. El área de la gestión aparece como un espacio donde los agentes del campo de las políticas sociales pueden (o podrían) -a veces- escapar a las limitaciones propias del campo. Sin embargo, los obstáculos se presentan en la falta de dinamismo que se observa en el terreno de la gestión (las técnicas y metodologías) respecto a las innovaciones discursivas o conceptuales:

Lo que pasa que también, las mujeres están cansadas de ser sujetos de capacitaciones, de tallerismo, de... digamos, de hacerse responsables de todo y de ser muy culpabilizadas, si no llevan a los chicos al centro de salud, si no lo mandan a la escuela, si los hijos trabajan, si no trabajan... entonces ahí, habría que dar bastante una vuelta de tuerca, se me ocurre, no?... en el enfoque de los programas... no tanto en el enfoque, porque vos los ves y son maravillosos, sino, me parece que hay una urgencia de debate sobre metodologías de trabajo, formas de encarar toda esta temática de la familia. En el fondo hay mucha innovación discursiva, pero la gestión concreta, que es donde se juegan los procesos y los resultados que pasan, sigue apelando a viejas técnicas, a viejas

¹⁴² Refiere a los debates en torno a la licencia por paternidad que se estaban dando al momento de realizar la entrevista.

metodologías... como que uno observa, en el campo de las políticas sociales, poca creatividad y poco debate... que fue muy fuerte la década de los 80 y se abre muy fuerte cuando empieza el gobierno de Alfonsín¹⁴³, es como que se redescubre la pobreza y toda... después... focalización, descentralización...y bueno... Y toda la, digamos, uno está... hay poca bibliografía nueva, realmente interesante... (Alejandra)

El campo académico aparece como alejado de la realidad de la gestión, de las políticas sociales, de la gente. Los avances en el terreno de la gestión son más lentos que los que se dan en el de los debates conceptuales/ académicos¹⁴⁴:

[la mujer] es un sujeto de políticas sociales, pero es como el caso de los niños... mujeres y niños fueron cambiando de ser sujetos de protección a ser sujetos de derecho [...] y sobre eso se profundizó desde la militancia, la academia, de todos lados... pero los programas sociales a veces tienden a ser mucho más tradicionales [...] siempre las políticas sociales estuvieron un poco más atrás... de los avances conceptuales de las mujeres (Silvia)

Esta escisión entre el discurso y la acción también emerge en los discursos analizados cuando se destaca que, por un lado, muchas acciones de políticas sociales se proponen discursivamente trabajar desde una perspectiva de género y no lo hacen, y -por el otro- muchas políticas no utilizan el enfoque de género aunque logran acciones concretas que modifican positiva (o negativamente) la vida de mujeres y varones:

a veces hay acciones que no tienen que ver, que en el lenguaje no tienen enfoque de género o no tienen perspectiva pero en sus acciones concretas generan un montón de consecuencias que modifican la vida de las mujeres... la posición y la condición de las mujeres, no? (Verónica)

En este sentido, se percibe que los organismos internacionales de crédito -a nivel discursivo- promueven el enfoque de género (es *uno de los temas de la agenda* de los 90); sin embargo, sus acciones terminan perjudicando la vida de las mujeres o bien no

¹⁴³ Raúl R. Alfonsín fue Presidente de la Nación entre 1983 y 1989, el primer gobierno democrático luego de la dictadura militar (1976-1983).

¹⁴⁴ También se destaca en el campo de las políticas sociales poco debate y poca creatividad en las últimas décadas, poca bibliografía nueva en el área (académicamente sería un campo bastante pobre en este sentido).

tienen en cuenta particularidades propias de las mujeres y la cultura donde se lleva a cabo el programa.

No vamos a poner género en todo... pero en nombre del género... se cagan en las mujeres!... ha habido también una apropiación, una cooptación de que todas hablen y todos hablen de género... después en los bifes los recursos para las mujeres, y aquellas políticas que me parece que tendrían que hoy alumbrar lo que sería la política pública... en materia social... todavía falta, no? falta mucho... (Paula)

Por lo general, no se observan cambios sustanciales en las políticas sociales y su tratamiento del género desde los 90 hasta la actualidad.

Con frecuencia, se afirma que **en los '90** el género fue una problemática ignorada en las políticas sociales. En algunas opiniones se destaca que al no ser un requisito que se pedía en los diseños de programas, no existía la necesidad de incluirlo. Sin embargo -o justamente por eso- aparece, emerge o se cuela en el proceso de gestión de estos programas, como una necesidad a ser solucionada, un problema concreto de gestión, o una *intuición*:

no había una concepción teórica en relación al género... intuitivamente lo que íbamos viendo es que en general la oferta que aparecía para los jóvenes tenía que ver con pensar al joven desde un sujeto masculino, entonces las propuestas de capacitación tenían que ver con carpintería, albañilería... los deportes tenían que ver con deportes masculinos... entonces es como que intuitivamente íbamos advirtiendo que no se generaban instancias que tuvieran que ver con las adolescentes y jóvenes mujeres... y en ese sentido entonces tratábamos como de reorientar algunos de los proyectos, tratando de que se entendiera que había que generar alternativas que fueran atractivas para las adolescentes y jóvenes mujeres... [...] Pero digo... esto, intuitivamente porque íbamos viendo que había un grupo de esos jóvenes, que justamente eran las mujeres, que se nos estaban quedando como afuera... (Mariana)

E> y qué lugar tenía te parece...?

Emilia> las mujeres?

E> las mujeres y la problemática de género... si no estaba en estos programas...

Emilia> mirá... es que... empezaron a entrar por la ventana en realidad... como le digo yo... [...] en el 98 creo que hicimos una reunión... de organizaciones que... [...] pero eran organizaciones que muchas de ellas... ellas trajeron este tema... el tema de sensibilización sobre lo que pasa con las mujeres... pasaba que.. no en todos los lugares ahora que lo pienso, pero en muchos lugares... eh... aparecía esto.. que eran las que se

exponían más, participaban más, asistían más a las reuniones... eran mujeres... y empezó a aparecer este tema de que... bueno... trabajar con mujeres significa mover cuestiones al interior de la familia, y qué significa esto... Entonces, yo me acuerdo que... era como un pequeño laboratorio... teníamos cierta flexibilidad para hacer cosas... yo me acuerdo bien de que empezamos a trabajar... los primeros planes fueron en la provincia de Tucumán... y este tema apareció... el tema de violencia... yo me acuerdo, hubo una cosa... hubo como chispas... chispazos... no? vos decis, bueno... acá qué... vos generas una cosa, que supuestamente... no me gusta la palabra, pero empoderas... o le das un lugar a la mujer, y esto genera alguna... (Emilia)

En otros discursos, por lo general de informantes ligados a gestiones específicas de género en los 90, se defiende la importancia de la inclusión de esta perspectiva en las políticas sociales a partir de la creación del Consejo Nacional de la Mujer (CNM) y de distintas leyes promovidas desde este organismo que salieron a la luz en esta década (Ley de Cupo, de Violencia de género y Acoso sexual).

Por otra parte, en algunos relatos se destaca la importancia de tener en cuenta los avances en términos de derechos y ciudadanía que protagonizan las mujeres en los 90, que implican que un programa social en la actualidad no deba (dado que no sería políticamente correcto) considerar a la mujer en un rol tradicional.

Respecto a la **situación actual**, existe consenso en señalar que el género se trabaja de manera fragmentada: hay programas, proyectos, pero no hay políticas. Emerge encapsulado, acotado, autocentrado en un organismo central (CNM¹⁴⁵) -como también pudimos ver en nuestro análisis de documentos de programas sociales (Capítulo 5)-, sin perspectiva de transversalidad. No existe una política articulada de género, el género no es un *eje de definición de política*:

yo creo... me parece cero transversalidad... cero mainstreaming... o sea, bueno... y es... que se yo... yo creo que es como el dilema, no? Esta cosa de la reivindicación de tener una institucionalidad propia de género, no? Consejo de la Mujer... que obviamente,

¹⁴⁵ Sobre la situación del CNM en la actualidad predominan varias percepciones:

- que es un organismo que directamente no tiene políticas de género,
- que ha perdido su lugar "rector" en el área, que se ha invisibilizado y que "ha dejado de existir"
- que ha experimentado un retroceso.

siempre cuando vos institucionalizas una cuestión es que le estás asignando una relevancia y un fuerte significado digamos en la agenda pública... pero creo que eso hace a su vez, que entonces se armó... digamos, el cuarto propio empieza a ser como iatrogénico también... porque entonces nada sale del cuarto propio... y es ahí donde....ese es el espacio....

E> el espacio es el Consejo Nacional de la Mujer....

M> claro!.... Entonces, si no es ese... nadie se pregunta si puede ser otro... y, me parece, yo la verdad que no... no podría analizar, porque desconozco... cómo ha sido la gestión del Consejo Nacional de la Mujer desde su creación, pasando por las distintas gestiones de gobierno... no podría decirte, no tengo la información ni mirada sobre eso... Pero lo que sí sé, trabajando desde distintos ministerios, es que... nunca me enteré, nunca me llegó, alguna información respecto a alguna instancia de trabajo articulado con el Consejo de la Mujer... ni promovida por el Consejo ni promovida por otras áreas digamos... Y eso te marca una dificultad... o sea, muy bien con la institucionalización de la cuestión de género a través del Consejo de la Mujer... ahora, en los años que ya lleva de su creación creo que muuuy poco avance, en términos de la famosa transversalidad de la cuestión de género...como que eso no ha sido promovido digamos, desde el propio Consejo... incluso si vos pensás en la instancia del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales....[silencio "cómplice"]

E> que deberían tener como una bajada...

M> tampoco... tampoco... Nada, me parece que se sigue trabajando fragmentadamente, y que probablemente hay muchos más programas que deben incorporar alguna visión de género por decisión propia....pero no porque esto constituya alguna política articulada... un eje de definición de política... creo que no... (Mariana)

Las políticas sociales con orientación de género aparecen así en un lugar marginal del campo de las políticas sociales, "recluidas" en un área. En algunos discursos emerge la idea de que la problemática de género está directamente "ausente" en las políticas sociales actuales. Así, el género aparece como ocupando un lugar subordinado (no dominante) en el campo de las políticas sociales:

E: ¿qué lugar crees, qué tiene el género, en Políticas Sociales?

A: Nada, nada, tiene escasísimo lugar. Está mencionado en todas partes... lo que pasa, que, quedó primero recluida al área de mujer, minoridad, familia... los Les Luthiers dicen "el área de la escoria"... mujeres, niños, discapacitados... toda la bolsa esa... (Alejandra)

Por otra parte, emerge en los discursos la idea de que la problemática de género ingresa en las políticas sociales a partir de, o debido a, la acción del movimiento

feminista o el movimiento de mujeres, que se encuentra consolidado actualmente. Acá encontramos que -al igual que el campo académico-, el campo de la militancia también se visualiza a veces como opuesto a la gestión. Desde la gestión se hace "lo que se puede" y los militantes pelean y luchan por lo que "debería hacerse". En ciertas oportunidades (muy pocas) la militancia logra incidir sobre las políticas. En relación con este aspecto, con frecuencia se destaca en los discursos la política que se llevó a cabo en Salud (aprobación de Ley Nacional de Salud Reproductiva¹⁴⁶) durante la gestión de Ginés G. García¹⁴⁷, como una de las pocas políticas con perspectiva de género de este período:

en el 2004, cuando sale un amparo en Córdoba de una jueza por el tema del aborto, las mujeres feministas convocan...todo un grupo de mujeres que... vos las veías todas juntas y salías corriendo!... Ginés las convoca en un salón muy grande... Yo dije "lo van a matar!"... porque aparte la mayoría era gente de armas llevar...

[...] y él estuvo brillante! Se las puso... yo salí de esa reunión... [...] no, no te puedo explicar! Qué Maestro! [...] todas las que estaban... se las puso en el bolsillo...! Y el tipo de veras se comprometió... a tal punto que terminó saliendo la ley... (Verónica)

Creo que ha habido avances incluso en la consideración o en el respeto a la mujer en la atención de la salud y en educación, lo cual no significa que no queden temas pendientes y existan déficits... lo que estoy diciendo es que hay un movimiento positivo, y esto es un triunfo muy importante del movimiento de mujeres... (Diego)

Por último, al pensar **cómo deberían ser las políticas sociales con perspectiva de género**, o cómo incluir la problemática de género en las políticas sociales, se destaca la opinión respecto a la importancia y la necesidad de incorporar al varón. En este sentido, emerge la idea de que la problemática de género no está aún visualizada en su complejidad mayor, que implica incluir a los varones y promover políticas de equidad, que saquen a la mujer del rol reproductivo:

¹⁴⁶ Luego de un amplio período de debate a nivel legislativo (con implicancias en la sociedad civil y la comunidad), el 30 de Octubre de 2002 se aprueba en el Senado la Ley Nacional de Salud Reproductiva (Ley Nacional N° 25673), que da origen al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.

¹⁴⁷ Ministro de Salud y Ambiente de la Nación desde 2002 hasta 2007.

tenes quienes te dicen... "tiene perspectiva de género porque el programa está dirigido...las beneficiarias son las mujeres"... entonces uno ahí te puede decir... "no, mirá, justamente el desafío que tenemos es que no tiene que estar solamente dirigido a las mujeres, el desafío que tenés es cómo hacer para fortalecer un rol más productivo", porque ese fortalece el rol reproductivo, porque la mujer de nuevo es un ser de otro, que atiende, que tiene que estar ocupándose de más cosas, sin desconocer que el hecho de que la mujer maneje dinero dentro de una familia o de una comunidad le da otro poder... lo que vos no... digamos, lo que no es neutral es que, no es que le estás haciendo un bien..., hay que ver cómo fortalecés ese empoderamiento o ese rol, con qué otras cosas, para que no sea una mochila que la hunda... digo,... esto, que en términos... el lenguaje o las acciones... a veces hay acciones que no tienen que ver, que en el lenguaje no tienen enfoque de género o no tienen perspectiva pero en sus acciones concretas generan un montón de consecuencias que modifican la vida de las mujeres... la posición y la condición de las mujeres, no? que me parece que es el tema que está por debajo... y bueno.. eso no está visualizado... te diría que no está visualizado hoy en las políticas (Verónica)

Siguiendo la línea de lo anteriormente expuesto (y como también se desprende de los datos analizados en el Capítulo 5), Paula refiere que las políticas sociales no se ocupan de transformar el rol de la mujer en la familia ni en la sociedad (no consideran las necesidades estratégicas de género¹⁴⁸), y de alguna manera siguen ubicándola en el mismo lugar. Ella (como otros informantes) propone la creación de guarderías para cuidar los hijos de las mujeres que trabajan o son objeto de capacitaciones de programas sociales, y también menciona la necesidad de un organismo rector en materia de políticas de género:

creen que alcanza con esto de capacitar a las mujeres, que es importante,... y dejan entonces... creo que es insuficiente... [...] primero tenés que crear las guarderías... [...] Yo creo que hoy me mandaría por hacer algo más fuerte... un Ministerio que nombre políticas que sean... vos con un 30, 40% de pobreza... con las mujeres como sostén principal de la pobreza... si no planteas políticas estructurantes... o sea... una política como cuidado infantil desde los primeros años hasta el preescolar... no hay vida para las mujeres ni para los niños ni hay Argentina viable... [...] Yo haría hoy algo con nivel de Ministerio y con la asignación de recursos por ejemplo para guarderías... y con fondos federales muy, muy [con énfasis] con mucha plata...! Me explico?... porque sino las leyes, son simbólicas... entendés? Vos me vas a decir... con leyes no alcanza, tampoco alcanza con los recursos...

¹⁴⁸ Ver **Capítulo 2**, punto **2.3.3. Políticas Sociales y Género**.

En otro discurso femenino se alude a la necesidad de jerarquizar el género como área teórica o de definición de políticas, y se le otorga la responsabilidad al movimiento feminista:

el fracaso mas grande del feminismo fue no permear ciertos campos, como el académico, el político... aún falta este paso, que sería fundamental para lograr el cambio necesario en materia de género... [el género] no es un área teórica ni de definición de políticas que se considere jerarquizada como para que vos... es decir, en otros países, si un pensador social, un tipo que escribe, en la academia, no incorpora la perspectiva de género para analizar lo que está trabajando... alguien se lo va a criticar... acá no pasa nada...
(Sandra)

En síntesis, como se evidencia a partir de los discursos femeninos recogidos, una política social de género “real” implica una revolución cultural, de la que sin dudas estamos aún lejos.

6.5. La gestión de lo social: entre la guerra y las emociones.

6.5.1. Lo personal/ emocional en la gestión de lo social

Nuestros entrevistados denotan mucha pasión al referirse al trabajo en gestión de programas sociales (Juan lo describe como un trabajo "apasionante").

Lo **personal** se cuela constantemente en los relatos sobre la experiencia en gestión de lo social. En algunos casos, la gestión concreta de un programa social aparece como un punto de inflexión en la vida. Se destacan los aprendizajes y el trabajo en equipo y el afecto que se genera entre los que participan de la gestión, que perdura más allá de los programas sociales. Así, los adjetivos emotivos abundan para describir estas vivencias:

fue una experiencia brillante, maravillosa... (Juan)

Yo creo que este sueño de que la gente podía... a mi se me hizo realidad (...) fue lo más importante que me pasó en mi vida profesional...verlas despegar... para mi era una cosa...maravillosa... (Karina)

En el discurso de Karina lo personal emerge en función de sus propias experiencias de vida. Ella se pone en el lugar de las beneficiarias, hasta el grado de comparar su propia vida con la de ellas¹⁴⁹. Destaca el poder de los programas sociales de cambiar la vida de las personas y a las personas mismas (esto también aparece en el relato de Analía). Hay algo también de "mística" en su relato (y en el de otros informantes): al hablar de su experiencia en la gestión de un programa social dice que *se alinearon los planetas*¹⁵⁰:

era un programa con mucha mística, mucha simbología (Juan)

nuestro programa era un programa chico, tampoco pensemos que... programa chico pero teníamos realmente yo creo que llegábamos a un millón de personas en todo el país... con una mística... fue una mística! (Analía)

Por otra parte, la gestión de programas sociales implica cambios constantes (tanto por la situación social en general como por los cambios políticos en particular), que generan un ambiente imprevisible y en cierto modo vertiginoso. De este modo, en el terreno de la gestión se evidencia –en términos de Bourdieu (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992])– el sentido abierto del juego. Los agentes que participan de este campo deben estar atentos a la posibilidad de modificar sus *habitus* a partir de lo imprevisto que surge en la gestión, como lo vimos claramente en el caso singular del género, que irrumpe de manera imprevista en la práctica de la gestión, obligando a ser incorporado en el programa social en ejecución si no había sido incorporado en su diseño.

Así, en algunos discursos se destaca el esfuerzo que implica sumergirse en este trabajo, para la propia salud y la vida cotidiana de los involucrados:

¹⁴⁹ Ver mayor desarrollo de este discurso en el punto **6.1.2. Imágenes de género, familia y pobreza: hogares femeninos o con presencia masculina ad hoc** (página 181)

¹⁵⁰ Sin embargo, en contraposición a este discurso permeado de emotividad, hacia el final de la entrevista Karina destaca que una de las cosas que aprendió en su paso por la gestión de un programa social fue que "yo me di cuenta que la mesa es redonda en la política... digamos... la mesa redonda no tiene cabecera, entendes...? Entonces vos podés estar en cualquier lugar... entonces tenés que hacer la discusión política... no es una discusión personal".

pero en las políticas sociales, si bien vos podés tener una agenda, los escenarios van cambiando permanentemente... y eso te crea una adrenalina que es... bueno... para la salud y para la familia no es bueno... pero para el trabajo realmente es muy apasionante... (Juan)

laburábamos sábado y domingo, laburábamos como locos... (Karina)

Se señalan en este sentido el trabajo incansable contra las diversas presiones (la más señalada es la de los organismos internacionales de crédito) y las negociaciones políticas según el nivel de ejecución en que se encontraba el entrevistado.

6.5.2. La gestión como una arena de lucha

Para referirse al trabajo en la gestión de políticas sociales abundan -como ya vimos- los adjetivos emotivos, como así también los que la relacionan con una guerra a librar, una batalla en la que se pelea a diario (con *enemigos*¹⁵¹ reales o imaginarios) para lograr los objetivos e imponer las propias visiones. Estas metáforas son más comunes entre los entrevistados cuya posición en el campo es de mayor poder (que tuvieron o tienen cargos en un nivel ejecutivo o técnico superior¹⁵²), dado que -en términos de Bourdieu- es en estos espacios de poder de decisión donde tiene lugar la disputa por el monopolio sobre el campo. De este modo, aquellos que detentan mayor poder dentro del campo de las políticas sociales, que ocupan posiciones dominantes, se enfrentan en disputas simbólicas por el principio legítimo de dominación y por el modo legítimo de reproducción de los fundamentos de la dominación (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]; Bourdieu, 1999).

¹⁵¹ El término es mencionado explícitamente en el discurso de una entrevistada: “yo creo Carolina, yo soy una convencida de que uno aprende del enemigo.. uno tiene que saber cómo se mueve el enemigo... enemigo en este sentido... ella es una mina que representa a la derecha más recalitrante...” (Karina)

¹⁵² Ver **Capítulo 3** y **Anexo B2. Perfil y características de los entrevistados**

Entre los principales “enemigos” o agentes con los que se disputa el dominio del campo se cuentan los organismos internacionales de crédito. Hubo coincidencia en destacar que el Banco Mundial (como su principal exponente) impone líneas de trabajo en cada programa o plan que financia.

Diversas estrategias -intuiciones para el juego sugeridas por los *habitus* de la gestión social (y de ahí la necesidad de contar con experiencia en la gestión para lograr superar estos obstáculos y poder “improvisar”)- surgen para tratar de pensar la gestión como ligada a la cultura local de la comunidad beneficiaria y en oposición a los programas “enlatados” o los que no consideran las particularidades locales. Entre las estrategias para combatir estas imposiciones, se destaca la importancia de la experiencia en el trabajo de gestión, o el estar cerca de la gente, los beneficiarios. Así, nuestros informantes evidencian un fuerte compromiso en lograr -a partir de la práctica de la gestión- subvertir la distribución de capitales al interior del campo de las políticas sociales, intentando mediante sus acciones dar mayor peso a lo local; priorizando sus posturas políticas, su ideología, contrarias a las globalizantes -y legitimadas en este campo- de los organismos internacionales de crédito. Por lo general, se destaca que estos organismos piden cosas imposibles pero en la práctica de la gestión cotidiana se logra modificar estas exigencias y adaptarlas a las condiciones de posibilidad del contexto, lo que aparece en el discurso de Alejandra como una práctica *esquizofrénica*:

hablar de sectores populares y de participación popular, no era la jerga del Banco Mundial en ese momento... entonces como los Programas eran financiados por organismos internacionales, como lo siguen siendo, adaptabas la jerga a la que te proponían y después según como era el grupo que trabajabas hacías lo que querías... entonces, con tanta esquizofrenia... porque a uno le dicen, bueno, hubo una fuerte dependencia de los marcos de referencia que planteaban los organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial, el BID siempre es más Light, porque es más latinoamericano, pero igual... y te planteaban marcos de referencia, terminologías, cosas que tenían que estar, punto 1.1, punto 1.2, bueno las guías estas a aplicar... entonces desde el otro lado del mostrador [...] presentabas en función de lo que quería escuchar el otro... para obtener el dinero, pero después en la práctica de documentos internos y de todo, no tenías porque... [...] discutíamos a muerte y hacíamos lo que nos parecía que había que hacer... (Alejandra)

caímos una banda de forajidos para ellos [el BID]... y que peleábamos, discutíamos todo...! Todo discutíamos! Sabiendo que perdíamos, que podíamos ganar... [...] y uno de los que negociaba al principio -que era muy duro, del BID,- nos dijo... "no lo van a poder hacer"... en un momento nos pusieron como 50 cláusulas de que... teníamos que cumplir en dos meses cosas que...entonces nos dijeron "van a morir en el intento"... y lo logramos... [...] y de hecho nosotros terminamos con mucho respeto, dentro del Banco... los mismos que "van a morir en el intento", nos odiaban!... nos odiaban!... nos veían entrar y ya les cambiaba la cara... no podían creer... y porque era otro estilo..! porque antes era toda gente muy... nosotros éramos más de trinchera... viste? No te quedas callado... con una personalidad muy especial... no nos quedábamos callados... discutíamos como si estuviéramos discutiendo tu vida, tu tesis, tu proyecto... y la peleábamos porque estábamos muy convencidos... (Verónica)

entonces te digo... fue... fue todo... y fue una gestión con mucha... remándole mucho no...? porque la remamos, la remamos, la remamos... la remamos con el Banco Mundial... el Banco Mundial tenía una impronta de imponernos todo... viste esto de marcarte la línea de cómo vas... y la verdad yo... [...] yo seguía la línea de lo que decía Kirchner¹⁵³ viste? No vamos a bajarnos... no nos van a aplastar la cabeza los bancos internacionales... con lo cual yo salí a dar la pelea ideológica con el banco, no? Y creo que fue positivo... porque el Banco nunca más se impuso... (Karina)

Pero también emergen otros agentes con los que se disputa en la gestión de programas sociales, como los gremios:

vivimos en una época donde acá nadie quiere cambiar nada... yo duré... me tomaron el edificio, me amenazaron de muerte, el gremio... fue una cosa! Descomunal! Pero yo dije... pero si yo no puedo cambiar esto, yo no tengo sentido... (Paula)

Por último, también se evidencian disputas en el área de la gestión debido a los conflictos políticos que muchas veces surgen y el consenso que se requiere para llevar a cabo un programa social. Estos problemas surgen principalmente en el caso de programas que intentaron implementarse durante el breve gobierno de la Alianza (1999-2001)¹⁵⁴. En uno de estos programas, el principal obstáculo estuvo dado por el hecho de que implicaba enormes capacidades de gestión, "comunidad política" o adhesión política muy fuerte. Otro programa de este período tampoco llegó a implementarse debido al

¹⁵³ Néstor Kirchner, Presidente de la Nación entre los años 2003 y 2007.

¹⁵⁴ La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (conocida simplemente como la Alianza) fue una alianza política entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO, conformada en 1997.

gran despliegue de capacidades técnicas que requería y el problema del perfil político de las provincias (la mayoría eran peronistas y, por lo tanto, opositoras al gobierno que intentaba implementarlo):

Otro tema importante fue que marcó el mapa político... tema muy importante... el mapa político de la Argentina mostraba que la mayor parte de las provincias eran Justicialistas... entonces, de entrada nomás, nuestra gestión a diferencia de las anteriores gestiones de otros que eran de la Alianza, fueron, llamaron a reunión del Consejo Federal de Desarrollo Social... en ese momento, todos los Ministros provinciales prácticamente eran Justicialistas, entre quienes estaba Alicia Kirchner, era Ministra de Santa Cruz... vinieron con los colmillos afuera y las garras... [...] Después de dos años, sin darles bola, ninguneados, querían sangre, venían por todo... Entonces se les trató de mostrar, que queríamos una gestión negociada, que no se iban a tomar medidas irracionales, que todo iba a ser discutido... (Diego)

Por su parte, en el área de la **gestión de políticas y/o programas con perspectiva de género** se evidencian importantes disputas ideológicas (confrontaciones simbólicas, en términos de Bourdieu) respecto a cómo se conceptualiza -o simplemente qué lugar se le da- al género.

En este sentido, se tienden a generar enfrentamientos con agentes que detentan mayor poder que nuestros entrevistados en el campo político, como por ejemplo Ministerios o funcionarios poderosos:

me parece que cuando se hace la mirada sobre políticas que tienen que ver con las mujeres, o sobre la violencia, no sé hasta dónde están teniendo una mirada un poquito más amplia... y mirá que han habido distintas gestiones estos últimos años en el Consejo de la Mujer... pero no sé hasta donde tienen esta visión, porque es como que van pasando de un esquema al otro y vos no sabés cuál es la ideología dominante... está la defensa del tema de amas de casa y la triple jornada laboral, de ese tiempo valioso... y entonces, la lectura que tenía por ejemplo de esta gestión, que fue mas o menos simultánea a la época nuestra del "Programa X"... venía y decía... yo que venía de género aparte me quería matar... en las capacitaciones a los equipos técnicos nuestros... nosotros teníamos equipos provinciales y equipos locales... entonces cada tanto se juntaba todo el mundo... venía el Consejo de la Mujer y planteaba "que bueno que el 'Programa X' le pague a las mamás para estar en la casa", cuando todos los documentos del programa, y todo, planteaba que era un ingreso más, que no era incompatible... [...] entonces era... es el mismo Estado... [...] Entonces después ella hablaba en la apertura,

y después hablaban otras personas del Ministerio... funcionarios que dicen lo que se les canta y no tienen ni idea del contexto... (Verónica)

dentro del Ministerio de Desarrollo Social es muy difícil... mirá.... Yo... yo no tuve la suerte de poder hacer nada con los Ministerios de Desarrollo Social [...] digamos... con esta estrategia de programas por ministerios... mirá... trabajamos como perras y nunca logramos absolutamente nada... porqué? Por una cuestión ideológica... porque ellos creen que hacen cosas... por las mujeres... por supuesto... si las mujeres son las mayores intermediarias de la política social... Ahora, con recursos pobres, que empobrecen todavía mucho más a las mujeres... [...] Entonces... capacidad para vos decidir sobre la política de un Ministerio de Desarrollo Social poderosísimo... [...] no! Capacidad para incidir desde adentro...tiene que coincidir que haya una ministra feminista... (Paula)

Por otra parte, también surgen disputas con otros agentes con poder dentro del campo de la militancia de género, como las organizaciones del movimiento de mujeres (ONGs de mujeres y/o feministas), algunas de las cuales participaban de la implementación de ciertos programas y recibían recursos:

Pero digo, uno puede negociar determinadas cosas... yo me acuerdo que para nosotros era muy difícil... había muchas organizaciones de mujeres muy poderosas... venían del hábito, tanto del menemato como de la Alianza, de no rendir... estiraban la guita y no la rendían... y yo se las hacía rendir... eran unas peleas! Y se iban y se quejaban al Banco Mundial... las organizaciones...

E> ah... bien poderosas...

K> bien poderosas...! Y pedían mi cabeza... era una cosa! Fue una situación... mirá... perdí una muela... porque apretaba tanto la boca que reventé una muela! (Karina)

A partir de lo anteriormente expuesto, podemos concluir que existen diversas y múltiples presiones que operan en la etapa de ejecución de los programas sociales (de los organismos internacionales de crédito, del gobierno, de las feministas u organizaciones del movimiento de mujeres, de los gremios, etc.). Muchas veces estas presiones hasta pueden llegar a ser contradictorias en lo ideológico, planteando así un importante desafío a quienes están a cargo de la gestión de estos programas. De esta

forma, observamos que en la práctica de la gestión se resignifica y complejiza la palabra escrita plasmada en los diseños y documentos de los programas sociales.

6.6. Repensando el capital social y su lugar en las políticas sociales: Las “modas conceptuales” en políticas sociales

6.6.1. El concepto de capital social: dimensiones y definiciones del concepto

El concepto de capital social se asocia por lo general con recursos de organización y con redes. Aparece así más ligado a cuestiones comunitarias que individuales, relacionado por lo general con:

- redes
- organizaciones /organización (*los individuos organizados poseen capital social*) / asociación / voluntariado organizado
- habilidades/ recursos sociales y/o materiales (*un recurso que está y que puede ser potenciado*). En el mismo sentido se mencionan los "activos" (*activos sociales y materiales*) / herramienta / capacidades

yo siempre lo entendí más como la oportunidad de fortalecer organización (...) creo que cuando uno habla de las comunidades, de las organizaciones de la sociedad civil... desde el concepto de capital social, lo que haces es reconocer que existen capacidades, recursos, formas, iniciativas de organización autogestivas que de algún modo, pueden ser fortalecidas, en la medida que la organización promueve y permite consolidar procesos que desde una perspectiva absolutamente individual serían como más costosos o imposibles... (Mariana)

En menor medida, se asocia a otros conceptos como:

- participación. Este concepto aparece bastante mencionado por los entrevistados, y todos demuestran tener una mirada positiva sobre el mismo:

estaba como una de las dimensiones de participación, no? como... participar te permite entrar en una red de relaciones... te permite desarrollar ciertas potencialidades... (Emilia)

- desarrollo humano/ social / capital humano / capital cultural
- valores como: solidaridad/ reciprocidad / apoyo mutuo / confianza

6.6.2. Opiniones sobre el concepto de capital social

Las opiniones de estos informantes sobre el concepto de capital social se ubican en tres grupos:

- 1) Una frecuente mirada/ opinión negativa del concepto
- 2) Una minoritaria actitud/opinión positiva acerca del concepto y de su uso en el ámbito de las políticas sociales
- 3) El desconocimiento o la duda acerca del concepto y de las dimensiones a incluir en el mismo

Entre las **percepciones negativas** del concepto, encontramos que se lo define como un intento de conceptualizar temáticas que ya fueron trabajadas en las ciencias sociales bajo otros nombres, o bien que es un concepto tan utilizado y heterogéneo que no se sabe a qué refiere:

una bolsa de gatos que al final no dice nada [...] se ha cargado de tantas cosas que uno no sabe al final de qué estás hablando... si hablás de valores, si hablás de recursos materiales... (Cecilia)

El término de capital social aparece ligado a una "moda" en políticas sociales. Algunos señalan que estas modas se importan desde el campo académico:

es como una conceptualización de algo que no me parece que estuviera ausente previamente, pero bueno... probablemente como concepto tuvo mas difusión... son esas

palabras, de los conceptos que se ponen como de moda y que uno usa indiscriminadamente... cuando no sé si corresponde... (Liliana)

creo que fue Bourdieu que invadió... a mi Bourdieu particularmente no me gusta... [...] creo que él hablaba de otras cosas... creo que muchos colegas, digo sociólogos, trataron de imponerlo... como un paraguas importante... y creo que muchos no sabían de qué hablaba Bourdieu... y que se confundió en los 90, el capital social con... eh... con otro concepto que es más económico y que era de las políticas liberales, no...? ahora... lo tenía pero [piensa]... con el concepto de capital humano...creo que se confundió con eso... no había mucha claridad... digo, porque el capital social él lo vinculaba con el habitus, si? con el contexto... y [...] que las políticas de los 90 tenían mucho desprecio por el habitus, por el contexto... se quería imponer otro modo de vida, si? [...] Bourdieu estaba de moda... como estuvo de moda Foucault, como estuvo de moda Giddens... digo, son modas.. no quiere decir que sean profundidades, si? Yo no sé si todo el mundo leyó a Giddens... Yo digo "bueno, a mi me gusta Giddens"... "ah, el tercer sector!"... pero... Marx también escribió el Manifiesto comunista, que fue su panfleto... ahora, la mayoría conoce eso... no conoce otras cosas... no conoce "La ideología alemana"... si? Entonces, como yo soy intelectual y coqueteo con el poder, impongo alguna modita por ahí... (Karina)

De la misma manera, un entrevistado describe al concepto de capital social como *un recurso... casi poético*.

También se menciona la idea del concepto que -al igual que el de género- aparece escindido de la práctica en el ámbito de las políticas sociales, como un término *vaciado de contenido*, dado que se percibe que no existe una definición del concepto que sustente su uso a los fines prácticos:

siento que ese concepto, como muchos otros actualmente, está vaciado de contenido... entonces... que habrá mucho escrito, pero que no hay mucho materializado en la realidad... [...] una cosa es lo que está en el lenguaje, lo que está en lo conceptual, lo que está en la descripción, y otra cosa son las acciones.... La verdad, muestras de la dicotomía y la distancia entre unos y otros tenemos muchísimo... en los 90... fue... por supuesto que en los 90 fue quizás mucho más importante, no? porque estaba el capital social pero estaban las políticas que se estaban haciendo que desarmaban cualquier posibilidad de que hubiera capital social... (Verónica)

como conceptos está muy bien... pero en su aplicación han tenido un éxito bastante relativo y aislado... (Sandra)

La vertiente norteamericana de conceptualización del concepto (Putnam) es mencionada en algunos discursos de manera crítica:

lo de capital social tiene conceptualmente o técnicamente como dos vertientes... una es la de los franceses, más vinculado a capital cultural, y otra la de Putnam, la norteamericana. Yo adhiero más a la primera que a la segunda... creo que la segunda es totalmente consistente y con una mirada de un Estado subsidiario que supone una política social para los pobres, conducida y dirigida por las organizaciones de la sociedad civil, que por definición prescinde del Estado, no es como consecuencia que no hay Estado, por definición prescinde del estado y que obviamente, naturalmente entre comillas, toma las organizaciones de la sociedad civil como efectoras de servicios sociales... (Diego)

En relación a esta idea, algunos creen que el capital social fue un concepto que (al igual que otros ya mencionados) impusieron los organismos internacionales de crédito (como también destacan algunos autores analizados: Hintze, 2004; Molyneux, 2002¹⁵⁵). Y, por lo tanto, su incorporación en el diseño de planes y programas se vio como necesaria para conseguir financiamiento:

me parece que fue encontrar un giro... digamos, al desarrollo con rostro humano... eran estas figuras, generalmente inventadas desde organismos internacionales, para intentar querer decir otra cosa de lo que en realidad parecía que era... pero no me parecen temas demasiado sustanciales, no? (José)

me parece que además, lo de los organismos internacionales en todos los campos del conocimiento ha sido sumamente negativo... no nos permite pensar por nosotros mismos, ni definir cuáles son nuestros problemas ni cuáles son las soluciones...

E> Cuando me decís esto te estás refiriendo a...

P> bueno... el capital social vino muy de la mano de los organismos del Banco... [...] todos tenemos que conseguir financiamiento, tenemos que hablar de capital social... (Paula)

si no tenes presupuesto propio y tenés que depender de lo que piensa el que te da la plata... pensás... armas las cosas para conseguir el dinero! (Sandra)

En este sentido, se demuestra un fuerte rechazo por el concepto, que se fundamenta tanto en su relación con los organismos internacionales de crédito como también (y

¹⁵⁵ Ver **Capítulo 1**.

ligado a esto último) en posturas políticas/ ideológicas o en concepciones particulares sobre las políticas sociales:

y lo del capital social... bueno! También...! Si lo querés usar...está de moda! Pero no me parece.... como verás, no me parece... [...] en relación a la construcción de un capital... no sé, en estos términos... yo no hablo en estos términos! [como enojada]... disculpame...! Yo hablo de relaciones igualitarias... bueno, es el combate pendiente!... [...] Yo creo que viene muy de la mano de los organismos internacionales... y esteh... [silencio, piensa] el tema es qué es el Estado viste... si el Estado no se piensa a si mismo... me explico..? Mirá...yo creo que hay una situación bastante paradójal en esta época... se ha vuelto un Estado... a un modelo estado-céntrico, que está muy bien... [...] me parece que en todo este proceso del kirchnerismo hay un fuerte liderazgo y políticas de reestructuración digamos... que van hacia lo estatal, versus el mercado... y una débil institucionalidad... entonces a mi no me hables de capital social... Sí, las interrelaciones son una de las estrategias de mayor eficacia digamos... en materia de... política pública... ahora, uno ve un proceso de desestructuración enorme del Estado que es un reflejo de la sociedad, obviamente... (Paula)

Yo en realidad odio el concepto de capital social... (Karina)

me cuesta hablar de capital social... yo te voy a hablar de qué diferencias me parece que hay en términos de una construcción colectiva...

E> si, vos hablame de... claro... no te quiero forzar a hablar del concepto...

V> porque no me siento cómoda... [...] a mi no me cierra! [risas]... no es un concepto que me cierre...! Yo pienso que bueno, que si vos generas una serie de oportunidades donde el trabajo en red tenga que ver con temas de agenda, y que los temas de agenda realmente tengan que ver con una sociedad más igualitaria, con un tema de la renta, de la distribución de la renta... sí... me entiendes?... me cuesta... soy demasiado práctica... entonces me cuesta... el concepto.... (Verónica)

Eso es super bastardeado, no sé, descubrieron la pólvora, de esto hace 20.000 años. Bueno son estas consignas del Banco Mundial y del BID, más del Banco Mundial que del BID, muy ligadas a las políticas de ajuste... (Alejandra)

Otras perspectivas críticas enfatizan la relación del capital social con una vertiente economicista, que entiende a la política social como una "inversión":

cuando se lo resumen en capital social me produce cierto rechazo, la nominación... [...] por ahí no lo llamaría... capital social no me representa a mí... a mi me parece que son cosas muy importantes como para definir las con la palabra capital, no? [...] no por

casualidad lo llaman capital social, no? porque lo ven también desde una mirada económica... (Analía)

me parece que es una mirada un tanto economicista pero no... pero no soy tan crítico como otros que dicen que es un concepto... inapropiado... me parece un recurso... casi poético... no... no le veo ni demasiada sustancia a la defensa ni al ataque del concepto... (José)

no me gusta la palabra capital [...] no me gusta el término... porque bueno, se lo vio en términos económicos.. (Juan)

El concepto fue raramente asociado con los sectores populares:

los anclajes que los sectores populares tienen, y que nos impiden hablar del pobre como individuo solo, que como tal es un sujeto social... [...] se ha incorporado como parte propia de la reflexión sobre el tema social de la pobreza... la existencia, el reconocimiento de que los pobres tienen un capital... (Javier)

Esta conceptualización del capital social ligado a la pobreza recibió críticas (destacadas por algunos de nuestros informantes) por evidenciar una "mirada ingenua" sobre la pobreza, según la cual los pobres poseerían una "bondad innata" y el capital social sería "el capital" que tienen los pobres (González de la Rocha, 2003; 2004¹⁵⁶).

Aunque con menor frecuencia, se encontraron discursos que evidencian una **mirada positiva** del concepto, como por ejemplo en el caso de una informante que destaca que el capital social fue un concepto "demonizado" en el ámbito de las políticas sociales (como otros: beneficiarios -que encierra una mirada mercantilista- vs destinatarios; eficacia y eficiencia¹⁵⁷):

todos nosotros hemos producido cosas, y toda la academia ha producido conocimiento, más funcional y más crítico... entonces, me parece que son conceptos valiosos... Esta cosa de demonizar los conceptos porque los usa el Banco Mundial, o porque lo usa el

¹⁵⁶ Ver **Capítulo 1**.

¹⁵⁷ Como vimos en otra parte de este capítulo, todos conceptos asociados con las políticas neoliberales de los '90.

Banco Interamericano de Desarrollo, la verdad que me parece como un absurdo, no?...
(Mariana)

Por último, aunque en forma minoritaria, encontramos discursos que denotaban **desconocimiento o dudas** respecto a la definición del concepto de capital social. Esta ignorancia se puede relacionar con la percepción generalizada entre nuestros informantes respecto a que el concepto de capital social circulaba en el campo de las políticas sociales a nivel nominal o discursivo (relacionado con las imposiciones de los Bancos), pero sin embargo, muchas veces no era considerado en la práctica de la gestión social en términos de su verdadero alcance y contenidos. De esta forma, las ideas o imágenes respecto al concepto que surgen en el discurso de este grupo de informantes demuestran un conocimiento muy superficial del mismo (al punto que algunos no pueden especificar en qué consiste).

6.6.3. Capital social y género: diferencias en el capital social de varones y mujeres.

Al indagar respecto a la diferencias en el capital social de mujeres y varones, se señala la mayor participación de ellas en redes sociales y a nivel comunitario (en forma coincidente con nuestros hallazgos en otro estudio -Peterlini, 2008-¹⁵⁸), mientras que ellos aparecen más frecuentemente ligados a las redes laborales.

Las explicaciones de esta característica o capacidad diferencial de las mujeres se dividen en dos tipos:

1) Las explicaciones -femeninas- que apelan implícitamente a argumentos que contemplan las diferencias de género, y de esta manera problematizan la relación entre la mayor participación comunitaria de las mujeres y los roles sociales de género tradicionalmente asignados a varones y mujeres:

¹⁵⁸ Ver **Capítulo 1**.

las mujeres todavía tienen muy internalizado los conceptos de lugar subalterno en la familia... de que... [silencio] desde la sexualidad, de la reproducción, que ellas no deciden, no son autónomas con respecto a su cuerpo... ni sus decisiones reproductivas, ni el trabajo... es decir, pueden salir al frente, enfrentan las situaciones de pobreza.... Hacen asociaciones, hacen redes, como son las mujeres de la lucha contra el paco... tienen esa capacidad... eso lo he visto mucho, no?... de unirse en función de la defensa de sus hijos, de la familia, pero se asientan mucho en sus roles más familiares... El hombre está más jodido en ese sentido me parece... es decir... porque la pérdida... es decir, lo de género es tan profundo.... Los géneros... los lugares.... ehh... (Silvia)

El supuesto mayor capital social de las mujeres parece favorecer su utilización por parte de las políticas sociales. El concepto de capital social, de esta manera, resultaría de escasa utilidad para promover cambios en las relaciones de género:

lo que pasa es que depende qué elementos le pongas vos al capital social... en términos de trabajo de redes y de estrategias y todo eso... las mujeres tendrían por ahí más capital social, y por eso son aprovechadas por las políticas sociales financiadas... tienen más capacidad aparentemente de buscar estrategias de supervivencia por lo que fuere... entre otras cosas porque tienen la idea de que de ellas depende todo y es cierto... [risas] Pero bueno, eso se convierte... en términos de estrategias de autonomía y demás, en una contra... todo vuelve a cargar sobre ellas... entonces... en realidad se trata de roles y de relaciones de género... entonces si en las relaciones de género resulta que porque ella tiene más capacidad de trabajar en cualquier cosa, de juntarse con las amigas... de organizarse para lo que fuere... todo va a caer en ellas, no es un concepto que sirva para... para género... para cambiar las relaciones de género... (Sandra)

Por otra parte, con frecuencia emerge en los discursos la idea de que son las mujeres las que mayormente se encargan de movilizar redes para conseguir planes sociales, en ocasiones haciendo hincapié en que de esta forma reproducen los roles socialmente asignados a varones y mujeres (la mujer se encarga de la reproducción y el varón de la producción):

Para lo laboral seguramente los hombres arman algunas redes a partir de las cuales entran o salen de determinados circuitos dentro del mercado informal... Pero en general, para todo lo que tiene que ver con la oferta de servicios del Estado para los sectores populares, son las mujeres las que se informan, buscan, y... intentan de algún modo llegar a efectivamente conseguir esa prestación, si...? Pero de vuelta me parece que eso está formateado por lo que se supone que son los roles femeninos/ masculinos, no es cierto? Y... también las mujeres generan unas redes de autoayuda en los barrios que

también tienen que ver con ese rol de atender a la reproducción...no es cierto? a que te cuiden a los pibes... (Mariana)

2) Las explicaciones que no problematizan esta relación a partir de la categoría de género y -de alguna manera, describiendo los distintos comportamientos a partir de las diferencias esenciales entre varones y mujeres- se acercan así a explicaciones esencialistas¹⁵⁹:

probablemente si pudiera elegir me parece que el caso de las mujeres es específicamente... que tienen este potencial de organización, de demanda y de conseguir realmente... la persistencia me parece no? lo ves, que se yo... a lo mejor es algo muy simple... pero lo ves en las demandas televisivas de cualquier cosa, no? para todo... desde el agua que viene sucia en el barrio... hasta...

E: y qué motivación te parece que lleva a las mujeres a esto...?

J: no sé... no sabría decirte... supongo de que ahí hay una capacidad... y esto no en forma individual, sino en forma colectiva... que el contexto grupal de mujeres, potencia una acción de sustancia... a qué se debe eso? no he reflexionado... (José)

el capital social de las mujeres tiene mucho de comunitario también, no? Se va tejiendo mucho en la comunidad... en los varones también pero por ahí tienen los vínculos un poco más -depende no- del afuera, no? Que se yo... [silencio]

E> el afuera en el sentido de...

C> del barrio... [...] a la mujer debe ser la situación... la madre, la que cuida los chicos... Esa situación la habilita o la hace más receptora, la sensibiliza más a la posibilidad de que se obtenga algo, no? (Cecilia)

me parece que en una construcción social de cualquier tipo, entre varones y mujeres, hay características bien diferenciadas, que en algún caso son fortalezas y en otros son debilidades en ambos lugares... entre los varones se compite más, entre las mujeres se es más solidaria... entre las mujeres se trabaja más en profundidad y con mayor detalle... entre los varones se trabaja más rápido y con mayor decisión... entonces digamos... quizás... no es que se contraponen, pero son lógicas... lo emocional, lo afectivo juega más en la construcción colectiva de mujeres, con lo a favor y en contra que puede tener lo afectivo y lo emocional... que entre los varones... por eso también los vínculos que se generan son mucho más fuertes y con mayor mística en la mayoría de las veces entre las mujeres, que quizás en los varones que es más una oportunidad de un trabajo y que después se puede terminar... esteh...digo, así como estas tres cosas, no? como características diferenciales... que igualmente si pensamos que esto es más del capital

¹⁵⁹ Como ya vimos en **6.1.2. Imágenes de género, familia y pobreza: hogares femeninos o con presencia masculina ad hoc**

social... la idea es que estén todos juntos... que el capital social es una construcción no de varones o de mujeres sino de ambos... con las características que cada uno de estos actores puede poner desde sus pertenencias particulares.... (Verónica)

Como vimos anteriormente en otras secciones de este mismo capítulo, y en los resultados de nuestro análisis de documentos de planes y programas sociales (Capítulo 5), así como en la literatura analizada sobre el tema (Capítulos 1, 2 y 4), está ampliamente extendida la idea de que las mujeres presentan habilidades o capacidades diferenciales y son por ello utilizadas por la sociedad en general, y las políticas sociales (y sus planes y programas) en particular.

En muchos casos, se apela a discursos esencialistas de género para describir los diversos roles sociales en que se ubican mujeres y varones a partir de estas habilidades o capacidades que los definen, que se traducen en prácticas que tienden así a reproducir las desigualdades de género.

La frecuente ausencia de la consideración del género en los diseños de programas sociales (como vimos también en el Capítulo 5) podría estar originada en varios factores. En un principio, en la mayoría de los casos, los programas sociales no son diseñados a partir de diagnósticos con componentes de género, dado que frecuentemente (como vimos en el Capítulo 4) se orientan a paliar situaciones críticas y coyunturales de la situación social (el caso más visible fue el dado bajo el contexto de la “emergencia”, a inicios del siglo XXI). Por otra parte, como vimos también en este capítulo¹⁶⁰ y en el Capítulo 4, la capacidad de los agentes del campo de incidir eficazmente en los procesos del diseño y gestión de los programas sociales se ve limitada por las diversas presiones de varios actores con legitimidad y dominio en el campo (sobre todo los organismos internacionales de crédito). Sin embargo, es en el proceso de gestión de los programas sociales donde, como veíamos anteriormente en este capítulo, emerge la posibilidad de modificar algunas prácticas inscriptas en los *habitus* propios del campo. Aunque las propias características de la gestión de programas sociales -la imprevisibilidad, la

¹⁶⁰ Ver **6.5.2. La gestión como una arena de lucha**

improvisación y el mayor peso de los factores subjetivos (donde juegan un factor central los *habitus* de género de los agentes implicados, como pudimos ver a partir del análisis de los discursos masculinos y femeninos de nuestros informantes)-, operan como factores negativos que tienden a obstaculizar las posibilidades de incidir en los resultados de los programas sociales.

6.6.4. Capital social y políticas sociales

6.6.4.1. La importancia y los usos del concepto de capital social en las políticas sociales

Existe consenso en reconocer la centralidad del capital social en las políticas sociales de los '90, y su ausencia en el período posterior (década del 2000-2010). En los '90 la mayoría de los programas sociales incluían este concepto en sus diseños.

La *estrategia de intervención que dominó la década del '90* en políticas sociales fue la del capital social, que vino asociado a otros conceptos como *participación, empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad civil, transparencia, eficacia y eficiencia*, y operó como el marco o mirada más amplia en el cual se encuadraron.

Hay algunas miradas críticas de esta centralidad del concepto en las políticas sociales de los '90, en general como ya vimos ligadas a la idea de que su inclusión se debió a una imposición de agenda por parte de los organismos internacionales de crédito. Al igual que el concepto de género, el capital social aparecía "nominalmente" en los programas sociales, debido a la imposición de los organismos financiadores, pero se resignificaba en la práctica de la gestión. En relación a este punto, emerge (aunque en forma minoritaria) la percepción de que los organismos internacionales de crédito, a pesar de imponer el uso del concepto en los diseños de los programas sociales, no conocían cabalmente su significado y alcances, y cómo operacionalizarlo. En estos casos, algunos

funcionarios intentan darle una aplicación concreta al concepto en la práctica de la gestión de los programas sociales:

hablar de sectores populares y de participación popular no era la jerga del Banco Mundial en ese momento... entonces como los Programas eran financiados por organismos internacionales, como lo siguen siendo, adaptabas la jerga a la que te proponían y después según como era el grupo que trabajabas hacías lo que querías... (Alejandra)

exactamente... la concepción ideológica?... del Banco Mundial era esa... era esa...

E> de la familia y el capital social... lo que venimos hablando?

Karina> sí, sí... y nosotros, lo que... como yo me negaba... viste cuando vos tenes una cosa que, yo me negaba... lo que estimulamos... porque eran como dos ejes... yo tenía que cumplir en los dos ejes... lo que hicimos fue estimular la construcción de redes sociales...

E> Y el Banco qué era lo que te pedía por ejemplo...? Por qué lado quería ir con esto del capital social...?

K> ni siquiera tenía una definición del capital social... el Banco decía capital social de Bourdieu... viste?... este... pero no sabía qué quería... para ellos el capital social era comprarle una computadora a una organización, apoyar a las organizaciones no gubernamentales, comprar un fax, un teléfono... Y nosotros apuntábamos a que reconstruyeran la red social... (Karina)

Otros, sin embargo, afirman que el capital social no desembarca en el campo de las políticas sociales de la mano de los organismos internacionales de crédito, sino que estos lo toman del debate propiciado por algunas personas (*think tanks* o el sector académico, los “intelectuales orgánicos”) o instituciones del campo de las políticas sociales de nuestro país (como el SIEMPRO, que aparece muy mencionado en relación con el debate conceptual sobre el capital social en los ‘90).

Sin embargo, al igual que sucede con el concepto de género, los debates conceptuales en el campo intelectual parecen no tener (en la generalidad de los casos) consecuencias sustantivas respecto a la importancia dada al capital social tanto en los diseños como en la gestión de programas sociales. Como señalábamos anteriormente, el término se incluye en los diseños de programas sociales, aunque (la mayoría de las veces) sin profundizar en sus contenido y alcances reales (como vimos en nuestro análisis de documentos de planes sociales -Capítulo 5-). En el área de la gestión, observamos en

algunos casos puntuales (como el citado anteriormente) el intento de modificar esta situación.

En algunos casos el debate conceptual en el campo de las políticas sociales aparece estrechamente ligado a los lineamientos e imposiciones de los organismos internacionales de crédito:

Y me parece que eso surgió mucho por esto que yo te contaba que X, Yo, Z, leíamos o leímos en ese momento mucho Amartya Sen, entonces incorporamos mucho la visión de... sobre esto... [...] me parece, a mí me da la sensación que surgió sobre esto; también es verdad que, pero de esto te estoy hablando ya, de la segunda mitad de los 90, los bancos incorporaron bastante el tema del capital social, digamos, en el diseño de políticas que potencialmente iban a financiar, no? Estoy hablando de los Programas de combate de la pobreza, digamos... Pero te digo que fue, me parece cuando vieron que nosotros andábamos en esa onda, ellos también vieron que era una cuestión...

E: una especie de sinergia decis...

N: una especie de sinergia... no éramos los únicos... había, sino me equivoco había dos o tres Programas en ese momento funcionando en Colombia, fuertemente, por todo el tema donde tenían muy, muy como variable, como muy importante dentro del diseño de todo el tema de capital social, todo el tema de empoderamiento, no es cierto?...todo el tema de... llamémosle del control social, de las auditorías sociales, sobre la prestación de los programas. Había una movida digamos, general... pero no me cabe duda, pero todos al final... vos te reunías en un Congreso y todos citábamos la cita, la misma cita de Amartya Sen y algunos otros autores... digamos, era... venía por ese lado... (Nicolás)

empezó por lo bajo a trabajarse desde el sector académico, después traspasó las fronteras a lo que es las organizaciones sociales por ahí intermedias, después fue bajando a la base, de hecho el movimiento de las manzaneras es claramente un movimiento impulsado por el capital social. O sea como que, se fue dando por ahí no con la rigurosidad del concepto, pero sí con muchos atributos que hacían al concepto de capital social. Se empezó a hablar mucho, gente que, teníamos muchas consultoras internacionales que traían mucho el concepto

E: Sí, Klisberg, no?

P: Sí, bueno, Bernardo fue uno de los precursores de capital social, de ética del desarrollo... Kliskberg fue uno de los precursores... que lo trajo obviamente, bueno, los organismos internacionales... el BID, tuvo todo... en los años 90, más tirando al 94, 95, tuvo todo una movida de promover el capital social... O sea, vino de Europa, vino de los organismos internacionales. La escuela académica vino de Europa, como siempre, y la puesta en práctica de la mano de los organismos internacionales con financiamiento. Entonces decíamos..."si te armas una movida con una ONG, que se yo, te financiamos"... Todo el mundo empezó a ver ahí la veta... pero si, muy BID, muy BID... (Patricia)

fue parte del debate sobre las políticas sociales, o aparece en ese debate y se retoma... en los... en los ajustes, en las redefiniciones que se van haciendo, o es parte de... bueno, encontrarse con un concepto que te va... pone nombre a algo que estaba en la realidad y que vos valorabas, que se valora como un producto que no estaba previsto pero que surge... sí, yo creo que fue una cosa que fue como un descubrimiento entre comillas, a mitad de camino... bueno, esto es...

E: y aparece de la mano de alguien...?

Emilia: eso no lo recuerdo... nosotros teníamos discusiones, y hacíamos lecturas... y en el SIEMPRO, que un poco es el que promovía esto, había grupos, que nos reuníamos para... hubo toda una actividad en el SIEMPRO, que tenía que ver con esto del desarrollo conceptual, si querés llamarlo así... [...]

Yo creo que en los debates, en las discusiones sí aparecía, pero no creo que haya sido un tema... porque todo lo que tuviera que ver, todo el desarrollo conceptual está bastante marcado por los lineamientos del Banco... un poco te daban el discurso, y el discurso se movía dentro de ciertos parámetros que eran, digamos... era lo que se esperaba que se desarrollara... (Emilia)

Es que aparecía como un descubrimiento, aparecía como otras cosas, que se estaban mirando recién... que es algo que nunca se había visto de pronto, entonces en ese sentido como toda categoría nueva, digamos... a ver qué ayuda a develar... Entonces se armaban estos debates, de conceptualizaciones, etc., etc., etc... hasta que bueno, se vio... [...] Eso creo que fue la gran tarea del SIEMPRO... instalar ciertos temas, traduciendo un poco toda la cantidad de voluntades críticas que había dentro... [...] Lo importante era instalar el debate...

E: Cómo llega este concepto de capital social al debate, digamos? [...]

J: [piensa] Yo te diría que... aterrizo... mirá me parece que... aterrizo [piensa]... a ver, cómo fue la primera, hicimos una jornada sobre Sen, sobre Amartya Sen, dónde se comenzaba a instalar el tema de Sen... y habíamos traído a alguien, no me acuerdo quién en este momento, hubo tanta gente que no me acuerdo quién... (Javier)

En la **actualidad** (década del 2000-2010), el concepto deja de ser usado o de tener la centralidad que tenía en los '90. Entre los motivos que emergen en los discursos se mencionan:

1) la relación estrecha de este concepto con el neoliberalismo:

E: qué lugar tuvo, y tiene, pero un poco más específico... o en qué programas sociales se hizo más uso de este concepto...?

V: en los 90 en casi todos... todos los programas sociales lo tenían como central... como fundamento del diseño... era así... estoy pensando en cuál no...! Bueno, lo que pasa es

que también tenés ahí una cuestión semántica... porque hay palabras que ya no se pueden usar... corresponden al neoliberalismo... [...]

E: capital social sería una de estas palabras, no?

V: sería una de estas palabras que quedó como muy pegada... huele a 90... (Valeria)

2) la resignificación del concepto en otros, o simplemente que deja de "estar de moda" - en parte debido a que los organismos internacionales de crédito desisten de usarlo-

También el mayor criticismo que se observa hacia el concepto:

Yo creo que ya no se usa ese término, quedó completamente demodé y se transformó ahora, capital social, como que tuvo entre los 90 y digamos, los 2003, 2004, tuvo como varias transformaciones en superación, o sea era capital humano, más desarrollo económico o más... como que ya no bastaba solo con el capital social, el capital humano digamos... el capital social... era las organizaciones, no bastaba con la voluntad de las organizaciones de juntarse para hacer algo, sino con la profesionalización, la tecnificación de los procesos, de los métodos con los que se trabajaba y para mí el concepto superador de todo eso, desde el 2004 para adelante, porque no hay todavía otro que lo reemplace es cohesión social... [...] la CEPAL por ejemplo, que hoy sería nuestro organismo rector en políticas de desarrollo, habla de cohesión social, ya no habla tanto de capital social... o sea, por ahí lo refiere a un concepto un poco, de un estadio menor... como que ahora la tendencia va a... digamos, a sumar, a sumar capital económico, a sumar desarrollo, a sumar sostenibilidad, a sumar otro tipo de cuestiones... (Patricia)

después ya... se denostó tanto todo esto, digamos, desde varios lugares, que es muy difícil que uno se atreva... sigue estando en la agenda, pero me parece que con un significado menos... más crítico al respecto (Alejandra)

3) el nuevo contexto de las políticas sociales, donde –para algunos- se trabaja más a nivel individual, caso a caso (asistencialismo)¹⁶¹:

es un concepto que desapareció... por lo menos en los 2000 es un concepto que desapareció... de la mano de la emergencia, fundamentalmente de la mano de la emergencia, donde la asistencia fue absolutamente nominalizada e individual... y basada en apoyos económicos... [...] las prestaciones son absolutamente individualizadas... y lo que viene después de la emergencia es... la priorización de la empleabilidad o del empleo... o de la generación de emprendimientos... forzando asociativismo que no es lo mismo que trabajar sobre capital social... digo, forzando asociativismo porque se constituye en requisito que te asocies con otro para recibir un financiamiento para poner

¹⁶¹ Como vimos en **6.2.2. Las políticas sociales en la actualidad**

en marcha un emprendimiento... es decir... la estrategia individual es sólo para el apoyo económico para el sostén de tu familia... para un emprendimiento productivo, la lógica es que te asocies... bueno, creo que esta lógica de asociación, que fue forzada, y que hizo que las personas tuvieran que buscar, no por su deseo, asociarse con alguien... también generó buena parte de la mortandad de esos emprendimientos... entonces no es igual esa lógica de "te obligo a que te asocies como requisito para" a una lógica de promover unas formas de organización que son preexistentes... (Mariana)

este capítulo de... llamémosle de capital social en los programas de desarrollo, no lo veo, porque además me parece que algo que conspira fuertemente digamos, contra la estrategia de la organización del capital social, es esta metodología en donde trabajan mucho con el caso a caso... viste, cuando vos trabajas bis a bis, con la individualidad o con un poquito y no con los grupos o las comunidades... digo, te juega en contra, digamos, te juega en contra...

E: Vos lo decís como que hay una mirada más en caso a caso... en que lo ves?

N: En todo...porque Alicia Kirchner es una asistente social hecha y derecha... entonces ella corre con la máquina de coser... (Nicolás)

4) Su incorporación tanto en el sentido común al pensar en la pobreza, como en las propias comunidades:

Creo, que es una referencia que está de base, siempre se... no creo que nadie ya afirme una política alrededor del tema de capital social, pero tampoco creo que se ignore, no? Se ha incorporado como parte propia de la reflexión sobre el tema social de la pobreza... la existencia, el reconocimiento que los pobres tienen un capital... en ese sentido tiene un conjunto de activos que, entre esos activos están los activos sociales, además de los activos materiales... eso ha permitido una conceptualización más integral de la pobreza y del pobre en última instancia... que hoy día es sentido común, por eso yo digo, creo que ya nadie necesariamente hace de eso un evento central, porque es de sentido común... cosa que antes, el pobre era un pobre despojado, despojado de todo, o sea era pobre, no?... [...] Capital social, hoy como que es lo básico que necesitas para arrancar... ya no es lo último, la última aspiración a donde llegar, hoy es desde donde arrancas, capital social... (Patricia)

6.6.4.2. Programas sociales y capital social: la ausencia del género

Al preguntar a los entrevistados si conocían algún programa social que trabajara con el capital social o lo incluyera en sus diseños, se mencionaron: el FOPAR y el PROFAM.

Por otra parte, se señalan programas que logran (aún sin proponérselo) generar capital social, como por ejemplo el Jefes y Jefas a través de los grupos piqueteros. O bien programas que se proponen fortalecer el capital social preexistente en la comunidad, como el Manos a la obra:

me parece que el Manos a la obra... por lo que hablamos con X en su momento... que él estaba apuntando a fortalecer aquellos lugares donde hubiera algún entramado social, alguna capacidad adquirida, no? tipo empresas recuperadas... yo creo que eso forma parte del capital social digamos... las redes... para él esa era la parte más importante del programa... que obviamente por el momento en que se puso en marcha no era lo que podía potenciar en ese momento...pero me parece que el Manos a la obra apuntaba a eso... y además.. hablando de otro tipo de capital social... él lo que planteaba era la incorporación de asociaciones de empresario por ejemplo para que dieran asistencia técnica a los emprendimientos... como el movilizar todos los recursos existentes en las comunidades chicas para poder colaborar con los emprendimientos productivos... (Liliana)

Un grupo de informantes no recuerda que el capital social haya tenido una presencia importante en las políticas sociales de los '90 ni actuales (o más bien tienen una idea muy vaga al respecto), y no pueden mencionar programas sociales que hayan incorporado este concepto o se propusieran fomentar o generar capital social implícitamente.

El capital social aparece también como una herramienta para conseguir planes sociales por parte de la población potencialmente beneficiaria. En este sentido, algunos lo asocian directamente con el clientelismo:

aquellos que tienen una red social en la cual han logrado identificar algunos interlocutores que habilitan con mayor facilidad el acceso a los planes o cualquier otro beneficio que el Estado otorgue... tienen mayores chances... El clientelismo existe, y es así, en distintos grados y niveles... o existe alguna red de intermediación podemos decir, no necesariamente que sea clientelista, pero que implica que vos por lo menos tenés que tener algún recurso de información para saber dónde podés solicitar... (Mariana)

Depende en qué redes estás y cómo uno pueda tejer las redes recibe o no recibe ciertas cosas... algunas son más universales como esto del Plan Vida, es medio universal... pero otros que son menos universales...sin duda... o sea, por ejemplo algunos programas para jóvenes, por ejemplo este "No cuelgues los botines" para adolescentes, que son grupos

pequeños...ahí ya entra... con qué criterio entra... no es un criterio objetivo... es un criterio de estar o no en ciertas redes, nada más... (Cecilia)

Por último, el desconocimiento de planes y programas que aborden el capital social es mayor cuando se lo relaciona con la perspectiva de **género**. De esta forma, cuando se indaga respecto al conocimiento de programas sociales que trabajen desde la perspectiva del capital social y género, por lo general no se obtienen respuestas concretas. Algunos mencionan el Jefes y Jefas o el PROAME, aunque sin precisar por qué y cómo se incluyen ambas perspectivas en su diseño. Otra informante destaca (de manera general) los programas del Consejo de la Mujer.

Para Mariana, el capital social nunca se pensaba en relación a diversidades, como por ejemplo la de género:

creo que lo que no había era perspectiva de género... pensar el capital social desde perspectiva de género bueno no sé si es una sofisticación o no... pero digo... no... se hablaba de capital social, más allá de cualquier otra, más allá de las diversidades que podés encontrar... (Mariana)

6.7. Reflexiones finales

El análisis de los discursos de nuestros entrevistados reveló que el concepto de **capital social** aparece cargado de connotaciones negativas, mayormente asociado a la imposición de los organismos internacionales de crédito en los '90, y a las “modas” en políticas sociales [**Objetivo 2**]. De esta manera, la comodidad con el concepto de capital social constituye un sentimiento poco habitual entre estos profesionales.

El capital social demuestra así una presencia nominal, alejada de la práctica, en los programas sociales. El análisis de los discursos (y también de los documentos de planes y programas sociales -Capítulo 5-) reveló que las consideraciones de **género** tampoco están muy presentes en las políticas y programas sociales [**Objetivo 1**].

En comparación con el concepto de capital social, los entrevistados le otorgan más importancia al concepto de género (y a su uso) en las políticas sociales (sobre todo los que ya trabajan el tema a partir de su formación y/o inserción laboral concreta). Para ellos, el concepto de género comenzó a ser difundido en el campo académico en los últimos años e ingresa en el campo de la política social más recientemente. Sin embargo -y justamente por su amplio desarrollo a nivel conceptual y la escisión existente entre los campos de la academia y de la gestión-, ellos observan también una escisión entre el lenguaje y la acción, tanto en el campo de las políticas sociales con orientación de género como en las políticas sociales en general, donde el género aparece como un concepto muy utilizado a nivel discursivo o nominal, pero sin implicaciones sustantivas. Por lo general (y al igual que veíamos en el Capítulo 5), se comparte una visión sobre el género que lo ubica en un lugar marginal del campo de las políticas sociales, no integrado al conjunto de las políticas sociales, sino acotado en las acciones del CNM.

Ligado a la relación entre la presencia en lo discursivo y la escasa capacidad de aplicación en la práctica de los conceptos de género y capital social en las políticas sociales, emergen distintas **imágenes sobre las políticas sociales** en el período estudiado que nos estarían indicando de qué maneras estos expertos se ubican a sí mismos en el espacio de juego y de lucha que configura el campo de las políticas sociales.

Para muchos, las constricciones propias de este campo (entre las que señalan limitaciones mayormente asociadas a los organismos internacionales financiadores de programas sociales que imponen líneas de acción y también -de alguna manera- una ideología sobre cómo pensar la pobreza y sus soluciones posibles) les impiden desarrollarse creativamente y/o lograr imponer lógicas de acción que rompan con lo previsto o lo impuesto. También se mencionan limitaciones u obstáculos que tienen que ver con lo político, donde la hegemonía política del momento -y/o de determinados actores (entre los que surgen organizaciones de la sociedad civil como las feministas, y

los gremios) con poder en el campo- son los que marcan o impone la ideología a seguir en las políticas sociales (que de alguna manera se ve reflejada en los programas sociales), dando poco margen de acción a los funcionarios con un perfil más “técnico” por sobre los de perfil más “político” (dado que entre nuestros entrevistados teníamos representantes más o menos “puros” de cada uno de estos perfiles, pudimos ver de qué formas se posicionaban en el campo en cada caso, y qué podían -o decían poder o no poder- hacer según la posición en la que se encontraban).

En este sentido, resulta un hallazgo interesante la potencialidad que se otorga a la **gestión** de programas sociales como el espacio donde se pueden llevar a cabo transformaciones en el campo de lo social. El área de la gestión aparece como un espacio donde nuestros informantes pueden escapar a las limitaciones propias del campo de las políticas sociales. Es en la gestión concreta de los programas sociales donde el género irrumpe como una necesidad o una demanda no prevista, obligando a sus responsables a incorporarlo, aun cuando no en su real o cabal significado y potencialidad. Aquellos que detentan mayor poder dentro del campo de las políticas sociales, que ocupan posiciones dominantes (como quienes tuvieron o tienen cargos de alto poder de decisión dentro del campo de las políticas sociales, los organismos internacionales y otros actores con poder político en el campo) se enfrentan en disputas simbólicas por el principio legítimo de dominación y por el modo legítimo de reproducción de los fundamentos de la dominación (Bourdieu y Wacquant, 2005 [1992]). En este sentido, los discursos evidenciaron una firme intención de intentar modificar la distribución de capitales al interior del campo de las políticas sociales a partir de la potencialidad que brinda el espacio de la gestión de planes y programas sociales, mediante la orientación de sus acciones hacia el otorgamiento de mayor importancia a lo local. Es por este motivo que se valora ampliamente la experiencia en gestión. La “experiencia” es la que brinda las herramientas para moverse con libertad en el campo, la que facilita la improvisación y creación de estrategias para superar obstáculos o generar los cambios deseados por nuestros entrevistados. De esta manera, y debido a la

imprevisibilidad que caracteriza al campo de las políticas sociales (por estar tan fuertemente ligado a cuestiones coyunturales de la política y del cambio socioeconómico), la capacidad de improvisar se constituye también en un elemento altamente valorado.

Por su parte, la relación entre **capital social y género** es casi inexistente en los discursos analizados, observándose dificultad en asociar ambos conceptos [Objetivo 3]. Sin embargo, la relación entre estos emerge parcialmente al indagar acerca de las representaciones sobre las estrategias de reproducción de las familias de escasos recursos y el rol de las mujeres y varones en dichas estrategias. Las mujeres de escasos recursos aparecen como las principales artífices y gestoras de dichas estrategias, mayormente desarrolladas a nivel comunitario. Las mujeres, en gran parte de los discursos, aparecen ligadas a los roles tradicionales de género, y así, se vuelven objetos de las políticas sociales, que reproducen estas asimetrías de género.

Este aspecto está relacionado con las **concepciones de nuestros entrevistados acerca de la pobreza, las familias y las mujeres de escasos recursos** [Objetivo 4]. Al preguntar a los entrevistados sobre sus concepciones sobre la familia actual, y más específicamente sobre la familia y las mujeres pobres, surgen **estereotipos y prejuicios** que sin dudas son interesantes si tenemos en cuenta que estos sujetos son o fueron partícipes del diseño y/o la gestión de políticas y/o programas sociales orientados a esta población.

En los discursos masculinos, observamos una mirada esencialista sobre los roles de las mujeres y de los hombres en la familia: la mujer tiene un rol “contenedor”, es más “afectiva”, es la que “cuida” (o “descuida”) a los hijos. Nuestros entrevistados se muestran preocupados por el rol y por la ausencia de los varones en estas familias, a la que le atribuyen varios de los problemas que las caracterizan, como pudimos ver en el desarrollo del capítulo.

Por su parte, las mujeres entrevistadas se muestran más comprensivas de la realidad social en la que viven las mujeres pobres. Desde lo discursivo, ellas se acercan más a los y las beneficiarios/as de los planes y programas en los que participan o participaron, demostrando también un rol más femenino en la gestión de lo social (más cercano al trabajo social). Los varones en cambio, en sus discursos se mostraron menos “sensibles”, más “racionales” y utilitaristas al pensar en la inclusión del género en los programas sociales.

Estos posicionamientos de género de los entrevistados resaltan la supremacía de los discursos socialmente dominantes sobre los varones y mujeres en nuestra cultura (Hollway, 1984), y revelan la permanencia y reproducción de la dominación masculina en el campo de las políticas sociales (Bourdieu, 2000a [1998]). Estos discursos estereotipados denotan una incapacidad de percibir las inequidades de género, y sus alcances se evidencian en el diseño y gestión de políticas y programas sociales, donde - como hemos visto en este y otros capítulos¹⁶²-, es poco frecuente (aunque no improbable) que las prácticas, inscriptas en los *habitus*, se orienten a un intento de revertir estas desigualdades de género. Consecuentemente, estas percepciones redundan en un reforzamiento de la explotación o utilización de las mujeres por parte de las políticas sociales.

El hallazgo de estas diferencias de género en los discursos también nos obliga a reflexionar respecto a cómo y por qué se incorporan los conceptos en los programas sociales. Así, nos preguntamos ¿la incorporación del género como concepto en los programas sociales evidencia un real interés en modificar positivamente las relaciones de género?. Como pudimos ver en el discurso de nuestros entrevistados (y también en los textos de documentos de planes y programas sociales -Capítulo 5-), esto no es así en la mayoría de los casos. Son muy pocos los programas sociales que incorporan la perspectiva de género con conocimiento real de la potencialidad que implica el concepto, y con el objetivo sincero de incidir positivamente en las relaciones de género al interior

¹⁶² Ver **Capítulo 5**.

de las familias o comunidades beneficiarias o destinatarias de los programas. Al parecer, son las mujeres capacitadas en cuestiones de género las que están más comprometidas con este cambio. Ellas mismas afirman en sus discursos que el cambio -la inclusión de la perspectiva de género en las políticas sociales de manera “real” o significativa, profunda- implica una “revolución cultural”, que depende en gran parte de las personas con mayor poder en el campo político. Si son mujeres, y feministas o capacitadas en temas de género, seguramente se verán más comprometidas con este cambio social y cultural que los varones y/o los funcionarios no capacitados en estos temas.

El varón (tanto el beneficiario de las políticas como el encargado de sus diseños y gestión) debería involucrarse más en estas problemáticas.

Por último, creemos que estas reflexiones nos revelan la persistencia de una feminización del campo de las políticas sociales. Lo “social” corresponde a las mujeres: a las funcionarias (que son mayoría en el campo de las políticas sociales) en cuya voluntad reside principalmente la capacidad de incluir la problemática de género de modo significativo en los programas sociales; y a las beneficiarias de los planes y programas sociales, responsables por lo general de la administración de sus beneficios, de las relaciones con la comunidad y del bienestar de sus familias.

7. Resumen y Conclusiones

Las **políticas sociales** -como intervenciones sociales del Estado cuyo objeto son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población- son un componente central de la reproducción social, la cual tiene su origen en la reproducción de las familias que componen la sociedad.

La **familia**, junto con otras instituciones centrales de nuestra sociedad (entre las que se destaca el Estado), asume un lugar central en la reproducción de la dominación masculina y, de esta forma, en la perpetuación de las desigualdades de **género**. A su vez, dado su rol socialmente asignado, las **mujeres** cumplen un papel protagónico en la **reproducción familiar**. Por su parte, el **capital social** es un recurso central en las estrategias de reproducción de las familias de escasos recursos.

Interesadas en conocer de qué modos las políticas sociales elaboran y reproducen las diferencias de género y de qué maneras entienden la reproducción de las familias de escasos recursos, nos planteamos el siguiente **objetivo general**: Conocer si y cómo los conceptos de género y capital social son incorporados y significados en las políticas sociales nacionales dirigidas a las familias y a las mujeres en condiciones de pobreza en la Argentina, en el período 1990-2010.

Para responder este objetivo (y los objetivos específicos que se desprenden del mismo), nos acercamos a los discursos de las políticas y programas sociales del período desde dos fuentes de datos: los textos y documentos institucionales de políticas, planes y programas sociales (analizados en el Capítulo 5), y los discursos de los agentes responsables de su diseño y gestión (analizados en el Capítulo 6). Nos interesó conocer cómo se significan estos conceptos de género y capital social desde la perspectiva de estos actores, para intentar así comprender el cómo y el por qué de ciertas representaciones e imágenes sobre las mujeres, las familias de escasos recursos y la reproducción familiar que aún circulan en el imaginario del campo de las políticas sociales. Por ello, abordamos nuestro trabajo desde la **metodología cualitativa**, que nos

permite comprender el significado que los actores dan a los hechos, situaciones, acciones en las que están involucrados y los sentidos que dan a sus vidas y experiencias desde su propia perspectiva. Mediante este abordaje, podemos entender el contexto particular en el que actúan los sujetos y la influencia que ese contexto tiene sobre sus acciones; identificar fenómenos e influencias no anticipados por el investigador, generar nuevo conocimiento sobre estas últimas y entender el proceso por el cual ocurren eventos y acciones.

En el **Capítulo 1** expusimos la presentación del problema, los objetivos y estructura del trabajo, y los principales antecedentes que justificaron el recorte de nuestro objeto de estudio. De la revisión de antecedentes sobre los temas a explorar en este trabajo, pudimos concluir que existen (tanto en Argentina como en la región latinoamericana) pocos trabajos que analicen empíricamente la relación entre los conceptos de políticas sociales, género y capital social. La mayoría de los estudios analizados abordan parcialmente la relación entre estos conceptos y responden al análisis de fuentes secundarias (mayormente evaluaciones de programas sociales), pero no encontramos trabajos de investigación que recurran a fuentes primarias de datos, como nos propusimos hacer en este estudio. Un tema más ampliamente explorado en la bibliografía analizada es el de las imágenes de género que emergen en planes y programas sociales. En este trabajo nos propusimos profundizar en el análisis de estos aspectos para el caso de Argentina, y abordarlos desde una perspectiva no explorada en otros estudios: la de los propios agentes que diseñan y gestionan estos planes y programas sociales.

El **Capítulo 2** estuvo destinado a desarrollar los principales lineamientos teóricos en los que se sustentó nuestro trabajo, como así también los conceptos centrales con los que trabajamos a lo largo de este estudio (género, políticas sociales y capital social).

Las perspectivas teóricas que sirvieron como marco a nuestro trabajo fueron la Teoría de la práctica de Bourdieu (2007 [1980]; 1997 [1994]) y la Teoría de la reproducción social de Giddens (1998 [1984]).

Por su parte, en este trabajo hemos adoptado una concepción del género acorde con las perspectivas de Bourdieu (2000a) [1998], Scott (1996), y Lamas (1999), que articulan la definición del concepto en torno a dos ejes principales: la diferencia sexual y el poder/la dominación. De esta forma, el núcleo central de la definición conceptual con la que trabajamos se basa en el reconocimiento del género como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y como una forma primaria de relaciones significantes de poder.

En cuanto al concepto de capital social, trabajamos con la definición de Bourdieu (1980) que destaca la propiedad relacional del concepto, aunque sin dejar de lado la capacidad que tiene de operar como un recurso de poder para los individuos que lo poseen. De su definición más amplia del concepto se desprenden las siguientes dimensiones: pertenencia a un grupo o a una red de intercambio, presencia de intercambios simbólicos y de recursos (implica las acciones de “dar” y “recibir”) y relaciones que implican "obligaciones durables subjetivamente sentidas" (sentimientos de reconocimiento, amistad, respeto).

El **Capítulo 3** expone las principales características del abordaje metodológico que empleamos como así también aspectos relacionados con el trabajo de campo realizado, la muestra de entrevistados y el método de análisis de datos empleado. Para dar respuesta a nuestros objetivos se utilizaron dos tipos de fuentes y técnicas de recolección de datos cualitativas: entrevistas en profundidad (aplicadas a agentes responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales), y documentos y textos de políticas y programas sociales.

Los objetivos 1, 2 y 3 se respondieron a partir del análisis de contenido de los discursos vertidos en documentos y textos institucionales -seleccionados intencionalmente según criterios especificados en el Capítulo 3- de políticas y programas sociales.

Por su parte, la aplicación de entrevistas estuvo destinada a alcanzar todos los objetivos propuestos (1 a 4). Los informantes que componen nuestra muestra fueron contactados en función de ciertas características personales que nos permitieron acercamientos múltiples a la diversidad cultural del campo de las políticas sociales del cual son o fueron miembros. Los principales criterios de selección fueron: que sean de ambos sexos (para poder realizar así un análisis comparativo de género), y que hubieran participado activamente en el campo de las políticas sociales en algún momento del período de análisis -1990/2010-, en funciones de distinto grado de responsabilidad y poder.

En el **Capítulo 4** analizamos (a partir de literatura sobre el tema) el devenir de las políticas sociales en nuestro país desde sus orígenes hasta la actualidad (y en relación con el contexto regional en el que se insertaron e insertan), para aproximarnos a una visión abarcativa del campo de las políticas sociales y así entender el contexto del cual surgen nuestros datos. Como pudimos ver en el desarrollo de este capítulo, las políticas sociales desde 1990 hasta la actualidad demuestran estar sujetas a constreñimientos externos y/o internos. Así, en los '90, el alineamiento del gobierno con el modelo neoliberal implica la adopción de políticas sociales que “miran hacia afuera”, mayormente ceñidas a las pautas que establecen los organismos internacionales de crédito que son sus principales financiadores. Sin embargo, y a pesar de que *a posteriori* esta década se instala como una etapa “tabú” en lo social, se observan avances, principalmente en el área de la gestión de las políticas sociales (profesionalización de funcionarios, creación de nuevos organismos institucionales, etc). En esta década, el capital social es uno de los conceptos importados que comienzan a estar “de moda”. El género irrumpe hacia mediados de la década en el campo de las políticas sociales, también como un concepto que está en la “agenda” del momento.

En la década del 2000, las principales constricciones del campo de las políticas sociales ya parecen ser internas, dado que los programas sociales en un principio se ven compelidos a atender la grave crisis socioeconómica en que se encontraba el país. Desde luego, una lógica centrada en la “emergencia” difícilmente pueda promover derechos o intentar generar cambios a mediano o largo plazo (por ejemplo, proponerse medidas que consideren las necesidades estratégicas de las mujeres, o promuevan la generación y creación de recursos -sostenibles en el tiempo- como el capital social de los individuos y las comunidades). Luego de la atención de la emergencia, no parecen haberse instalado grandes cambios en las políticas sociales de la década.

Estas conclusiones que se desprenden de la revisión de literatura específica sobre el tema, fueron también compartidas (en la mayoría de los casos) por nuestros entrevistados (Capítulo 6).

El **Capítulo 5** se propuso analizar en documentos y textos de políticas, planes y programas sociales las imágenes de género y capital social que prevalecieron en el período analizado [Objetivos específicos 1 y 4].

Cabe destacar que en la elaboración de este capítulo nos encontramos con serios obstáculos referidos a la calidad de la información y los datos en el campo de las políticas sociales. Acceder a información sobre programas sociales (desde datos básicos como los fundamentos y objetivos de un programa social -relativos a su diseño- hasta datos más relacionados con su implementación -como cobertura, alcances, evaluaciones de los programas, etc-) resulta muy dificultoso si no se forma parte del campo. Por otra parte, la información a la que se pudo acceder es fragmentada, y en muchos casos hasta existen datos contradictorios sobre un mismo programa que coexisten en distintas fuentes contemporáneamente.

En relación con las **imágenes de género** que prevalecen en los textos de planes y programas sociales analizados, encontramos que la mujer aparece mayormente ligada a los roles de género tradicionales, como “vulnerable”, identificada con el rol de madre, con

la Familia y la Comunidad. Por otra parte, cuando los programas exigen contraprestaciones a las mujeres, se tiende a asignarles el desempeño de actividades ligadas a sus roles doméstico y reproductivo.

Encontramos muy pocos programas que se interesen o preocupen por los derechos de ciudadanía de las mujeres, por su empoderamiento. La mayoría de estos programas pertenecen al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) y están relacionados con el área cultural. En cambio, los programas más ligados al ámbito productivo (o que implican una ayuda económica concreta o inserción laboral) tienden a no incorporar en sus diseños la perspectiva de género, son “neutros” en cuanto a su abordaje o bien consideran a las mujeres como “inempleables”. Las áreas más “sensibles” (como la cultural) y las ligadas a lo reproductivo (la salud) son las que mayormente incluyen a las mujeres como destinatarias de programas sociales, mientras que los varones son más convocados en las áreas más productivas de las políticas sociales, de economía y trabajo. De esta manera, desde la ubicación de varones y mujeres como destinatarios de planes y programas sociales se reproducen los roles tradicionales de género en la sociedad. Estos hallazgos promovieron el desarrollo de algunas recomendaciones para el campo de las políticas sociales que desarrollamos más adelante.

Por otra parte, en este capítulo pudimos ver que –al igual que sucede que con el concepto de género– el uso del **concepto de capital social** en los diseños de los programas analizados tiende a ser nominal o superficial. Esto también nos lleva a reflexionar respecto a cómo y por qué se incluyen conceptos en los diseños de planes y programas. Quizás, la escasa o poco fluida relación entre los campos académico y de la gestión (mencionada por nuestros entrevistados -Capítulo 6-) pueda explicar parcialmente el pobre desarrollo conceptual que observamos por lo general en los diseños de los programas sociales analizados y en los textos de las políticas sociales.

El **Capítulo 6** sintetiza los principales resultados que se obtuvieron a partir del *corpus* de discursos de los agentes responsables del diseño y gestión de políticas y programas sociales entrevistados.

En los relatos de nuestros informantes, tanto el concepto de capital social como el de género emergen como conceptos bastante presentes en el campo de las políticas sociales de los últimos veinte años. Sin embargo, en ambos se evidencia la falta de adecuación entre lo conceptual (lo que aparece en el discurso de las políticas y programas sociales) y la acción.

Para nuestros entrevistados, el capital social demuestra una mayor presencia en las políticas sociales de los '90. Con frecuencia emerge una imagen negativa del concepto, debido a su asociación con las políticas sociales de los '90 (mayormente relacionadas con el modelo de ajuste neoliberal, y por ello, "demonizadas" -como afirma una de nuestras entrevistadas-, como muchos conceptos difundidos en esta década, entre los que figura el capital social) y al lugar protagónico que parecen haber tenido los organismos internacionales de crédito en este período.

El concepto de género -al igual que el de capital social- demuestra tener un amplio desarrollo a nivel conceptual, que en la mayoría de los casos no se traduce en acciones concretas en la gestión de políticas sociales. Así, como vimos en el Capítulo 5, es un concepto que aparece bastante mencionado, pero sin embargo, esta nominalización no implica un uso adecuado del mismo en la gestión de los programas sociales. De esta forma, el género irrumpe en la práctica de la gestión como un efecto no esperado o como una demanda de la población destinataria. La ausencia de planificación previa de la inclusión del género como un concepto central en los diseños de programas sociales evidencia un escaso compromiso e intencionalidad de los actores responsables del diseño de estos programas de intentar modificar positivamente las relaciones desiguales de género que aún existen en nuestra cultura. El hecho de que el género irrumpa de forma imprevista en el proceso de gestión de estos programas que no lo incorporan en sus diseños, implica que el tratamiento que se pueda hacer de esta perspectiva es

“improvisado” (o “intuitivo” como señalan algunos entrevistados), y por ello mismo, presenta escasas probabilidades de éxito.

Por su parte, la relación entre ambos conceptos es puesta en juego por nuestros entrevistados al referirse a las estrategias de supervivencia de varones y mujeres de escasos recursos. Las mujeres de estos sectores son consideradas como las responsables de la puesta en práctica de estas estrategias, ligadas a sus roles en lo comunitario y a la reproducción de sus familias. Este aspecto, como pudimos ver, se encuentra muy relacionado con las representaciones simbólicas de género que atraviesan las percepciones de nuestros entrevistados (que se ven también plasmadas en los diseños y textos institucionales de programas sociales, como pudimos ver en el Capítulo 5). Los estereotipos de género que surgen en sus relatos al hablar de los roles de varones y mujeres en las familias de escasos recursos dan cuenta de la vigencia y legitimidad de los discursos socialmente dominantes sobre los sexos en nuestra cultura, reproduciendo de esta manera la dominación masculina que reside en nuestros inconcientes, en las estructuras simbólicas y en las instituciones. Estos estereotipos se ven reflejados en sus acciones o prácticas en el campo de las políticas sociales, como ellos mismos lo destacan en sus discursos (y como observamos al analizar las imágenes de género en planes y programas sociales en el Capítulo 5).

En relación con los otros hallazgos producidos en este trabajo (y resumidos anteriormente), el *corpus* discursivo analizado nos permitió iluminar algunos aspectos poco claros (o escasamente desarrollados) en los otros datos analizados. De esta manera, al preguntarnos (como lo hacíamos en nuestros objetivos) de qué formas se conceptualizan y se significan el capital social y el género en el campo de las políticas sociales, observamos que el posicionamiento de género de los entrevistados (y sus concepciones sobre temas como la pobreza, la familia y las mujeres de escasos recursos) podrían permitirnos la comprensión, aunque parcial, de la persistencia de algunas imágenes de género tradicionales en las políticas y programas sociales (como

vimos cristalizadas en los textos y documentos analizados). En muchos casos estos agentes, dotados de poder (mayor o menor según el caso) para incidir en los diseños de políticas y programas o bien para actuar y modificar el curso de los mismos en la gestión, parecen desconocer las implicancias reales de la inclusión (o la no consideración) de la perspectiva de género en las políticas sociales. En otros casos, como pudimos ver, las limitaciones propias del campo (múltiples y diversas) impiden o dificultan la posibilidad de generar cambios y/ o modificar ciertas pautas o líneas de acción. Sin embargo, muchos de los entrevistados demuestran un real interés en transformar sustancialmente algunas pautas de acción establecidas como legítimas y/o hegemónicas en el campo de las políticas sociales, y -desde lo que sus posibilidades como agentes le permiten- lo intentan, en la práctica cotidiana de la gestión.

Por último, queremos sugerir algunas **recomendaciones** que se desprenden de los datos que analizamos en este trabajo y de las conclusiones que expusimos anteriormente.

Como pudimos ver, es imprescindible la capacitación y sensibilización en temas de género en todos los niveles de responsabilidad en el campo de las políticas sociales (desde los técnicos hasta los más políticos). Muchos de nuestros entrevistados demuestran no estar capacitados en género, a pesar de haber estado a cargo de programas que incluyen esta perspectiva o bien de programas que (como cualquier acción de política social) podrían tener (o tienen) consecuencias (esperadas o no) sobre las relaciones de género de las comunidades o personas beneficiarias. Dado que el género forma parte de la realidad social en la que vivimos creemos que es fundamental que personas que generan acciones con implicancias en la sociedad estén al tanto de cómo estas acciones (o las no acciones) pueden modificar (en mayor o menor grado de sustantividad) las relaciones de género en una comunidad/ barrio/ familia/ persona. La mayor capacitación de funcionarios públicos en temas de género seguramente contribuiría a que el concepto no sea utilizado en las políticas sociales como (en muchos

casos, aunque existen excepciones como pudimos ver) un término vacío de contenido, que simplemente aparece mencionado en los textos de las políticas sociales o en los diseños de sus programas, aunque sin dar cuenta de su verdadero significado y alcances o implicancias para la población destinataria de programas sociales.

Esto implicaría dotar al género de un lugar de mayor relevancia en el campo de las políticas sociales: mayor relevancia presupuestaria, como así también mayor poder real (lo que proponen algunos entrevistados al mencionar la necesidad de la creación de un organismo rector en el área). Actualmente, el CNM parece haber perdido su poder y centralidad como organismo rector en el área de género. Se necesita un organismo con mayor poder, que logre penetrar los límites de cada Ministerio para poder transversalizar realmente la perspectiva de género a nivel gubernamental. Es fundamental (si realmente existe la voluntad política de incorporar el tema de género como un aspecto central de las políticas sociales) que la incorporación del género en las políticas y programas sociales no se reduzca tan sólo a menciones en lo discursivo o a acciones concretas en el CNM, sino que atraviese todas las áreas y esferas del campo de las políticas sociales. Sino, el género sigue siendo un concepto marginal, reducido a un sector (de escaso poder, por lo que pudimos ver) de la institucionalidad de las políticas sociales.

En relación con este tema, creemos que es necesaria la implementación de la evaluación y/o seguimiento de todos los planes y programas sociales, que contemple no solo el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos, sino también los efectos inesperados o no deseados que emergen como consecuencia de la práctica de la gestión. En este sentido, es importante que se analicen las consecuencias (por lo general inesperadas) que el desarrollo de un programa puede generar a nivel comunitario (por ejemplo la creación o fortalecimiento de capital social, o bien su erosión) y -particularmente- en las relaciones de género de la comunidad o las familias destinatarias-. En este caso, queremos retomar la sugerencia de una entrevistada que propone lo siguiente:

me parece a mi que tendrían que sistematizarse más las experiencias... que tendría que haber estructuras que permitan que... un técnico que trabaje con proyectos productivos tenga después un ámbito donde pueda volcar después lo que está observando... qué le pasa a las mujeres en proyectos productivos... otro, que trabaja en alimentario... o sea, esos cruces... entonces seguramente los compañeros que trabajan en... en el territorio, en las políticas, seguramente que deben estar viendo cosas... a veces a lo mejor, no están sensibilizados para verlas, y sería bueno....

Por otra parte (y ligado a la necesidad de un mayor seguimiento y evaluación de todos los planes y programas sociales) el problema metodológico al que nos vimos enfrentadas al encarar el trabajo de análisis de documentación de políticas y programas sociales (Capítulo 5) nos lleva a plantear la recomendación de la necesidad de desarrollar bases de datos de planes y programas sociales exhaustivas, confiables, completas y unificadas. Dichos datos deberían ser públicos, accesibles, garantizando de esta manera la transparencia en la gestión de políticas sociales. Para esto, sería necesario no sólo la voluntad política de hacer públicos estos datos, sino la capacidad institucional de producirlos (que creemos que existe actualmente, aunque no se aprovecha en su totalidad).

Por último, es necesario que las políticas sociales se propongan -especialmente para la etapa de sus diseños- trabajar con gente especialmente capacitada (técnicos) que conozcan ampliamente el campo y las necesidades de las personas potenciales beneficiarias de planes y programas. Esto evitaría que las imposiciones “foráneas” y/o ideológicas (externas y/o internas) logren incidir en las políticas sociales, y -también- que se reconozcan de antemano las posibles implicancias o efectos que un programa puede tener sobre las capacidades individuales y sobre las relaciones de género de las familias o comunidades implicadas en dichas políticas. En relación con este aspecto, es

necesario fomentar una mayor y más fluida relación entre los campos académico y el de la gestión.

Esperamos que estas conclusiones y las recomendaciones que se desprenden de ellas sean de utilidad como insumo en el campo de las políticas sociales, para el diseño y la implementación de políticas y programas sociales que no sólo sean capaces de reconocer las diferencias de género existentes en la población destinataria, sino que trabajen para eliminarlas o reducirlas lo máximo posible, rescatando las capacidades y potencialidades de generación de recursos de sus beneficiarios.

Por último, queremos destacar que las reflexiones que suscitaron este trabajo nos indican que todavía quedan muchos desafíos por cumplir en el campo de las políticas sociales y el género. Si realmente estamos interesadas en construir una sociedad igualitaria, deberíamos atender las implicancias de las acciones y las no acciones (como así también de los discursos, que pueden -o no- generar acciones) en el campo de las políticas sociales. Las políticas sociales tienen la potencialidad de modificar o reproducir ciertas pautas o patrones de comportamiento a nivel social, y por ello, es importante destacar la necesidad de que sus acciones estén respaldadas por un conocimiento cabal y profundo de la realidad social en que viven los potenciales destinatarios de sus acciones, como así también de los alcances que implican los conceptos que se ponen en juego en sus diseños.

Los cambios necesarios para construir un modelo de sociedad como el que imaginamos en nuestros ideales implican una revolución cultural, que penetre las estructuras de significados y los valores de nuestra sociedad toda. En palabras de una de nuestras entrevistadas: *las políticas a favor de la mujer o son revolucionarias o no son nada...*

Referencias bibliográficas

- Abán, Gloria del Socorro (2003) Políticas públicas para la mujer desde una perspectiva de género. En Abán, Gloria del Socorro y otros, *Familia y género: aportes a una política social integral*. Buenos Aires: Consejo Nacional de la Mujer, Banco Mundial.
- Acosta Díaz, Felix (2001) "Jefatura de hogar femenina y bienestar familiar: resultados de la investigación empírica". *Papeles de Población*, 7(28).
- Acuña, Carlos; G. Kessler y F. Repetto (2002) *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*, Proyecto Self -Sustaining Community Development in Comparative Perspectiv, Coordinado por el Center for Latin American Social Policy - CLASPO- The University of Texas at Austin, mimeo.
- Adelantado, José (s.f.) *Las políticas sociales*, mimeo.
- Adkins, Lisa (2004) *Social capital: the anatomy of a troubled concept*, mimeo.
- Aguiar, Neuma (1990) Las mujeres y la crisis latinoamericana. En Aguiar, Neuma (coord.) *Mujer y crisis. Respuestas ante la recesión*. Caracas: DAWN/ MUDAR / Editorial Nueva Sociedad.
- Aguirre, Rosario (2003) *Género, ciudadanía social y trabajo*. Montevideo: Universidad de la República, mimeo.
- Altimir, O. y L. Beccaria (1998) *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. San Miguel: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Serie Informes de Investigación N° 4.
- Alvarez, Sonia (2002) Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la "nueva cuestión social". En Andrenacci, Luciano (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Al Margen, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Anzorena, Claudia (2006) *Formar "mejores madres" como criterio de eficiencia. Un análisis de los planes sociales de fines de los '90 desde una perspectiva de género*. Trabajo presentado en el 3er Congreso Nacional de Políticas Sociales, Asociación Argentina de Políticas Sociales, 18 al 20 de octubre.
- Ariño, Mabel (1999) *Hogares y mujeres jefas de hogar: universos a des-cubrir*, mimeo.
- Arriagada, Irma (1997) *Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, Irma (2006) *Cambios en las políticas sociales: políticas de género y familia*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales 119.
- Arriagada, Irma (edit.) (2005) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile
- Arriagada, Irma y F. Miranda (2005) Propuestas para el diseño de programas de superación de la pobreza desde un enfoque de capital social. En Arriagada, I. (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Arroyo, Daniel (1999) Estado, mercado y sociedad civil. En *Reflexión para una nueva sociedad. Transformaciones actuales y su impacto en las relaciones de género*. República Argentina: Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comisión Internacional y Culto.

- Arroyo, Daniel (2006) *La política social ante los nuevos desafíos de las políticas públicas*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento 36.
- Astone, Nan y otros (1999) "Family demography, social theory, an investment in social capital". *Population and development review*, (25)1: 1-31, march.
- Atria, Raúl (2005) "Políticas sociales. Concepto y diseño". *Estudios sociales*, 116, semestre 2.
- Atria, Raúl y otros (comps.) (2003) *Capital social y pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University.
- Bachelard, G. (1974) *La formación del espíritu científico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Badgett, M. V. Lee y Nancy Folbre (1999) "¿Quién cuida de los demás? Normas sociosexuales y consecuencias económicas". *Revista Internacional del Trabajo*, 118 (3): 347-366.
- Bagnasco, Arnaldo y otros (2003) *El Capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires: FCE.
- Banco Mundial (2001) *Estrategias de Supervivencia de los Hogares Urbanos Frente a la Crisis Económica en la Argentina*. Informe No. 22426-AR.
- Banco Mundial (2002a) *Toghether we stand, divided we fall. Levels and determinants of social capital in Argentina*. Report No. 24281-AR.
- Banco Mundial (2002b) *Cuestionario integrado para la medición del capital social, Grupo de expertos en capital social*. Banco Mundial, mimeo.
- Baranger, Denis (2004) *Epistemología y metodología en la obra de Pierre Bourdieu*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Bayón, María Cristina (2003) "La erosión de las certezas previas: significado, percepciones e impactos del desempleo en la experiencia argentina". *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales*, 22: 51-77, junio.
- Bebbington, Anthony (2005) "Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza". En Arriagada, I. (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Beccaria L. y Minujin A. (1991) *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*. Buenos Aires: UNICEF ARGENTINA, Documento de Trabajo Nro. 8.
- Becker, H. (1996) The Epistemology of Qualitative Research. En Jessor, R., A. Colby and R. Schweder (eds.) *Essays on Ethnography and Human Development*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 53-71.
- Benería, Lourdes (1995) "Toward a greater integration of gender economics". *World Development*, 21(11): 1839-1850.
- Benería, Lourdes (2006) "Trabajo productivo/ reproductivo, pobreza y políticas de conciliación". *Nómadas*, 24: 8-21.
- Bogani, Esteban y otros (2005) "Aunque no alcance, se trata de sumar. El comportamiento de las mujeres, hombres y hogares participantes en el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados". *Revista Argentina de Sociología*, 3(5): 187-205.
- Bonder, Gloria y Mónica Rosenfeld (2004) *Equidad de género en Argentina. Datos, problemáticas y orientaciones para la acción*. Buenos Aires: PNUD, Cuadernos del PNUD.

- Bonnewitz, Patrice (2006) *La sociología de Pierre Bourdieu*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bourdieu, Pierre (2007) [1980] *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, Pierre (2000a) [1998] *La dominación masculina*. Barcelona: Edit. Anagrama.
- Bourdieu, Pierre (2000b) [1993] Las contradicciones de la herencia. En Pierre Bourdieu (dir.) *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 443- 448.
- Bourdieu, Pierre (2000c) [1993] Comprender. En Pierre Bourdieu (dir.) *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 527-543.
- Bourdieu, Pierre (1999) *Conferencia: El campo político*, Grandes conferencias de Lyon, universidad Lumière-Lyon 2, jeudi 11 février, mimeo.
- Bourdieu, Pierre (1997) [1994] *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, Pierre (1993) [1986] Espacio social y poder simbólico. En Pierre Bourdieu, *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, Pierre (1980) "Le capital social". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31(1): 2-3.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant (2005) [1992] *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bouzas, R. (1993) "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90". *Desarrollo Económico*, 129.
- Brawerman, Josette y A. Minujín (1991) *Focalización: ¿Fábula o herramienta?*. Buenos Aires: UNICEF, Documento de trabajo N° 2.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991) "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?". *Pensamiento Iberoamericano*, 19.
- Brodersohn, Victor (1994) *Focalización de programas de superación de la pobreza*. OEA, s.l..
- Bruegel, Irene (2005) Social Capital and Feminist Critique. En Franklin, Jane (ed.) *Women and Social Capital*. London: South Bank University, Families & social capital ESRC Research group.
- Bruegel, Irene (2003) Social capital and feminist critique. En Rosalind Edwards, Jane Franklin y Janet Holland, *Families and social capital: exploring the issues*. London: South Bank University, Families & social capital ESRC Research group.
- Bühler, Christoph and Dimiter Philipov (2005) "Social capital related to fertility: theoretical foundations and empirical evidence from Bulgaria", *Vienna yearbook of population research*, pp. 53-81.
- Burin, Mabel e Irene Meler (2000) Género: una herramienta teórica para el estudio de la subjetividad masculina. En Burín, M. e I. Meler, *Varones. Género y subjetividad masculina*. Buenos Aires: Paidós.
- Calvi, Gabriel y C. Zibecchi (2006) "¿El epitafio del Plan Jefes de Hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del Plan Familias". *Laboratorio*, 8(19).
- Campos, Luis, E. Faur y L. Pautassi (2007) *Programa Familias por la inclusión social. entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: CELS.
- Carbonero Gamundí, M. Antonia (2007) "Intersecciones de género, clase y poder: políticas y prácticas de cuidado en la Unión Europea". En Carbonero Gamundí, M. A.

- y S. Levín (comps.) *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y prácticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (1997) La cuestión social de los años noventa en Argentina: una nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas. En Carpio, Novacovsky (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: SIEMPRO, FLACSO, FCE.
- CEPAL (2010) *Panorama Social de América Latina 2010*, Comunicado de Prensa.
- CEPAL (2004) *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México D.F., 10 al 12 de Junio.
- CEPAL (1995) *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL N° 71.
- Chernobilsky, Lilia (2006) El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (org.) (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Coffey, A. y P. Atkinson (2005) *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Coleman, James (1990) Social capital. En Coleman, J., *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap press of Harvard University Press.
- Coleman, James (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital", *The American Journal of Sociology*, 94: 95-120, Supplement: Organization and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure.
- Consejo Nacional de las Mujeres (2007) *Políticas y estrategias para la equidad de género en el marco del desarrollo local, Encuentros Regionales*. Argentina: Programa Federal de la Mujer, BID, AASER, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.
- Cortés, Rosalía, F. Groisman y A. Horszowski (2003) *Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas en Argentina*. Trabajo publicado en el 4to Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, La Habana.
- Cortés, Rosalía y A. Marshall (1999) "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma de los noventa". *Desarrollo Económico*, 39(154), julio- setiembre.
- Creswell, J. (1994) *Research Desing. Qualitative & Quantitative Approaches*. California: Sage Publications.
- Crowell, Linda F. (2004) "Weak ties: a mechanism for helping women expand their social networks and increase their capital". *The social science journal*, 41: 15-28.
- Cruces, Guillermo, Nicolás Epele y Laura Guardia (2008) *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, número 142.
- Daeren, Lieve (2004) *Mujeres pobres: Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*. Documento presentado en el Seminario Internacional Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género, CEPAL, Quito (Ecuador), 26 y 27 de Agosto.
- Danani, Claudia (2009) La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo libros.

- Danani, Claudia (1997) Relevamiento y evaluación del estado del conocimiento sobre poblaciones-objeto de política social del Area Metropolitana de Buenos Aires (menores, jóvenes, ancianos, mujeres, desempleados y comunidades. En Danani, C. (editora) *El Area Metropolitana de Buenos Aires: estudios sobre el estado del conocimiento, problemas e intervenciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Grande, Pablo (2007) *Lazos de familia en el análisis de las redes personales en Argentina*. Trabajo presentado en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Huerta Grande, Córdoba.
- Denzin, N. K. y Y. S Lincoln (eds.) (1994) *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications.
- Dey, Ian (1993) *Qualitative data analysis*. Londres: Routledge.
- Díaz- Muñoz, Ana Rita (2002) *Políticas sociales focalizadas y desarrollo local: aportes desde la práctica y desde la visión de los actores*. Informe Final, Investigación financiada por el IIE (Institut of International Education) a través de la Fundación Ford (Ford Grant N° 980-0350-3// IIE Program N° FF14209), mimeo.
- Draibe, Sonia (1994) "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". *Desarrollo Económico*, 34(134).
- Durston, John (2005) Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales". En Irma Arriagada (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Durston, John (2002) *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Durston, John (2000) *¿Qué es el capital social comunitario?*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 38.
- Edwards, Rosalind, Jane Franklin y Janet Holland (2003) *Families and social capital: exploring the issues*. London: South Bank University, Families & social capital ESRC Research group.
- Esping Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Edit. Ariel.
- Esping Andersen, Gosta (1996) "Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el Nuevo Orden Mundial". *Desarrollo Económico*, 36(142).
- Faur, Eleonor (2001) *Mapa estratégico del área mujer y equidad de género*. Buenos Aires: UNICEF.
- Faur, Elenor y otros (2006) *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde una perspectiva de Derechos Humanos*. Buenos Aires: CELS, Informe Final UNESCO "Small grants programme on poverty and human rights", mimeo.
- Feijoo, M. del Carmen (2003) Familia y políticas públicas: relaciones y confluencias. En Abán, Gloria del Socorro y otros (2003) *Familia y género: aportes a una política social integral*. Buenos Aires: Consejo Nacional de la Mujer, Banco Mundial.
- Feijóo, M. del Carmen (1992) Mujer y políticas sociales a nivel local: el caso argentino. En Raczyński, Dagmar y C. Serrano (edit.) *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Feijóo, María del Carmen (1991) *Alquimistas en la crisis. Experiencias de mujeres en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNICEF, Siglo XXI.

- Flax, J. (1990) "Posmodernismo y relaciones de género en la teoría feminista". *Revista Feminaria*, 3(5): 1-14.
- Forni, Pablo; M. Siles y L. Barreiro (2004) *¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza?*. Michigan: The Julian Samora Research Institute, Michigan State University, East Lansing, JSRI Research report nº 35.
- Franklin, Jane (edit.) (2005) *Women and social capital*. London: South Bank University, Families & social capital ESRC Research group.
- Freguja, C. y L. Sabbadini (2001) *Women as crucial 'pivots' of the informal support network: evidence from italian multipurpose surveys*. Paper presented at the XXIV IUSSP General Conference.
- García Canclini, Néstor (1990) Introducción: La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu. En: Pierre Bourdieu, *Sociología y Cultura* (1984). México D.F.: Edit. Grijalbo.
- Geertz, C. (1987) *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Geldstein, Rosa N. (2009) Cambios en las estructuras familiares, particularmente en el número de miembros activos e inactivos. En Pantelides y Moreno (coords.) *Situación de la Población en la Argentina*, Cap. II.8, Buenos Aires: PNUD/UNFPA (pp. 135-159).
- Geldstein, Rosa N. (2004) "De 'buenas' madres y 'malos' proveedores. Género y trabajo en la reestructuración económica", en *Revista Subjetividad y procesos cognitivos*, número 5: *Género, Trabajo y Familia*, abril, Buenos Aires: UCES, pp. 126-158.
- Geldstein, Rosa N. (2003) Jefatura de hogar y nuevos roles femeninos. En Dirección General de Políticas Sociales, *El sostén de los hogares. Trabajo, participación social y relaciones de género*, Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Geldstein, Rosa N. (2000) *Labor and non labor market coping strategies in Argentina*. Buenos Aires: The World Bank, Informe Final de Consultoría (mimeo).
- Geldstein, Rosa N. (1997a) *Mujeres jefas de hogar: familia, pobreza y género*. Buenos Aires: UNICEF (Cuadernos del UNICEF, nro. 3).
- Geldstein, Rosa N. (1997b) "Gender Bias and Family Distress: The Privatization Experience in Argentina". *Journal of International Affairs*, 50(2).
- Giddens, Anthony (1998) [1984] *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Giddens, Anthony (1997) [1976] *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Glaser, B. y A. Strauss (1967) *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.
- Godoy, L. (2002) *Tendencias actuales en políticas para la superación de la pobreza: el caso de algunos programas "innovadores" en América Latina*. CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Goffman, E. (2006) [1959] *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Golbert, Laura (1988) "Welfare state a la argentina". *Ciudad Futura*, 12, octubre.
- Golovanevsky, Laura (2005) "Vulnerabilidad, capital social y redes sociales. Cuestiones teóricas y una aproximación empírica para Argentina en el siglo XXI". *Revista de Estudios regionales y mercado del trabajo*, 1:1, SIMEL, CEUR.
- Gomariz, E. (1992) "Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: Periodización y perspectivas". En *Fin de Siglo, Género y Cambio civilizatori*. Santiago de Chile: Ediciones de la Mujer, Isis Internacional.

- González de la Rocha, Mercedes (2005) México: Oportunidades y capital social. En Arriagada, I. (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- González de la Rocha, Mercedes (2004) "De los 'recursos de la pobreza' a la 'pobreza de los recursos' y a las 'desventajas acumuladas'". *Latin American Research Review*, 39(1).
- González de la Rocha, Mercedes (2003) *The construction of the myth of survival*. Paper presented for the International Workshop Feminist fables and gender myths: repositioning gender in development policy and practice, Institute of development studies, Sussex, 2-4 July.
- González de la Rocha, Mercedes (1999) "La reciprocidad amenazada: un costo más de la pobreza urbana". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 5(9): 33-50.
- Granovetter, Mark (1983) "The strenght of weak ties: a network theory revisited". *Sociological Theory*, 1: 201-233.
- Granovetter, Mark (1973) "The strenght of weak ties". *The American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Gray Molina, George y otros (1999) *Pobreza y activos en Bolivia: ¿Qué rol juega el capital social?*. BID, Documento de trabajo R- 356.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1994) "Competing Paradigms in Qualitative Research" en Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (eds.) *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications.
- Guber, R. (2005) *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Buenos Aires: Paidós.
- Gutiérrez, Alicia, (1994) *Pierre Bourdieu: las prácticas sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994) *Etnografía*, Buenos Aires: Paidós.
- Hetty van Emmerik, I. J. (2005) "Gender differences in the creation of different types of social capital: A multilevel study", *Social Networks* (disponible on line en www.science-direct.com)
- Hintze, Susana (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Hintze, Susana (2004) Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre "el capital social de los pobres". En Danani, Claudia (comp.) *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira, pp. 143-166.
- Hodgkin, Suzanne (2008) "Telling It All: A Story of Women's Social Capital Using a Mixed Methods Approach". *Journal of Mixed Methods Research*, 2: 296.
- Jelín, Elizabeth y B. Pereyra (1990) *Caring and coping: households, communities and public services in the making of women's daily life*. Buenos Aires: CEDES.
- Kabeer, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México: Paidós.
- Kessler, Gabriel (1998) Lazo social, don y principios de justicia: sobre el uso del capital social en sectores medios empobrecidos. En De Ipola, E. (comp.) *La crisis del lazo social (Durkheim, cien años después)*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Kessler, Gabriel y M. C. Roggi, (2005) Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina. En I. Arriagada (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (comps.) (2000) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID, FCE.
- Krugman, P. (1996) "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico". *Desarrollo económico*, 36(143): 715-731.
- Lamas, M (1999) Género: los conflictos y desafíos del nuevo paradigma. En Portugal, A. M. y C. Torres (eds.) *El siglo de las mujeres*. Santiago de Chile: ISIS Internacional, Ediciones de las mujeres, n. 28, pp. 87-99.
- Lechner, Norbert (2000) "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- León, Arturo (2008) *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lo Vuolo, Rubén y otros (2004) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP, Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, Rubén y A. Barbeito (1998) "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea". En Rubén Lo Vuolo y A. Barbeito, *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores-CIEPP.
- López Montaña, Cecilia (2001) *La dimensión de género del capital social. Equidad de género: una decisión política*. Bogotá, mimeo.
- Lowndes, Vivien (2004) "Getting on or getting by? Women, social capital and political participation". *BJPIR*, 6: 45-64.
- Marradi, Alberto, Archenti, Nélica y Piovani, Jorge (2007) *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Emecé Editores.
- Martínez Franzoni, Juliana y Rosalía Camacho (2007) Equilibristas o malabaristas..., pero ¿con red?. La actual infraestructura de cuidados en América Latina. En Carbonero Gamundí, Ma. Antonia y Silvia Levin (comps.) *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Maxwell, J. A. (1996) *Qualitative research design. An interactive approach*. London: Sage Publications.
- Mendizábal, Nora (2006) "Los componentes del diseño flexible en la investigación", en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) (2006) *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona: Gedisa
- Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I, Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007) *Políticas sociales en acción. La Bisagra. Memoria, verdad, justicia, organización social*. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Salud y Acción Social (1993) *Plan Nacional de Acción a favor de la Madre y el Niño*. Argentina.
- Minujin A. y Kessler G. (1995) *La nueva pobreza en Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Minujin, A. y N. López (1994) "Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino". *Nueva Sociedad*, 131:88-105, mayo-junio.
- Miranda, Francisca y Evelyn Monzó (2003) *Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, 67.

- Molyneux, Maxime (2007) *Change and continuity in social protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*. Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Gender and Development Programme Paper Number 1.
- Molyneux, Maxime (2002) "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America". *Development and change*, 33(2):167-188.
- Molyneux, Maxime (1985) "Mobilization without emancipation? Women's interests, state and revolution in Nicaragua". *Feminist Studies*, 11 (2).
- Montaño, Sonia (2003) Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza. En Atria, Raúl y otros (comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University.
- Moser, Caroline (1996) *Confronting crisis. A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, Washington, D.C., The World Bank, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 7.
- Moser, Caroline (1995) *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red entre mujeres y Flora Tristán Ediciones.
- Narayan, Deepa (1999) *Bonds and bridges: social capital and poverty*. Poverty Group World Bank, mimeo.
- O'Neill, Brenda y Elisabeth Gidengil (edits.) (2006) *Gender and social capital*. New York: Taylor & Francis Group.
- Orloff, Ann Shola (1997) "Género y estado de Bienestar". *Con/textos*, 1(1), Pontificia Universidad Católica del Perú, Fac. De Cs. Sociales, Lima.
- Oslak, Oscar (2000) *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 de octubre.
- Pautassi, Laura (2009) El Bicentenario de la política social. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?. *POSTData*, 14: 185-203.
- Pautassi, Laura (2004) Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina. En Valenzuela, M. E. (edit.) *Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina*. Santiago de Chile: OIT.
- Pautassi, Laura (2002) Políticas sociales ¿Fin del modelo?. En *Informe Anual 2002*. Buenos Aires: CELS (Capítulo VIII).
- Peterlini, Carolina (2008) Capital social, pobreza y género en la Argentina reciente. En *IX Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género*, Rosario, 30, 31 de Julio y 1 de Agosto (formato electrónico en CD).
- Picciotto, Robert (1998) *Gender and social capital*. Exposición realizada en Gender and development workshop, Sesión 3: Gender and society, World Bank, 2 de Abril.
- Portes, Alejandro (1999) Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En Carpio, J. e I. Novacovsky (comps.) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. México: FCE.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt (2000) "Social capital: promises and pitfalls of its role in development". *Journal of Latin American Studies*, 32: 529-547.
- Putnam, Robert (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raczynski, Dagmar y C. Serrano (2005) Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile. En Arriagada, I. (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Ramírez, Alfredo (2006) "Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina: un modelo de política social universal". *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 2, SIMEL/CEUR.
- Repetto, Fabián (1998) Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. *Perfiles Latinoamericanos*, 12: 53-84.
- Repetto, Fabián (s.f.) *Argentina, Chile y México en la primera mitad de la década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de "segunda generación"*. Informe del Proyecto Institutional aspects of the combat to poverty: a comparative analysis, mimeo.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007) Empleo femenino, economía del cuidado y políticas públicas. Algunas consideraciones desde la evidencia argentina. En Carbonero Gamundí, María Antonia y Silvia Levín (comps.) *Entre trabajo y familia. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Scribano, Adrián (2001) "Investigación cualitativa y textualidad. Interpretación como práctica sociológica". *Cinta de Moebio*, septiembre, número 11, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile, Chile
- Scott, Joan (1996) El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas, Marta (comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México D.F.: PUEG, pp. 256-302.
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2006) *Lineamientos de Políticas Sociales*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina, Documento Institucional.
- Secretaría de Tercera Edad y Acción Social (2000) *Aportes para una estrategia de política social del Gobierno Nacional*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
- Serrano, Claudia (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo N° 70.
- SIEMPRO y SISFAM (2008) *Guía de Programas Sociales Nacionales*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación, Argentina. Documento interno no publicado.
- SIEMPRO y SISFAM (2002) *Guía de Programas Sociales Nacionales*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación, Argentina. Documento interno no publicado.
- SIEMPRO, UNESCO (1999) *Gestión integral de programas sociales orientados a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- Silvey, Rachel y R. Elmhirst (2003) "Engendering social capital: women workers and rural-urban networks in Indonesia's crisis". *World Development*, 31(5): 865-879.
- Standing, Guy (1999) *The babble of Euphemisms: re-embedding social protection in 'transformed' labour markets*, mimeo.

- Stoller, R. (1968) *Sex and Gender*. Nueva York: J. Aronson (Vol.I: The Development of Masculinity and Femininity).
- Strauss, A. (1989) *Qualitative Analysis for Social Scientists*. New Cork: Cambridge University Press.
- Strauss, A. (1987) *Qualitative analysis for social scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales (2007) *Programa Familias por la Inclusión Social, Resumen Ejecutivo 2007*, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
- Tenti Fanfani, Emilio (2001) "Teoría de la estructuración y usos sociológicos de Giddens". *Sociedad*, 17/18:17- 35, Junio.
- Tenti, Emilio (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 255.
- Torrado, Susana (2003) *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870- 2000)*. Buenos Aires: Ediciones de La Flor.
- Valenzuela, María Elena (2004) Políticas públicas para la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el combate a la pobreza. En Valenzuela, M. E. (edit.) *Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina*. Santiago de Chile: OIT.
- Valles Martínez, M. (1992). "La entrevista psicosocial", en: Clemente Díaz, M. (coord.) *Psicología social. Métodos y técnicas de investigación*; Madrid, Ediciones de la Universidad Complutense (EUDEMA), pp. 246-263
- Van Emmerik, Hetty (2005) "Gender differences in the creation of different types of social capital: a multilevel study". *Social Networks* (disponible on line en www.sciencedirect.com)
- Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) (2006) *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona: Gedisa.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992) *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Tesis 1 a 6. .
- Velasco, H. y Díaz de Rada, A. (1997) *La lógica de la investigación etnográfica*, 1ra. parte: Capacitación. Madrid: Trotta. Cap. 2
- Vinocur, Pablo y L. Halperín (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales 85.
- Woolcock, Michael y D. Narayan (2002) *Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. Disponible on line: <http://preval.org/documentos/00418.pdf>
- Yáñez, Ernesto (1999) *Capital social, pobreza y políticas públicas*. Toronto, mimeo.

ANEXOS

A. LISTADO DE PLANES Y PROGRAMAS SOCIALES (1991-2011)

Coordinación de Asistencia directa a Instituciones (CADI)	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social, Direcc. de Asistencia crítica, Subsec. De Abordaje Territorial, Staria. de Gestión y articulación institucional.
Cobertura	Nacional, abocándose particularmente al trabajo generado en territorio por los Centros de Referencia.
Objetivos	<p>General: Promover acciones destinadas a modificar situaciones de vulnerabilidad social, basadas en la participación y organización comunitaria, en el marco de las organizaciones sociales gubernamentales y no gubernamentales que atienden sectores poblacionales en situación de pobreza o en proceso de pauperización.</p> <p>Específicos: 1) Dotar y mejorar el equipamiento de organizaciones que trabajan con población en situación de vulnerabilidad social; 2) Propiciar gestiones asociadas en la búsqueda de respuesta a situaciones de vulnerabilidad social; 3) Promover la conformación de redes sociales que permitan la acumulación de experiencias y que tengan efecto multiplicador a nivel comunitario; 4) Implementar acciones tendientes al mejoramiento del hábitat y al desarrollo de espacios sociales que faciliten la integración de la comunidad; 5) Generar espacios de capacitación en conjunto con las OSCs que permitan desarrollar habilidades educativas, laborales y/o socio culturales a población en situación de exclusión o vulnerabilidad social.</p>
Beneficiarios	Sectores de la población en situación de vulnerabilidad social, la cual asiste a las prestaciones de las instituciones intermedias. También se otorgan subsidios que abastecen de bienes públicos o comunes y benefician a toda la comunidad de la zona de influencia de la institución beneficiaria.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	<p>* Equipamiento comunitario: brinda elementos necesarios para que las instituciones incrementen su desempeño en tareas comunitarias y que su población acceda a bienes de consumo público.</p> <p>* Mejoramiento de hábitat: tendientes a lograr mejoras edilicias y ambientales que permitan acondicionar los espacios a las necesidades comunitarias e institucionales.</p> <p>* Capacitación: fortalecer con recursos económicos espacios comunitarios que permitan a población de distintas edades y características desarrollar o potencializar habilidades educativas, laborales, socio-culturales, entre otras.</p>
Período de vigencia	Desde el 2006 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	En su Evaluación Ex Post, se "evalúa la sustentabilidad del proyecto, en qué medida la ejecución del mismo fortaleció el capital humano y social a nivel comunitario local para asegurar su continuidad (fortalecimiento de redes sociales, fortalecimiento de las habilidades y capacidades de los actores, optimización del equipamiento y de los servicios comunitarios como así también del espacio comunitario)" (SIEMPRO Y SISFAM, 2008: 41).

Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de organización y capacitación popular, Secretaría de Comunicación comunitaria.
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>Líneas de trabajo:</p> <p>* Iniciativa para el fortalecimiento de la comunicación comunitaria, Contalo Vos: Se propone Promover y fortalecer los lazos y las redes sociales a través de prácticas de comunicación que generen la inclusión social, aborden la construcción identitaria, recuperen la memoria, promuevan la participación ciudadana y el desarrollo cultural en todas las regiones del país.</p> <p>* Vínculos, experiencias comunitarias en educación popular: Se propone promover y fortalecer la participación de los estudiantes en prácticas comunitarias, utilizando como herramientas de análisis la educación popular y el contexto sociopolítico de la práctica. (Entre las áreas que comprende se menciona la de género).</p> <p>* Haciendo historia: Se propone</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover en las organizaciones sociales mayores niveles de autonomía, capacidad de gestión institucional e incidencia en las políticas sociales - Generar y fortalecer espacios de organización y participación popular - Reflexionar colectivamente acerca de las acciones territoriales situándolas en un contexto global <p>La propuesta contempla capacitación y promoción de derechos sociales, abordando temáticas como género, salud, educación, etc.</p>
Beneficiarios	Organizaciones o personas con perspectivas de integrar organizaciones (personas con trayectoria en trabajo territorial/ educativo/ comunitario)
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Asistencia técnica, acompañamiento en el diseño, ejecución y rendición de subsidios, diseño de materiales de capacitación y de sistematización. Convocatorias a encuentros de intercambio y construcción colectiva de conocimientos.
Período de vigencia	2007 a actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social, Staria. de Políticas Sociales
Cobertura	6 provincias
Objetivos	<p>* Mejorar la capacidad de los sectores pobres para la identificación, el diseño, la implementación, el mantenimiento y la operación de proyectos de pequeña escala.</p> <p>* Atender necesidades específicas de las comunidades más pobres</p> <p>A partir del año 2002, el Fopar concentró sus actividades en la atención de la problemática alimentaria de los Grandes Aglomerados Urbanos del país atendiendo a los grupos más pobres y vulnerables a través de apoyo a organizaciones comunitarias con actividades en el área. Básicamente se dota a estos grupos de la provisión de alimentos a través de comedores comunitarios. Complementariamente se financia un limitado porcentaje de recursos de infraestructura y apoyo de capacidades institucionales, para la mejor provisión de servicios. En todos los casos, el costo de la provisión de alimentos no puede representar menos del 80 % del costo total del proyecto.</p>
Beneficiarios	Organizaciones comunitarias de base. Población NBI y barrios en localidades pobres.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Asistencia financiera y organizativa a proyectos comunitarios
Período de vigencia	Desde 1996 hasta 2001
Comentarios / Evaluaciones	Las acciones y presupuesto del Programa FOPAR fueron reorientadas al Programa PEA.

Mujeres en Bibliotecas Populares y Comunitarias	
Institución responsable	Unidad de Proyectos y Programas Especiales, Secretaría de Cultura de la Nación.
Cobertura	Primera etapa: Capital Federal y Conurbano bonaerense Segunda etapa: nacional
Objetivos	Fomentar, en todo el territorio nacional, la difusión y el ejercicio de los derechos de las mujeres, a través de la generación de diversas actividades tendientes a promover una sociedad más justa y equitativa.
Beneficiarios	Destinatarias principales: mujeres adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores. La propuesta integra también a varones adolescentes, adultos y adultos mayores que deseen incorporarse a las actividades.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	*Capacitación en 4 temáticas (concepto de género, mujer y salud, violencia, trabajo) * Brinda espacios comunitarios donde mujeres y varones se reúnen, acceden a info sobre sus derechos * Armar en cada entidad donde se dieron los talleres una biblioteca con 60 libros por entidad * Se entrega un manual destinado a la mujer, producido por la Sec. de Cultura de la Nación, para las entidades y cada una de las participantes
Período de vigencia	Desde 2006 a 2008 [?].
Comentarios / Evaluaciones	No se encontró información relacionada con la vigencia actual de este programa, ni con su etapa de implementación a escala nacional.

Plan AHÍ - Ahí en el Lugar / Plan Nacional de Abordaje Integral "Ahí con la gente"	
Institución responsable	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Abordaje integral (integrado por Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social)
Cobertura	El Plan prioriza las zonas en situación de alta vulnerabilidad social, localidades rurales, parajes, población dispersa, grandes aglomerados y comunidades étnicas. Se proponen abordar 223 localidades de todo el país, con población menor a 12.000 y 140 barrios, asentamientos y villas de emergencia de 8 Partidos del Conurbano.
Objetivos	<p>Tiene por objetivo profundizar la intervención en los núcleos duros de la pobreza, ampliando la presencia del Estado en el territorio, creando acceso y rescatando las redes e identidades locales.</p> <p>El Plan promueve el desarrollo social y humano de las personas, familias y comunidades en situación de alta vulnerabilidad social, a través de la implementación de Políticas Públicas Integrales orientadas hacia el efectivo cumplimiento de derechos sociales como la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la vivienda, la cultura, la recreación y el acceso a servicios públicos de infraestructuras esenciales.</p> <p>"Porque queremos una comunidad que ejerza sus derechos ciudadanos, con salud, educación, participación y organización social, promovemos el trabajo conjunto y necesitamos el compromiso de toda la familia, el de todos y todas, de las madres, las mujeres embarazadas, de las mujeres que viven en zonas rurales, el de niños, niñas y adolescentes y de nuestros adultos mayores" (Documento interno, Plan Ahí)</p>
Beneficiarios	Zonas en situación de alta vulnerabilidad social, localidades rurales, parajes, población dispersa, grandes aglomerados y comunidades étnicas
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Establece cuatro polos de intervención: organización social; productivo y de servicios; prestaciones y servicios; e infraestructura y equipamiento social.
Período de vigencia	2008 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer
Cobertura	Nacional
Objetivos	Comprende varios programas, destinados a superar las “situaciones de discriminación que originan desigualdades y marginan a las mujeres en todos los campos” (Plan de Igualdad de oportunidades para las mujeres, Consejo Nacional de la Mujer: 3)
Beneficiarios	Mujeres / Comunidad
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Ver en cada programa que lo compone
Período de vigencia	1993-1995
Comentarios / Evaluaciones	<p>Comprende los siguientes Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Area Educativa * Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo * Programa de Participación Política * Programa de Igualdad Jurídica * Programa de Promoción Social * Programa de Calidad de Vida

Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)	
Institución responsable	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dir. Nacional de Promoción y Empleo
Cobertura	nacional
Objetivos	Brindar ayuda económica a jefes/as desocupados con hijos menores para garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando la concurrencia escolar y el control de la salud de los hijos, la capacitación laboral de los beneficiarios, su incorporación a la educación formal y a proyectos productivos o en servicios comunitarios.
Beneficiarios	Criterios de selección de beneficiarios/as: ser Jefe/a de hogar desocupado con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad; cohabitante/cónyuge o jefa de hogar embarazada; acreditar la asistencia escolar y control sanitario (vacunación) de los hijos mayores de 5 años.
Contraprestación	Los Componentes Productivo, Actividades comunitarias, Formación y Solidario de reinserción laboral remiten a la contraprestación de los beneficiarios: actividades o proyectos comunitarios de utilidad social, promoción de iniciativas autogestionadas para la producción de bienes y servicios, promoción de la reinserción en el mercado laboral formal, educación formal o para el trabajo.
Bienes / servicios ofrecidos	Ayuda económica no remunerativa de \$150 mensuales.
Período de vigencia	Desde fines de 2001 hasta 2004
Comentarios / Evaluaciones	Se conforma de 5 componentes: Productivo, Actividades comunitarias, Formación, Solidario de reinserción laboral y Materiales. Por otra parte el Plan Jefes/as implementa dos programas complementarios: Plan Mayores (desde 2002) y Plan Nacional de Obras Municipales.

Plan Materno Infantil de la Provincia de Buenos Aires / Plan VIDA	
Institución responsable	Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.
Cobertura	Provincia de Buenos Aires. Se implementa en efectores ubicados en zonas con % NBI mayor al 40%.
Objetivos	Brindar apoyo alimentario a embarazadas, nodrizas y niños de 0 a 5 años que presenten riesgo nutricional; llevar a cabo acciones de educación alimentaria para optimizar el uso de los recursos nutricionales; detectar, captar y controlar a embarazadas en riesgo social; estimular la lactancia materna; controlar el crecimiento y el desarrollo de los niños de 0 a 5 años y promover la asistencia del parto en forma institucionalizada. Se propone además alcanzar estas metas estimulando la participación de vecinos, en especial de mujeres, con el objeto de crear una red solidaria de cuidado de la salud a través de la organización comunitaria.
Beneficiarios	Focalización territorial: radios censales de la Prov de Bs As con un NBI superior al 40%. Al interior de estas áreas se identifican a los hogares que cuentan entre sus miembros a mujeres embarazadas y/o niños de 0 a 5 años, que pasan a ser automáticamente receptores del Plan.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Tiene 4 Componentes : 1) Eje nutricional : distribución diaria de raciones de leche, cereales y huevos a grupos familiares con niños de 0 a 5 años que habiten en radios censales con % determinado de NBI. Esto se complementa con acciones destinadas a la optimización del uso de los alimentos distribuidos y con un principio de control médico de lactancias y nuevos embarazos. Estas tareas son desarrolladas por trabajadoras vecinales (manzaneras). 2) Eje Sanitario : desarrollo de una red pernatológica de la Prov de Bs As capaz de impulsar la articulación entre los recursos pertenecientes al sistema público de salud. Respecto a las mujeres embarazadas: captación precoz, control clínico, asistencia alimentaria, etc. Atención de los niños de 0 a 5 años en control de crecimiento y desarrollo, detección de patologías prevalentes y apoyo nutricional. 3) Eje Capacitación y comunicación social : sensibilizar y aumentar la eficacia, a través de la realización de talleres, de los distintos actores del gobierno implicados en la implementación. 4) Fortalecer a través del trabajo de las manzaneras, a redes y organizaciones sociales preexistentes.
Período de vigencia	1995 a la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	"Este Plan se asienta sobre prácticas preexistentes. Pero a la vez, no sólo amplía notablemente la extensión de la intervención municipal, sino que crea una estructura novedosa con un impacto muy fuerte: la figura de trabajadora vecinal o manzanera formalizada como tal, que no tiene precedentes, si bien en general se apoya en liderazgos ya existentes a nivel barrial" (Andrenacci y otros, 2001: 22)

Plan NACER	
Institución responsable	Ministerio de Salud de la Nación
Cobertura	nacional
Objetivos	Disminuir el componente sanitario de la morbilidad materno infantil en la Rep. Argentina / Fortalecer la red pública de servicios de salud. El Plan se plantea como "desafío social" cuidar y proteger el futuro de los niños y madres.
Beneficiarios	Mujeres embarazadas y niños/as hasta los 6 años de edad sin obra social.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Como beneficios brinda cobertura de salud especial para madres embarazadas y niños/as.
Período de vigencia	2005 a actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Plan Nacional de Desarrollo local y Economía social "Manos a la obra"	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>El propósito del Plan es “lograr un desarrollo social y económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de personas, familias o grupos de personas, prioritariamente en situación de vulnerabilidad económica y social, utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad, en un marco de equidad y participación social” (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006: 33).</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país, 2) Promover el sector de la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local, 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como a espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a nivel local, y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización con la participación de los actores locales.
Beneficiarios	Personas, familias y grupos, en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social e inserción laboral.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	
Período de vigencia	2003 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	Componentes: 1) Apoyo económico y financiero, 2) Fortalecimiento institucional, 3) Asistencia técnica y capacitación. Programa INCLUIR (Destinado a jóvenes pobres, definidos como "el principal grupo excluido de la sociedad"): Se propone generar procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes. De esta manera, los proyectos comunitarios son concebidos como una estrategia de generación de capital social.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) / Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)	
Institución responsable	Subsecretaría de Políticas Alimentarias, Ministerio de Desarrollo Social
Cobertura	Nacional
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Brindar asistencia alimentaria a las familias en situación de vulnerabilidad social, 2) Facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales (comedores, centros comunitarios, jardines maternos, escuelas y otros), 3) Fortalecer la gestión, descentralizando fondos y asistiendo técnicamente a las jurisdicciones, 4) Impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales y facilitar la participación del tercer sector, 5) Realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias, 6) Desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo, 7) Fomentar un enfoque integral de la problemática alimentaria nutricional jerarquizando el cuidado de la salud, la provisión de una alimentación adecuada y la educación alimentaria nutricional con plena participación de la comunidad.
Beneficiarios	Población en situación de riesgo nutricional. Familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y adultos mayores de 70 años que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Programa de emergencia de carácter federal que realiza transferencias de fondos a los Gobiernos Provinciales para el cofinanciamiento de programas locales de asistencia alimentaria destinada a las familias en situación de pobreza /// Se implementa a través de una red de prestaciones -que comprenden estrategias de prevención, la instalación de líneas de superación de la pobreza y el desarrollo de acciones compensatorias- mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gub.
Período de vigencia	2003 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	<p>Dentro del Plan Nacional de Seg Alimentaria está el Prohuerta (Componente apoyo a proyectos alimentarios comunitarios). Dentro del Componente Familia y Nutrición, hay un programa de "Fortalecimiento familiar en nutrición y desarrollo infantil". El Programa pone énfasis en fortalecer las "redes familiares y comunitarias". Presenta un carácter de integralidad, dado que además de brindar prestaciones alimentarias, brinda prestaciones relacionadas con la prevención sanitaria y escolar, ofrece acciones compensatorias focalizadas en los grupos más vulnerables nutricionalmente, y promueve el desarrollo de "capacidades para la superación de la pobreza" en la población beneficiaria. (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006)</p> <p>Una vez pasada la emergencia, se constituyó como una política de Estado en materia alimentaria, para elevar el nivel de vida de toda la población, abarcando el mejoramiento de la salud, y la nutrición a mediano y largo plazo (Ministerio de Desarrollo Social, 2010)</p>

Plan Nacional Familias	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo de la Nación
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mejoramiento de la calidad de vida de la familia, a través del fortalecimiento de su rol y el cumplimiento de todas sus funciones * El desarrollo integral de los derechos de los niños, la elaboración de un proyecto de vida por los jóvenes, la integración y reconocimiento de las personas con capacidades diferentes y de adultos mayores * El cumplimiento de las contraprestaciones en salud y educación que deben realizar las familias beneficiarias, fortaleciendo sus capacidades personales, familiares y sociales * Promover procesos de articulación entre el Estado y las OSC, potenciando el aprovechamiento integral de los recursos disponibles para el fortalecimiento de la calidad de vida de las familias. <p>El Plan busca "estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de trato y oportunidades entre géneros 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" (http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/inicio.asp, 21/01/08). También apunta al reconocimiento de la responsabilidad común de varones y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos.</p>
Beneficiarios	Familias – Comunidad
Contraprestación	Ver en el caso de cada programa que lo compone
Bienes / servicios ofrecidos	Ver en el caso de cada programa que lo compone
Período de vigencia	2004 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	<p>El Plan Familias, comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa Familias por la Inclusión Social • Centros Integradores Comunitarios - CICs • Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales • Pensiones no contributivas • Programa Federal de la Mujer y la Familia y Juana Azurduy • Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia. • Apoyo a organizaciones sociales • Integrandos la Discapacidad. Capacidades especiales. • Tren de Desarrollo Social y Sanitario • Asistencia especial y urgente a grupos familiares vulnerables

Plan Trabajar	
Institución responsable	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Cobertura	nacional
Objetivos	Brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, por medio de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social.
Beneficiarios	Trabajadores desocupados mayores de 16 años que no perciban prestaciones de desempleo, jubilación o pensión; de baja calificación laboral y mayores dificultades para instalarse en el mercado de trabajo; y que no formen parte de otros programas de empleo o capacitación laboral. El Programa se desarrolla a través de la ejecución de Proyectos presentados por organismos públicos y ONGs. Los beneficiarios del Programa trabajan en estos proyectos.
Contraprestación	Trabajo en proyectos. Los proyectos son de infraestructura sanitaria, infraestructura social, vivienda, infraestructura de desarrollo, proyectos ambientales y otros tipos.
Bienes / servicios ofrecidos	Subsidio individual. El programa brinda beneficios directos e indirectos. Los directos están representados por la ayuda económica no remunerativa mensual que oscila entre \$160 y \$200 según el tipo de tareas que se desempeñen. Como beneficios indirectos se mencionan la cobertura de algunos riesgos de trabajo -Seguro de Responsabilidad Civil- y la cobertura de salud durante el plazo de ejecución de los proyectos.
Período de vigencia	1996 a 2000
Comentarios / Evaluaciones	Hubo 4 versiones sucesivas del Plan (el programa Trabajar II se implementa entre 1997 y 1998; entre el '98 y el '99 el Trabajar III y por último el Seguro de Desempleo. Este, a diferencia de los anteriores, está dirigido a los trabajadores del sector formal).

Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social
Cobertura	nacional
Objetivos	<p>Mejorar las condiciones de vida de los niños pertenecientes a hogares socioeconómicamente desfavorecidos.</p> <p>El Programa prevé el fortalecimiento de los comedores infantiles, promoviendo su paulatina transformación en centros de cuidado, mejorando la calidad de atención e incorporando actividades de apoyo al desarrollo.</p> <p>En 1996 se establecen 3 líneas de acción: 1) alimentación y nutrición, 2) desarrollo infantil, 3) movilización y participación social.</p>
Beneficiarios	Niños entre 2 y 14 años, pertenecientes a hogares con NBI, residentes en áreas urbanas y rurales con un mínimo de 30% de la población con NBI en relación al total del área.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Envío periódico de módulos de alimentos a las provincias. Los comedores infantiles y escolares reciben financiamiento de los gobiernos provinciales, municipales y en algunos casos de las ONGs.
Período de vigencia	Década del '90 [1995 a 1998 (?)]
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo (PROAME II)	
Institución responsable	Dirección Nacional de Planificación y Articulación de Políticas de Infancia y Adolescencia. Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONAFI), Mterio. de Desarrollo Social
Cobertura	Excepto Buenos Aires, casi todas las provincias (dependiendo del componente del Programa)
Objetivos	Atender a los niños y adolescentes en situación de riesgo en las principales áreas urbanas del país. Promover la creación y fortalecimiento de una red interinstitucional de servicios, con participación del sector público y de las OSC's con un enfoque preventivo y de atención integral para mejorar la inserción de los beneficiarios en la familia, la escuela y la comunidad.
Beneficiarios	Niños/as y adolescentes de 0 a 18 años provenientes de hogares en situación de pobreza y alto riesgo social.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Financiamiento de proyectos a OSC's y a la áreas de niñez y adolescencia provinciales.
Período de vigencia	1998 [?] a 2006 [?]
Comentarios / Evaluaciones	Tiene dos Componentes: Componente de Fortalecimiento Institucional y Componente de Proyectos de OSC's

Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social
Cobertura	Aglomerados urbanos de 12 provincias
Objetivos	Contribuir a disminuir la exposición de riesgos sociales, mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y los núcleos de población indígena del país, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social a disposición de los grupos en las áreas atendidas.
Beneficiarios	Adultos mayores de 60 años, mujeres jefas de hogar con hijos menores de 14 años, jóvenes de 14 a 24 años, discapacitados en situación de pobreza y vulnerabilidad social de grandes aglomerados urbanos.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Financiamiento de procesos de planificación participativa, proyectos de atención directa y proyectos de fortalecimiento institucional.
Período de vigencia	Desde 1996 hasta 2004 (en 2002 se reformula incorporando el componente de IDH - Ingreso para el Desarrollo Humano, Subprograma de Familias por la Inclusión Social-). Desde 2005 es absorbido por el Programa Familias por la Inclusión Social.
Comentarios / Evaluaciones	Implicó un intenso trabajo barrial, que contribuyó a cimentar el capital social comunitario, pero no dejó de hacer emerger conflictos que el incremento de las relaciones barriales pone en evidencia (Kessler y Roggi, 2005)

Programa de Calidad de Vida	
Institución responsable	Consejo Nacional de las Mujeres
Cobertura	Nacional
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Rescatar la participación comunitaria de las mujeres y sensibilizar y concientizar a toda la sociedad para el logro de una mejor calidad de vida - Promover y derivar recursos a ONGs, en especial a aquellas con experiencia en el tema - Propiciar formas organizativas de mujeres a nivel de base e intermedias para la defensa de sus derechos ciudadanos - Brindar asistencia técnica y capacitación a las ONGs y grupos comunitarios de mujeres que tengan como objetivo la solución de temas relativos a una mejor calidad de vida. Esto contribuirá para un accionar más eficaz en las nuevas relaciones institucionales sociales y productivas. <p>Está compuesto por las siguientes líneas de intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento institucional - Difusión y divulgación de la problemática - Desarrollo de líneas de investigación - Formación de promotoras y líderes sociales - Asistencia técnica a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias - Promoción e institucionalización de la defensa de los derechos colectivos a una mejor calidad de vida
Beneficiarios	
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Asistencia técnica / Capacitación / Sensibilización / Difusión / Investigación
Período de vigencia	1993- 1995
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Capacitación para el Desarrollo del Capital Social	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo, Dir. Nacional de Promoción Familiar y comunitaria, Staria. de Desarrollo Humano y Familia.
Cobertura	* <i>Descentraliza prestaciones en los siguientes programas:</i> "Madres cuidadoras -Criando confianza": Sta. Fe, Rio Negro, Tucumán y Bs. As. // "Enredando jóvenes para el desarrollo": Jujuy y Misiones // "Nuevos emprendimientos": Bs. As. // "Nuevos promotores para nuevas políticas sociales"
Objetivos	Fortalecer el desarrollo del capital social de las familias y comunidades desde procesos educativos de capacitación y gestión de proyectos para conformar redes de promotores sociales del desarrollo local.
Beneficiarios	"Madres cuidadoras -Criando confianza": mujeres que trabajan en el cuidado infantil o con disposición para realizar actividades vinculadas al desarrollo infantil. "Enredando pibes para el desarrollo": alumnos del polimodal,; adolescentes en OSC's "Nuevos emprendimientos": desempleados mayores de 18 años con interés en formular proyectos de desarrollo local
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Capacitación y asistencia técnica; fortalecimiento institucional y asistencia financiera a proyectos comunitarios.
Período de vigencia	Década del 2000 - EnREDando: 2002/2004
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Emergencia Laboral (PEL) - Subprogramas Desarrollo Comunitario y Empleo Productivo Local

Institución responsable	Ministerio de Trabajo de la Nación
Cobertura	Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Córdoba y Salta.
Objetivos	El PEL se destina a priorizar los programas orientados al empleo transitorio. El subprograma Desarrollo Comunitario tenía como objetivo brindar ocupación transitoria mediante la realización de proyectos e servicios de utilidad pública y social a la comunidad, financiándose una ayuda económica cuyo monto no podía ser mayor a \$160 mensuales. Los proyectos (de 3 a 6 meses de duración) eran presentados por ONGs y organismos gubernamentales.
Beneficiarios	Jefes de familia, de baja calificación laboral, con no menos de dos personas a cargo y que no se encontraran percibiendo prestaciones de desempleo o los efectos de otro programa social.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	
Período de vigencia	2000 a 2003 (año en que fue reemplazado por el Programa de Empleo Comunitario [PEC] que se extendió hasta el año 2010)
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Fortalecimiento de Derechos y participación de las mujeres "Juana Azurduy"	
Institución responsable	Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>General: Promover la articulación e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado que involucren la participación social y política de las mujeres a través de la construcción de herramientas teórico-prácticas que tiendan a generar relaciones igualitarias entre varones y mujeres.</p> <p>Específicos:</p> <p>1-Aportar a la construcción de valores que promuevan las relaciones igualitarias entre varones y mujeres en las diferentes etapas de la vida y en los distintos ámbitos de desarrollo.</p> <p>2-Construir con las mujeres herramientas teórico-prácticas que les permitan pensarse como sujetos capaces de incidir en la realidad y desde ahí transformarla, pudiendo generar colectivamente acciones concretas en ese sentido, aportando a rediseñar las relaciones familiares, comunitarias, sociales y políticas en las cuales se encuentran insertas.</p> <p>3-Promover ámbitos de participación e intercambio entre integrantes de los tres poderes y los diferentes niveles del Estado para propiciar la incorporación de la perspectiva de género al interior de las políticas públicas.</p> <p>4-Promover y Difundir todas las líneas de acción de los diferentes Ministerios de la Nación vinculadas con los derechos de las mujeres</p>
Beneficiarios	<p>*Mujeres Adultas que se encuentren insertas en distintos ámbitos sociales, culturales, políticos, gremiales, institucionales.</p> <p>*Adolescentes y Jóvenes, mujeres y varones, insertos en ámbitos educativos, recreativos, culturales, sociales y políticos.</p> <p>*Adultos y adultas que trabajen con Niños y Niñas en ámbitos educativos, recreativos, culturales y sociales.</p> <p>*Integrantes de los tres poderes y de los diferentes niveles del Estado.</p>
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	<p>Capacitación: se centra en la formación de promotoras capaces de replicar los contenidos aprendidos a otras mujeres y jóvenes. Estas mismas promotoras se involucran en el desarrollo de actividades locales tendientes a propiciar la participación social y política de las mujeres.</p> <p>Difusión y sensibilización: apunta a elaborar y desarrollar campañas referidas a los diferentes ejes temáticos abordados, dotando a cada participante de herramientas concretas para incidir en la realidad de su espacio de participación.</p> <p>Articulación institucional y territorial: se propone planificar y desarrollar estrategias de articulación multiactorial vinculadas con la implementación del Programa en todo el territorio nacional, promover la planificación de líneas de acción e implementación de estrategias comunes entre OSCs-Estado.</p>
Período de vigencia	2006 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Fortalecimiento institucional de las Areas Mujer Provincial, Municipal y organizaciones de la sociedad civil	
Institución responsable	Consejo Nacional de las Mujeres
Cobertura	nacional
Objetivos	<p>Objetivo General El Programa “Fortalecimiento de las Áreas Mujer Provinciales, Municipales y Organizaciones de la Sociedad Civil” tiene como meta contribuir al desarrollo de las políticas públicas de género que promuevan la igualdad entre mujeres y varones en todos los ámbitos de la sociedad.</p> <p>Objetivos Específicos a) Fortalecer las capacidades de gestión social de las Areas Mujer Provinciales (AMP), las Areas Mujer Municipales (AMM) y las Organizaciones de la Sociedad Civil. b) Incrementar la capacidad técnica de las Areas Mujer Provinciales promoviendo la articulación con Unidades Académicas. c) Fortalecer la articulación interinstitucional en el ámbito provincial y municipal. d) Difundir información útil y pertinente respecto a los derechos de las mujeres y de los recursos disponibles para el ejercicio y defensa de los mismos</p>
Beneficiarios	Las destinatarias directas del Programa serán las Áreas Mujer Provinciales (AMP), las Áreas Mujer Municipales (AMM) y, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), quienes elaboraran y presentaran ante el CNM las Propuestas de Trabajo y, a su vez, serán las responsables de la ejecución y seguimiento de dichas propuestas.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Financia propuestas de trabajo con perspectiva de género para cumplir con los objetivos del Programa mediante la implementación de dos módulos: a) equipamiento, y b) capacitación, comunicación, difusión y asistencia técnica.
Período de vigencia	2010 y 2011
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo (PIOME)	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer (en coordinación con Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>Se propone revertir la modalidad particular que caracteriza la inserción y permanencia de las mujeres en el trabajo, traducida en altos niveles de desempleo relativo, precariedad, inseguridad laboral, discriminación salarial y de carrera, sobrecarga de tareas por la extensión de una doble jornada laboral y doméstica.</p> <p>Su objetivo general es lograr en el campo laboral, la eliminación de toda forma de discriminación basada en el sexo, promoviendo la inserción de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones dignas e igualitarias y auspiciando la igualdad de oportunidades y trato.</p> <p>Sus objetivos específicos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, contribuyendo a disminuir los niveles de desempleo femenino - Mejorar su situación en el empleo, promoviendo la formación ocupacional y la práctica de condiciones igualitarias de trato, carrera y remuneración - Sensibilizar a la sociedad y a los sectores comprometidos en el sistema de relaciones laborales en esta materia - Articular la planificación y desarrollo de las políticas de igualdad en el empleo, en los distintos niveles territoriales: municipal, provincial, regional e interregional. <p>Está compuesto por las siguientes líneas de intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de la situación de las mujeres en relación al mundo del trabajo - Incorporación de las mujeres al mercado de trabajo - Formación ocupacional para las mujeres - Promoción de las mujeres en el empleo - Cooperación y coordinación interinstitucional
Beneficiarios	
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Capacitación / Sensibilización / Asistencia técnica a Areas Provinciales de Mujer, a entidades sindicales
Período de vigencia	1993- 1995
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Igualdad Jurídica	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>El objetivo principal es propender a la igualdad de derechos y de oportunidades entre mujeres y hombres. Para ello, se propone propiciar disposiciones de carácter normativo y administrativo en todo el ordenamiento jurídico, y también aquellas otras que sean necesarias para facilitar –de manera ágil y expeditiva- la efectiva aplicación de la “Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer” y el ejercicio de los derechos que consagra en todos los ámbitos de la sociedad.</p> <p>Está compuesto por las siguientes líneas de intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento político – institucional de los Organismos Nacionales y Provinciales de la Mujer. - Adecuación de la legislación interna a la Convención - Seguimiento y control del cumplimiento de la Convención - Producción de materiales de estudio e investigación - Creación de un Tribunal de arbitraje y mediación para conflictos fundados en la aplicación de la Convención - Concientizar a las mujeres sobre sus derechos
Beneficiarios	
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Asistencia técnica / Formulación de proyectos de Ley / Capacitación / Sensibilización
Período de vigencia	1993- 1995
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)	
Institución responsable	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios/ Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Cobertura	Provincias de Bs. As., Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Mendoza , Misiones y Tucumán. Se ejecuta de manera descentralizada a través de las Unidades Ejecutoras que conforman las Provincias.
Objetivos	General: Mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población que residen en villas y asentamientos irregulares, con el propósito de mejorar de manera sustentable el hábitat de los mismos, a través de cuatro componentes: 1) legalización de la tenencia e la tierra, 2) provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental, 3) incremento del capital social y humano, 4) fortalecimiento de la capacidad de gestión. Específicos: 1) Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramientos de su barrio, 2) consolidar a la población en el sitio que habitan, 3) proveer y completar redes de infraestructura básica, 4) regularizar situaciones de dominio, 5) relocalizar familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo, 6) llevar a cabo acciones de mitigación ambiental, 7) consolidar los espacios públicos, 8) promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y la capacitación en oficios.
Beneficiarios	Familias con NBI (75% NBI) y bajo la línea de pobreza, asentadas en barrios con: dos o más años de antigüedad en su asentamiento, una población mínima de 50 familias, organización comunitaria al menos incipiente.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	* Implementación de obras de infraestructura básica por licitación pública y empresa constructora. * regularización dominial * relocalización de pobladores de asentamientos con situaciones críticas de riesgo socio-ambiental * fortalecimiento de la organización vecinal e implementación de medidas de mitigación ambiental, forestación, espacios verdes, cicatrización de lagunas * asistencia técnica * acompañamiento social, legal y urbano ambiental * fortalecimiento de las instituciones locales * Financiamiento de capacitadores, material, subsidios de becas de capacitación y seguros para los vecinos que ejecuten obras durante el plazo del proyecto * proyectos de iniciativas comunitarias (PIC) y de incremento del capital social y humano (PFCSyH)
Período de vigencia	1995 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de mejoramiento habitacional e infraestructura básica	
Institución responsable	Dirección Nacional de Infraestructura Social, Subsecretaría de Infraestructura Social y Emergencia habitacional. Secretaría de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social
Cobertura	nacional
Objetivos	<p>* Contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del habitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad.</p> <p>* Fortalecer y desarrollar la organización social, productiva de tecnología y de empleo de los miembros de los hogares de la población NBI y sus asociaciones intermedias con el refuerzo de sus capacidades de subsistencia y autogestión.</p>
Beneficiarios	Población en departamentos, municipios y localidades con NBI.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Aportes financieros destinados a: compra de materiales para la construcción de viviendas básicas, para la refacción o ampliación de viviendas deficitarias; construcción, refacción o ampliación para la provisión de agua potable, tratamiento de afluentes cloacales; construcción, refacción o ampliación de centros comunitarios, centros productivos, etc.
Período de vigencia	Década del 2000 [actualmente no se encuentra vigente]
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Participación Política	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer
Cobertura	Nacional
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la participación de las mujeres a nivel nacional, provincial y municipal en los cargos electivos y/o de toma de decisiones políticas. - Potenciar la capacidad de las mujeres dirigentes para participar en los debates, en las decisiones y en la construcción de las políticas con las herramientas más pertinentes y con una clara conciencia de su responsabilidad desde una perspectiva de género
Beneficiarios	Mujeres
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	<p>Relacionados con las líneas de intervención del Programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización y difusión Objetivo: difundir entre las mujeres y la sociedad en su conjunto, el principio de la igualdad de oportunidades en los niveles de decisión como premisa para la construcción de formas más democráticas e igualitarias. - Apoyo a la acción provincial Objetivo: Lograr que todas las provincias adopten medidas de acción positiva que fortalezcan la participación política de las mujeres - Investigación Objetivo: Conocer las características, perfiles, dificultades y condicionantes de la participación política de las mujeres, antes y después de la ley de cupos. Realizar estudios comparativos entre mujeres de la Capital Federal y del interior del país y con otros países. - Formación de mujeres dirigentes Objetivo: Desarrollar un Programa de formación de mujeres dirigentes. Promover y organizar concertadamente una red de formación y actualización de mujeres dirigentes a distintos niveles.
Período de vigencia	1993- 1995
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Promoción Social	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer (en convenio con la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social y otros organismos)
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>Su objetivo general es mejorar y ampliar la promoción social de las mujeres en situación de riesgo y fortalecer a las organizaciones comunitarias.</p> <p>Está compuesto por las siguientes líneas de intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción social de la mujer - Investigación e información
Beneficiarios	Mujeres
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Asistencia técnica / Capacitación / Sensibilización / Difusión / Investigación
Período de vigencia	1993- 1995
Comentarios / Evaluaciones	

Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM)	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer (dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación)
Cobertura	nacional
Objetivos	Pilotear y aprender de proyectos de gobiernos locales y de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, que se orienten a reducir la vulnerabilidad de las familias pobres y promuevan cambios en las relaciones de género con un enfoque integral de la familia. El Programa está dirigido a apoyar proyectos enfocados con la perspectiva de género en la promoción de la familia en situación de pobreza, fortaleciendo el desarrollo en cada uno de sus miembros. Promueve el trabajo asociativo en todo el país, entre ONG's, el gobierno local y las familias. Apoya capacidades locales de gestión a través de redes asociativas para la formulación, gestión y ejecución de proyectos. Para propiciar el fortalecimiento de las redes y OSC's, el programa es ejecutado a través de las ONG's, articulándolas con el Estado.
Beneficiarios	Programa que se dirige a las familias u hogares en situación de pobreza. Se identifica según los indicadores de NBI y de ingresos (línea de indigencia). Los componentes básicos son: 1) Fortalecimiento a la familia, 1.i) Fondo Equidad para apoyar a los subproyectos con perspectiva de género dirigidos al fortalecimiento de la familia, 1.ii) Fortalecimiento del Capital Social, mediante el financiamiento de actividades que promuevan redes.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Brinda apoyo a las organizaciones participantes para incluir y/o fortalecer la perspectiva de género.
Período de vigencia	2002/2003 hasta 2006
Comentarios / Evaluaciones	<p>Resultados esperados del Programa: Se espera que el Programa logre: disminuir el aislamiento de las familias entre sí, fortalecer las redes sociales, informales, una mayor participación de las familias en la definición de los programas locales, construcción de relaciones permanentes entre las OSC y el gobierno local para el sostenimiento de las prácticas de apoyo a las familias.</p> <p>Sobre el Componente Fortalecimiento a la Familia: La familia, desde un enfoque preventivo, es el eje fundamental no sólo para reparar sino que prevenir situaciones de riesgo o vulnerabilidad, generando un cambio de prácticas donde las estrategias y modalidades de intervención estén asentadas en la participación de tres socios principales: las familias, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Las familias pobres, así como tienen necesidades, también tienen fortalezas y capacidades que con un apoyo oportuno pueden fortalecer su función. Entre las fortalezas de una familia se encuentra su propia red social, la cual es un recurso vital que no debe suplantarse o reemplazarse por servicios institucionales y/o profesionales. El empoderamiento de las familias se logra a través de crear oportunidades donde puedan adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para reforzar su capacidad de negociar sus exigencias y los eventos que suceden en sus vidas.</p>

	<p>Los Objetivos específicos del componente de FORTALECIMIENTO A LA FAMILIA a partir del desarrollo de una propuesta de integralidad consisten en:</p> <ul style="list-style-type: none">* Aumentar las capacidades de las familias para fortalecer sus funciones.* Promover la distribución y asunción de responsabilidades familiares entre padres, madres, niñas/os y demás involucrados en la familia.* Multiplicar las oportunidades de participación de todos los miembros de la familia en los programas sociales destinados a ayudarles.* Profundizar las relaciones solidarias entre los organismos gubernamentales, las OSC y las familias sobre la base del intercambio y mutuo reconocimiento de aportes. <p>Este Componente opera a través de dos subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none">* Fondo Equidad destinado a impulsar acciones en todo el país que favorezcan alcanzar la equidad de género entre mujeres y varones en todas las esferas de la vida social pública y privada tendientes a acortar la brecha de desigualdad de oportunidades entre ambos.* Fortalecimiento del Capital Social destinado a fomentar acciones para la generación y/o el fortalecimiento de redes sociales, de grupos humanos con una importante densidad social organizacional, con relaciones de solidaridad y de ayuda mutua entre los miembros pares de su comunidad y que se integre a las diferentes identidades colectivas presentes en esa comunidad. <p>A su término, se contabilizaron un total de 217 proyectos por un monto aproximado de U\$S 3.900.000, destinados a 140.000 beneficiarios/as directos (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe País, 2007)</p>
--	--

Programa de Salud	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer (en convenio con la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social)
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>Su objetivo general es: Promover mejoras en la calidad de la atención y promoción de la salud de las mujeres mediante el desarrollo de un enfoque integral que atienda a sus necesidades específicas a lo largo de todo el ciclo vital y tenga en cuenta la incidencia de los roles asignados socialmente en el proceso de salud y enfermedad.</p> <p>Está compuesto por las siguientes líneas de intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención integral de la salud - Educación para la salud - Información e investigación - Capacitación a equipos de salud y organizaciones comunitarias
Beneficiarios	Mujeres
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Asistencia técnica / Capacitación / Sensibilización / Difusión
Período de vigencia	1993- 1995
Comentarios / Evaluaciones	

Programa Familias por la Inclusión Social (Ingreso para el Desarrollo Humano -IDH-)	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social, Subsec. de Organización de ingresos sociales, Secret. de Políticas Sociales y Desarrollo Humano
Cobertura	nacional (grandes aglomerados)
Objetivos	El objetivo fundamental apunta a la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades para hacer posible el ejercicio de los derechos básicos, enfatizando la inversión en capital humano y social de las familias beneficiarias.
Beneficiarios	Familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años y/o embarazadas que no perciben subsidios ni asignaciones familiares ni becas escolares. El beneficio se otorga a la familia, pero es la madre la depositaria y titular del mismo.
Contraprestación	Garantizar asistencia escolar de los hijos y controles de salud. También exige la capacitación de las madres para su desarrollo y empleabilidad futura desde otras posibilidades de acceso (Presidencia de la Nación Argentina, 2007)
Bienes / servicios ofrecidos	<p>Componente Ingreso para las Familias: Transferencias monetarias a las familias hasta un tope de \$150 mensuales.</p> <p>Componente Gestión asociada: Promueve el afianzamiento de las capacidades de organización social como medio para el crecimiento de las capacidades individuales y el ejercicio del contralor social, y se apoya para ello en una mejor utilización de los recursos comunitarios locales, y en una apropiada articulación entre las organizaciones.</p> <p>Este componente prevé el desarrollo de acciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difusión y Comunicación. • Acompañamiento a las familias beneficiarias facilitando el acceso a servicios básicos de salud, educación, cuidado integral de los niños, etc. • Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias.
Período de vigencia	mayo 2002 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	<p>Desde Enero del 2005 los beneficiarios (calificados como "inempleables") pueden pasarse del Plan Jefes/as al Familias. Este programa es una reformulación del PAGV (absorbe beneficiarios del PAGV, IDH y Jefes/as).</p> <p>Sus beneficiarios deben ser evaluados como "no empleables" por los Ministerios de trabajo, empleo y seg. social (Faur y otros, 2006)</p> <p>Sobre el IDH (en Faur y otros, 2006): el BID busca con este programa "contener la pérdida en el capital social y humano (...) al tiempo que se estaría sentando las bases para una política pública en el área social, relativa a la inversión en capital humano, como estrategia de reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país". El programa buscó amortiguar las abruptas caídas en el nivel de vida de la población más pobre, suponiendo que se puede "convertir la emergencia en una oportunidad para vincular a las familias pobres con la red de seguridad social" (Faur y otros, 2006: 12).</p>

Programa Federal de la Mujer	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer
Cobertura	nacional
Objetivos	<p>El Programa se propone mejorar la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos, con el fin de beneficiar en el largo plazo la situación de la mujer en el país.</p> <p>El objetivo del programa es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad institucional del Consejo Nacional de la Mujer y sus estructuras constitutivas (Consejo Federal y Directorio), de las Áreas Mujer provinciales y municipales y de las ONGs a través de un proceso de desarrollo organizacional y programático que deje la capacidad instalada para la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. <p>Los componentes del Programa son dos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento Institucional. Este componente tiene como objetivo dotar al CNM y a las Areas Mujer Provincial (AMP) con las capacidades políticas, técnicas y de gestión requeridas para revisar, proponer, formular, dar seguimiento y evaluar las políticas y programas públicos desde una perspectiva de género. 2. Apoyo a las iniciativas locales Este subcomponente prevé financiar la asistencia técnica y capacitación requeridas para fortalecer principalmente a sus áreas técnicas ("Promoción y Capacitación", "Asistencia Técnica", "Comunicación, Información y Difusión"), su dirección ejecutiva, así como a sus órganos directivos colegiados, el Directorio y el Consejo Federal.
Beneficiarios	Areas Mujer provinciales, ONGs
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	
Período de vigencia	1999 hasta 2007 [?]
Comentarios / Evaluaciones	

Programa Materno Infantil de la Nación (PROMIN)	
Institución responsable	Ministerio de Salud, Subsecretaría de Programas de prevención y promoción. Dirección Nacional de salud materno infantil.
Cobertura	Universal: abarca todas las jurisdicciones del país, en la mayoría de los casos a través de la asistencia a los gobiernos locales. Se implementa en efectores ubicados en zonas con % NBI mayor al 40%.
Objetivos	<p>General: Combatir la morbimortalidad infantil en todas sus causas y amparar a la mujer en su condición de madre o futura madre, por medio de la prevención de la enfermedad, la promoción de la salud y el mejoramiento del modelo de atención, particularmente a través de la capacitación de los equipos de salud y el apoyo a la gestión sanitaria.</p> <p>Específicos: 1) Reducir las probabilidades de enfermar o morir de la población de mujeres, niños, niñas y adolescentes; 2) Reducir las desigualdades entre los indicadores de salud correspondientes a cada uno de los géneros, las distintas áreas geográficas, los niveles socio-económicos, étnicas, etc.; 3) Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud, así como las posibilidades de acceso a ellos de toda la población, en especial de los más desfavorecidos; 4) Promover la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con la salud materno-infantil de la población.</p>
Beneficiarios	Mujeres en edad fértil (10 a 50 años), y varones y mujeres desde su concepción hasta los 18 años de edad. No hay criterios de accesibilidad, acceden al programa todos los residentes en el país.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	En Centros de Salud: control del niño sano y a demanda por enfermedad; control de la salud de la mujer en edad fértil no embarazada; entrega de leche en polvo fortificada; control del embarazo; control del puerperio; atención de la salud materno infantil; apoyo a los programas materno-infantiles de las jurisdicciones; capacitación; apoyo a la gestión; entrega de medicamentos para la atención de la población objetivo; entrega de equipamiento para la atención materno infantil; campañas masivas y focalizadas de promoción de la salud...
Período de vigencia	1993 a actualidad
Comentarios / Evaluaciones	Actualmente Incluye Planes como el NACER, Primeros Años y Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"	
Institución responsable	Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud de la Nación.
Cobertura	Todas las provincias del país.
Objetivos	Se propone: 1) Instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños en su contexto familiar y comunitario; 2) Acompañar y fortalecer a las familias en la crianza de los niños desde el nacimiento hasta los 4 años de edad; 3) Generar conciencia a nivel nacional acerca de los derechos de la primera infancia y de la necesidad de garantizar a los más pequeños un adecuado desarrollo desde un enfoque integral. El Programa integra y articula recursos, desde una perspectiva integral, para lograr un impacto significativo y superador sobre las prácticas de crianza y las oportunidades ofrecidas a las niñas y niños.
Beneficiarios	Niños y niñas de 0 a 4 años, sus familias y la comunidad a la que pertenecen.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Los mencionan como "estrategias" del Programa: acompañamiento a las familias en sus prácticas de crianza; desarrollo de iniciativas locales comunitarias.
Período de vigencia	[2007/ 2008 (?)] hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Area Educativa (PRIOM)	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer (en convenio con Ministerio de Cultura y Educación y el Instituto Nacional de la Administración Pública)
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>Su objetivo principal es generar una profunda reforma que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elimine la discriminación por razón de sexo, implícita o explícita en textos y contenidos curriculares y en las prácticas educativas - Asegure que los programas de estudio y en la formación y capacitación docente se transmita una imagen real y completa de las contribuciones de las mujeres a todos los ámbitos de la sociedad, tanto en el pasado como en el presente - Brinde a las mujeres y varones las mismas posibilidades y oportunidades para desarrollar sus intereses, capacidades y aspiraciones - Estimule el aprendizaje de relaciones de equidad, solidaridad y respeto mutuo entre los sexos - Incorpore el principio de igualdad de oportunidades como uno de los indicadores de evaluación de la calidad educativa <p>Compuesto por líneas de intervención”</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación docente y transformación curricular - Tecnología educativa - Comunicación y cultura - Investigaciones y universidad - Educación no formal
Beneficiarios	Mujeres
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Capacitación, campañas de sensibilización, elaboración de materiales didácticos y de difusión para alumnos y docentes.
Período de vigencia	1991-1995
Comentarios / Evaluaciones	

Programa Nacional Mujer, Equidad y Trabajo	
Institución responsable	Consejo Nacional de la Mujer / Convenio Marco con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación
Cobertura	
Objetivos	<p>Objetivo general: Favorecer, desde la perspectiva de la equidad y la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades y actitudes de las mujeres para mejorar su posición en el mundo del trabajo.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Identificar y reflexionar acerca de los patrones culturales que general y reproducen situaciones de desigualdad entre varones y mujeres. * Visualizar experiencias y saberes adquiridos en sus trayectorias de vida, con el fin de reconocer las capacidades valoradas y demandas en los ámbitos públicos y laborales. * Identificar los obstáculos y restricciones que enfrentan para su desarrollo personal y laboral y que son derivados, en gran parte, de la asunción exclusiva de las responsabilidades domésticas. * Ampliar la visión para que encuentren nuevas oportunidades, desarrollen su creatividad y afronten nuevos desafíos en la coyuntura actual. * Desarrollar y/o fortalecer sus capacidades para la participación y negociación en los ámbitos comunitarios. * Contar con herramientas útiles para la inserción laboral.
Beneficiarios	<p>Facilitadoras El primero está dirigido a las facilitadoras de las Áreas Mujer Provinciales y Municipales y/o de otras organizaciones con las cuales el Consejo Nacional de la Mujer formule acuerdos al respecto, a quienes se les dotará de una serie de procedimientos y herramientas para la coordinación de los grupos de participantes.</p> <p>Participantes El segundo está dirigido a las participantes del proceso formativo, mujeres provenientes de distintos contextos económicos, productivos, sociales, culturales y étnicos, de áreas rurales y urbanas, de distintos niveles</p>
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	
Período de vigencia	Desde 2003 hasta 2007 [?]
Comentarios / Evaluaciones	

Programa para productores familiares - PROFAM-	
Institución responsable	Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentación, Instituto nacional de tecnología agropecuaria (INTA)
Cobertura	nacional
Objetivos	<p>General: Asistir en forma directa a los productores familiares, a fin de iniciar un proceso de cambio en su organización, producción y/o comercialización a través de los mecanismos y procedimientos que ofrece el programa, para superar su situación de crisis, estancamiento y facilitar y mejorar el nivel de ingresos y sus condiciones de vida.</p> <p>Específicos: 1) mejorar la habilidad de organización hacia formas autogestionarias; 2) mejorar los ingresos de sus empresas, 3) mejorar la vinculación con la agroindustria, 4) optimizar el empleo de técnicas productivas.</p>
Beneficiarios	Productores familiares que trabajan en forma directa en su establecimiento, con la colaboración de su familia y que poseen las siguientes características: escala muy reducida, deficientes recursos de infraestructura, falta de organización, falta de acceso al crédito, dificultad en la comercialización, bajos ingresos.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Se procura cubrir el autoconsumo, las producciones vinculadas al mercado, las actividades alternativas y los procesos agroindustriales. Se brinda asistencia técnica integral mediante visitas individuales, trabajos grupales y métodos de difusión masiva. Se realizan acciones de experimentación adaptativa, insumos fundamentales para la validación de tecnologías. Se promueve la organización de los productores familiares hacia formas autogestionarias, y su articulación con otras instituciones y organizaciones. Se facilita la búsqueda y apoyo para la obtención de aportes crediticios a los proyectos asistidos.
Período de vigencia	2003 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Programa Regional de Emprendimientos Sociales (REDES)	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social, Dir. Nacional de Economía Solidaria, Staria. de Políticas Sociales
Cobertura	todas las provincias, excepto Catamarca
Objetivos	Fortalecer el crecimiento regional y comunitario a través de alianzas estratégicas del Estado con empresas sociales, económicas y organizaciones de la sociedad civil, para inducir y gestionar procesos de desarrollo sustentable, al orientar la inversión social hacia la creación y consolidación de emprendimientos estratégicos que generen ingresos a hogares en condiciones de vulnerabilidad.
Beneficiarios	<i>Directos:</i> municipios o comunas; entes públicos, privados y/o mixtos para el desarrollo regional; organizaciones sociales. <i>Indirectos:</i> personas en situación de vulnerabilidad social, que presentan proyectos de emprendimientos productivos; entidades públicas o privadas que presentan proyectos orientados a apoyar estrategias de ingreso para familias en situación de pobreza y agentes sociales locales.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Constitución y/o ampliación de Fondos Rotativos. Capacitación y asistencia técnica a sujetos e instituciones en la formulación de diagnósticos y proyectos de desarrollo productivo en el ámbito regional. Transferencia de tecnología en gestión social.
Período de vigencia	Década del 2000 (actualmente en vigencia)
Comentarios / Evaluaciones	

Programa REMEDIAR	
Institución responsable	Ministerio de Salud, Secretaria de programas sanitarios
Cobertura	todo el territorio nacional
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> * Fortalecer el modelo de atención primaria y promover políticas saludables con gestión participativa * Asegurar el acceso a los medicamentos esenciales a la población más vulnerable.
Beneficiarios	Todas aquellas personas que se atienden en los Centros de Atención Primaria de la Salud y se encuentran bajo la línea de pobreza y no poseen cobertura de seguros de salud.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Programa de emergencia que a través de la distribución gratuita garantiza el acceso a los medicamentos de la población en situación de pobreza o que no cuenta con cobertura de obra social. Distribuye medicamentos esenciales en los Centros de Atención Primaria de la Salud, para su prescripción y suministro gratuito a la población objetivo.
Período de vigencia	2002 hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	Participación: REMEDIAR promovió e hizo posible la participación efectiva de la sociedad civil en diversas etapas del Programa, promoviendo políticas saludables con gestión participativa para todos.

Programa Sistemas Alternativos a la Institucionalización	
Institución responsable	Dirección Nacional de Derechos y Programas para la Niñez, Adolescencia y Familia. Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social
Cobertura	Nacional
Objetivos	<p>Generar opciones desinstitucionalizadoras en la atención de niñas/os de la primera y segunda infancia, y fortalecer el vínculo familiar y comunitario a través de diferentes alternativas de tratamiento y atención.</p> <p>Posibilitar la incorporación a un medio familiar permanente mediante la adopción de aquellos niños que se encuentran privados definitivamente de su medio familiar primario.,</p> <p>Ofrecer un sistema de atención familiar transitorio para niños/as menores de 5 años, al cuidado de un Ama Externa.</p> <p>Brindar un medio familiar alternativo a niños/as y grupos de hermanos, a cargo de una familia cuidadora, en un Pequeño Hogar.</p> <p>Fortalecer la red vincular familiar y comunitaria de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, con la articulación de distintas acciones interinstitucionales e intersectoriales.</p> <p>Prevenir las distintas formas de violencia que se ejercen contra los niños, con acciones en el sistema educativo.</p> <p>Brindar acompañamiento para la integración familiar y social a adolescentes con causas civiles o con causa judicial, de manera ambulatoria, con operadores sociofamiliares.</p>
Beneficiarios	Niños/as y adolescentes (de 0 a 21 años) y familias en situación de riesgo
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	<p>Atención a solicitantes en busca de orígenes.</p> <p>Preparación y evaluación de postulantes para adopción, guarda o tutela.</p> <p>Vinculación de niños con familias.</p> <p>Cuidado transitorio de niños en la primera y segunda infancia.</p> <p>Revinculación familiar de niños en la primera y segunda infancia y adolescentes.</p> <p>Fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios.</p> <p>Prevención y tratamiento del maltrato infantil.</p> <p>Acompañamiento de adolescentes para su integración sociofamiliar.</p>
Período de vigencia	Década del '90.
Comentarios / Evaluaciones	

Proyecto de Desarrollo para pequeños productores agropecuarios (PROINDER)	
Institución responsable	Subsecretaría de Economía agropecuaria y regional. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de la Producción de la Nación.
Cobertura	21 provincias del país (excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego)
Objetivos	<p>* Mejorar las condiciones de vida de 40000 pequeños productores pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación.</p> <p>* Fortalecer la capacidad institucional en el nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas destinadas al sector agropecuario.</p>
Beneficiarios	Pequeños productores minifundistas y en menor medida trabajadores transitorios agropecuarios. Dentro de estas categorías son "grupos vulnerables", en particular, los sectores de indígenas, de mujeres y de jóvenes.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Asistencia financiera y técnica a subproyectos productivos. Capacitación a beneficiarios, instituciones y funcionarios provinciales. Estudios de mercadeo. eventos de participación en el nivel provincial para: técnicos de OGs y ONGs, representantes de productores y trabajadores transitorios y familiares de poblaciones aborígenes. Eventos de capacitación. Asistencia técnica para proyectos de desarrollo rural.
Período de vigencia	2002 [?] hasta la actualidad
Comentarios / Evaluaciones	

Seguro de Inclusión Infantil	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social
Cobertura	se implementó sólo en una provincia (Vinocur y Halperín, 2004)
Objetivos	El Seguro Infantil es una estrategia de transferencia de recursos a las familias con el objetivo de elevar el nivel de activos con los que ellas hacen frente a su bienestar.
Beneficiarios	Familias con niños y adolescentes. Se propone que la asignación esté dirigida a la mujer por ser ella la principal agente de socialización de sus hijos. Según Vinocur y Halperín (2004: 45), "la iniciativa buscaba que los cambios positivos dados por el incremento en la capacidad educativa de las mujeres se reflejaran en mejores condiciones de crianza de los niños y niñas, así como para dotarlas de mejores capacidades para demandar los servicios sociales de su comunidad".
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	
Período de vigencia	2001
Comentarios / Evaluaciones	Las familias receptoras del beneficio tenían derecho a duplicarlo si accedían a incorporarse en actividades educativas, de trabajo comunitario de promoción social (como pautas de crianza para niños y niñas pequeños, madres cuidadoras, prevención de violencia intrafamiliar, u organización y apoyo a las mujeres para mejorar la demanda de servicios de salud y educación).

Servicios Comunitarios	
Institución responsable	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Empleo y Formación profesional.
Cobertura	Nacional.
Objetivos	El programa se auto define como un "programa de empleo para grupos sociales vulnerables". Brinda ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados para realizar proyectos de servicios sociales a la comunidad, orientados a mejorar la calidad de vida de la población. Los proyectos presentados deberán incorporar como mínimo un 80% de beneficiarias mujeres, preferentemente jefas de hogar. Los proyectos comprenderán actividades que contribuyan a brindar servicios a la comunidad orientados a mejorar la calidad de vida de la población, en particular, la de sectores de menores recursos. Se entiende por dichos servicios a los relacionados con: atención y apoyo a instituciones comunitarias (áreas de salud y educación especialmente), campañas de difusión, divulgación y/o sensibilización relativas a salud y/o educación, de control y prevención de problemas ambientales, etc. Los proyectos podrán ser ejecutados en forma individual y colectiva por organismos gubernamentales u ONGs. Los proyectos podrán contemplar la ocupación transitoria de los/as beneficiarios con una dedicación completa o parcial.
Beneficiarios	Trabajadores/as desocupados/as que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por Seguro de Desempleo ni estén participando de ningún otro programa de empleo o de formación profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Brinda ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados para realizar proyectos de servicios sociales a la comunidad, orientados a mejorar la calidad de vida de la población.
Período de vigencia	Década del '90 [1996 a (?)]
Comentarios / Evaluaciones	Parte de las justificaciones en la Resolución de creación del programa (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Sec. de Empleo y Formación Profesional, Resolución MTSS No 453/96, Resolución SEyFP No 107/96): "las mujeres constituyen un sector de la población con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, y que presentan tasas de desempleo y subocupación superiores a las masculinas". En consecuencia, "se requiere de acciones específicas para fomentar sus oportunidades de empleo y capacitación laboral".

Servicio de Orientación laboral para Mujeres (Solam)	
Institución responsable	Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad del Consejo Nacional de la Mujer y las Direcciones de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Cobertura	
Objetivos	<p>Propósito: Contribuir a mejorar las condiciones de ingreso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, trabajando sobre los procesos de orientación y acompañamiento ante la búsqueda de empleo, o de una mejora en su situación laboral. El Solam supone la creación de servicios especializados, localizados a nivel municipal, de carácter estable y atendidos por personal capacitado.</p> <p>Objetivo general: apunta a facilitar información específica a las mujeres vinculadas con la búsqueda de empleo, las alternativas locales de trabajo y de formación profesional, y a conformar mecanismos de articulación entre los diversos organismos e instituciones involucradas en la temática laboral femenina.</p> <p>Objetivos específicos: 1) ofrecer orientación, información y asesoramiento diferenciados a mujeres que buscan empleo o un desarrollo laboral más efectivo, 2) proveer a las mujeres un espacio de reflexión personal, 3) ofrecer herramientas y metodologías para la búsqueda de info en materia laboral y de formación profesional, 4) generar redes interinstitucionales de experiencias que ayude, a cada una de las mujeres, en la formulación de su proyecto profesional a mediano o largo plazo, 5) generar redes interinstitucionales para la gestión de programas y acciones destinadas a mejorar la situación de las mujeres en material laboral.</p>
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> * mujeres que desean insertarse por primera vez en el mercado laboral * mujeres desocupadas de larga duración * mujeres que desean reinsertarse en el mercado de trabajo luego de un período de retiro del mismo * mujeres ocupadas que se proponen mejorar las condiciones de su desarrollo laboral futuro.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Formación de mujeres en la temática laboral y de género / Asesoramiento de mujeres que buscan trabajo / Articulación y armado de redes entre organismos involucrados en la temática laboral.
Período de vigencia	Década del '90 [1995 a (?)]
Comentarios / Evaluaciones	

UNIDOS	
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Secretaria de Política Social
Cobertura	nacional
Objetivos	Impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar, fomentando mecanismos de asistencia, privilegiando el ámbito familiar y el fortalecimiento de las redes solidarias en la comunidad, y apoyando las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos.
Beneficiarios	Jefes o jefas de familia con educación primaria incompleta y una tasa de dependencia superior a tres personas, incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años.
Contraprestación	
Bienes / servicios ofrecidos	Apoyo económico a los grupos solidarios mediante transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos), compras comunitarias de alimentos y servicios inherentes, y subproducción de alimentos.
Período de vigencia	2000 - 2001
Comentarios / Evaluaciones	Integra los ex programas PRANI, ASOMA y PROHUERTA.

Referencias:

- Andrenacci, L., M. R. Neufeld y L. Raggio (coords.) (2001) *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Buenos Aires: UNGS, Colección Investigación, Serie Informes de Investigación Num 11, Instituto del Conurbano.
- Faur, Elenor y otros (2006) *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde una perspectiva de Derechos Humanos*. Buenos Aires: CELS, Informe Final UNESCO "Small grants programme on poverty and human rights", mimeo.
- Kessler, Gabriel y M. C. Roggi, (2005) Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina. En I. Arriagada (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I, Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Sec. de Empleo y Formación Profesional, Resolución MTSS No 453/96, Resolución SEyFP No 107/96 (Programa Servicios Comunitarios)
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2006) *Lineamientos de Políticas Sociales*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina, Documento Institucional.
- SIEMPRO y SISFAM (2008) *Guía de Programas Sociales Nacionales*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación, Argentina. Documento interno no publicado.
- SIEMPRO y SISFAM (2002) *Guía de Programas Sociales Nacionales*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación, Argentina. Documento interno no publicado.
- Vinocur, Pablo y L. Halperín (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales 85.

Páginas web consultadas:

- <http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas> (octubre 2008)
- www.cnm.gov.ar (junio 2007)
- www.desarrollosocial.gov.ar (junio 2007)
- <http://www.presidencia.gov.ar/> (mayo 2007)
- http://www.undp.org.ar/docs/odm/ODM07_obj4.pdf (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe País, 2007)

B. METODOLOGICO

B.1. PRESENTACION Y CONSENTIMIENTO INFORMADO

Estimada/o [nombre del entrevistado/a]:

Mi nombre es Carolina Peterlini. Soy Socióloga, Becaria de CONICET con sede en el Centro de Estudios de Población (CENEP). Le escribo por sugerencia de [nombre de la persona a través de la cual lo/la contacto].

En este momento estoy realizando el trabajo de campo para mi Tesis de Maestría en Políticas Sociales de FLACSO. El tema de mi tesis se relaciona con las políticas sociales y las estrategias de supervivencia de los hogares de escasos recursos en contextos de crisis socioeconómicas desde un enfoque de género. Me interesa conocer las opiniones de las personas que tuvieron o tienen un rol importante en el diseño, gestión, análisis o asesoramiento de planes y programas sociales desde los '90 hasta la actualidad. Estoy especialmente interesada en conversar sobre este tema con usted debido a sus conocimientos y amplia experiencia en el campo de las políticas sociales / académico en este tema.

Para ello le estoy solicitando una entrevista personal de aproximadamente una hora de duración. Me gustaría comentarle que todo lo que se exprese en la entrevista es confidencial y luego, para el análisis de lo conversado, se respetará su anonimato; es decir que su nombre no será conocido por nadie.

La misma se llevaría a cabo en el momento y lugar que a usted le resulte conveniente.

Desde ya le agradezco su amable atención y la valiosa colaboración que me pueda prestar en mi investigación. Si está de acuerdo, le pediría que combinemos una cita a través de este medio o de los siguientes teléfonos donde me puede ubicar: [teléfonos de contacto, laboral y personal]

La/o saludo cordialmente,

Lic. Carolina Peterlini

B.2. PERFIL Y CARACTERISTICAS DE LOS ENTREVISTADOS

Nombre fantasía	Década en que participó en gestión de políticas y/o programas sociales	Perfil
Alejandra	1990-1999	Técnico superior (1.3)
Analia	2000-2010	Técnico superior (1.3)
Cecilia	Académica	Académico (con experiencia en el área) (2)
Diego	2000-2010	Técnico superior y académico (3)
Emilia	1990-1999	Técnico superior y académico (3)
Javier	Ambas décadas	Técnico superior y académico (3)
José	2000-2010	Técnico superior y académico (3)
Juan	Ambas décadas	Ejecutivo superior (1.1)
Karina	2000-2010	Ejecutivo inferior (1.2)
Liliana	Ambas décadas	Técnico inferior (1.4)
Mariana	Ambas décadas	Técnico superior y académico (3)
Marta	1990-1999	Técnico superior y académico (3)
Nicolás	Ambas décadas	Ejecutivo superior (1.1)
Patricia	2000-2010	Técnico inferior (1.4)
Paula	1990-1999	Ejecutivo superior (1.1)
Sandra	Ambas décadas	Técnico inferior (1.4)
Silvia	1990-1999	Ejecutivo inferior y académico (3)
Soledad	2000-2010	Ejecutivo superior (1.1)
Valeria	Ambas décadas	Técnico inferior (1.4)
Verónica	2000-2010	Técnico superior (1.3)

Referencias perfiles de entrevistados:

1. Experiencia en gestión en políticas sociales

1.1. Ejecutivo superior (en el acceso al cargo hay mas incidencia de lo político - partidario, cargos con alto poder decisorio. Directores de áreas, Secretarías, etc.)

1.2. Ejecutivo inferior (igual pero con menor poder decisorio. Puestos donde se llega desde lo político-partidario, pero con menor nivel de decisión que el superior. Ej: Coordinadores de programas en los que se ocupa el cargo desde un lugar mas militante que técnico)

1.3. Técnico superior (cargos en los que se valora la capacidad técnica del que está a cargo, sin incidir demasiado lo político-partidario en la obtención y desarrollo del puesto. Ejemplos: cargos de Coordinador de programa)

1.4. Técnico inferior (igual pero de menor poder decisorio, participa en programas en cargos inferiores al de Coordinador, de alta capacidad técnica)

2. Trayectoria académica en el área de políticas sociales

3. Técnico y académico (combina 1 con 2)

B.3. GUIA DE PAUTAS DE ENTREVISTAS

DISPARADOR:

Me gustaría que me cuente su historia profesional en el campo de las políticas sociales / la investigación en políticas sociales (desde sus inicios hasta la actualidad)

1. POBREZA: DEFINICIONES, MITOS Y PREJUICIOS ACERCA DE LA POBREZA Y LOS/LAS POBRES. LA FAMILIA POBRE.

Me gustaría que hablemos ahora de algunos temas relacionados con la pobreza, la familia y las políticas sociales...

Desde su experiencia en el campo de las políticas sociales...

* ¿Cómo cree que se concibe la FAMILIA a nivel general desde el gobierno nacional? ¿Qué concepción/es sobre la "familia pobre" prevalece/n en los planes y programas sociales dirigidos a esta población? (indagar 90' y actuales) ¿Qué opina al respecto?

* ¿Cómo describiría Ud. una familia actual? ¿Y una familia pobre?

Indagar: cómo está compuesta una familia, si percibe cambios en la familia a lo largo del tiempo -últimas décadas- y qué cambios menciona) (Indagar si percibe diferencias en los tipos de familia pobre/ no pobre y qué diferencias menciona)

* ¿Hay diferencias en la forma en que la pobreza afecta a distintos sectores de la población (como: jóvenes, mujeres, ancianos, niños)? Si sí: en su opinión: ¿a qué se deben estas diferencias? *(Indagar si perciben que la pobreza de las mujeres es distinta debido en parte a su condición de género).*

* ¿Cómo "funciona" un hogar pobre? ¿Cómo cree Ud que los pobres del AMBA "se las arreglan" actualmente para llevar adelante sus hogares? ¿Con qué tipo de recursos cuentan los pobres para sobrevivir/ para garantizar la supervivencia de sus hogares? *[ver si aparece capital social]*

* ¿Qué rol cumple cada miembro de la familia en la supervivencia de los hogares? *Indagar sobre roles de género al interior de la familia (cambios a lo largo del tiempo) Si no lo mencionó: ¿Qué hacen las mujeres y que hacen los varones para sostener a la familia- hogar?*

2. IMÁGENES DE GÉNERO EN EL CAMPO DE LAS PS

2.1. Políticas sociales y género: El lugar que ocupa este tema (género, mujeres) en las políticas sociales/ los logros y los pendientes en este campo de las políticas sociales

Si tuvo experiencia en el área:

Ahora me gustaría que nos centráramos en su experiencia en el campo de las políticas sociales y género... [si tuvo experiencia y ya relató, estas preguntas profundizarían lo que pudo haber dicho el entrevistado sobre la misma y estarían centradas en el/los programa/s en el que participó]

Si no tuvo experiencia en el área:

Me gustaría que habláramos ahora de algunos temas relacionados con políticas sociales y género...

* ¿Cómo percibe que se concibe el tema de GÉNERO a nivel general en las políticas sociales (nivel nacional)? / ¿Qué distintas opiniones o tendencias ud. puede reconocer en la percepción del tratamiento del tema?

INDAGAR: en el momento en que estuvo al frente de programa/gestión y actualmente

* Según su opinión, ¿Qué lugar tiene la problemática de género en el conjunto/ en el ámbito de las políticas sociales? ¿Considera que hubo avances en este campo de las políticas sociales? ¿Cuáles? ¿Qué queda por delante (desafíos, pendientes)?

INDAGAR: en el momento en que estuvo al frente de programa/gestión y actualmente

* Si no lo mencionó antes: ¿Qué opina sobre el lugar que debería tener la consideración de las cuestiones y problemas de género en las políticas sociales?

2.2 Los planes y programas sociales orientados a las familias / mujeres: estado de situación de este campo

* Respecto a los programas dirigidos a la familia y/o mujeres: ¿qué tipo de filosofía/s cree que tienen por lo general estos programas? ¿cuál es la orientación predominante de los mismos? ¿A que problemática/s principales apuntan estos programas?

* *Si no lo mencionó antes...* ¿En qué área/s de las políticas sociales las mujeres son mayormente beneficiarias de programas? ¿Y las familias? (por ej: salud, empleo, vivienda, promoción social/ acción y desarrollo comunitario...etc)

* *Si no lo mencionó antes...* ¿Cómo consideran a las mujeres estos programas? ¿En qué sentido se considera a las mujeres un “grupo de riesgo”? (pensando en por ej que por lo gral se las toma como grupo de riesgo en Salud materno infantil)

2.3. Imágenes que circulan sobre el rol de la familia en las políticas sociales: La familia como beneficiaria de políticas sociales / La mujer y su rol en la familia como beneficiaria de políticas sociales

Me gustaría que hablemos un poco sobre los beneficiarios de planes y programas sociales, retomando algunos temas que ya hablamos antes...

* Cuál cree que es el lugar de la familia como beneficiaria de planes y programas sociales? ¿Este lugar cambió a lo largo del tiempo? ¿Por qué? (indagar cambios en la familia si no surgió antes en la entrevista)

* ¿Y cuál es el lugar de las mujeres como beneficiarias de planes/ programas sociales según su opinión? [*Indagar percepción o no percepción del entrevistado acerca de la tendencia de los programas sociales a descansar sobre el trabajo no pago de las mujeres*]

* ¿Qué opina de las contraprestaciones (en general)? ¿Qué contraprestaciones por lo general efectúan las mujeres en los planes/programas sociales? ¿Y los varones? Si percibe diferencias, ¿a qué cree que se deben estas diferencias?

* ¿Considera que las mujeres deberían efectuar contraprestaciones o no? *Si sí*: ¿Qué tipo de contraprestaciones deberían efectuar las mujeres para planes/programas sociales? (laborales, educativas, atención de los hijos) ¿Por qué? ¿Y los varones?

* ¿Es más fácil para las mujeres que para los varones acceder a ciertos beneficios? ¿Cree Ud que a algunas mujeres les resulta más fácil que a otras mujeres acceder a planes y/o programas sociales? ¿Por qué? ¿A qué beneficios acceden unos y otros y por qué?

3. EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL. EL CAPITAL SOCIAL DE MUJERES Y VARONES

3.1. Conocimiento y opiniones sobre el concepto de capital social en general (en el campo de lo social), la actualidad de este concepto

DISPARADOR:

Mucho se habló en el campo de lo social a partir de los '90 sobre conceptos como capacidades, recursos de los pobres, participación y capital social... ¿Está familiarizado con estos conceptos/ enfoques?

* ¿Qué dimensiones/ aspectos/ comportamientos englobaría en el concepto de capital social?

* ¿Qué opinión tiene respecto a estos enfoques // el concepto de capital social (en general)?

3.2. Opiniones sobre el concepto de capital social y su utilización en el diseño de políticas sociales y gestión de planes y programas sociales

Y respecto al capital social y las políticas sociales...

* Según su opinión: ¿Qué importancia se le dió a este concepto en el campo de las políticas sociales en nuestro país en los '90? ¿Y actualmente?

* Según su opinión: ¿El “capital social” de los pobres ocupa algún lugar/ es tenido en cuenta en el diseño de planes y programas sociales (a nivel nacional y local) en nuestro país? *Si sí:* ¿de qué forma?

* *Si no lo mencionó antes...* ¿Ocupó un lugar distinto en otro momento de la historia de las políticas sociales de nuestro país? (Si sí: ¿a qué cree que se debe?)

3.3. Opiniones sobre el concepto de capital social y su utilización en el diseño de políticas sociales orientadas a la mujer/ a la familia.

* Y en el caso de planes y programas orientados a la familia.... ¿Qué rol cree que ocupa el concepto de capital social en el diseño de estos planes y programas? ¿Y qué rol ocupaba en los '90?

* ¿Y en el caso de programas dirigidos a la mujer, qué rol ocupa el capital social en los diseños de estos planes/programas?

3.4. Opiniones sobre el concepto de capital social y la gestión de políticas sociales en nuestro país. La “comunidad beneficiaria” y su lugar en la gestión de programas sociales.

* ¿Conoce Ud. algún plan/ programa social que haya trabajado desde la **perspectiva del capital social**?, ¿Cuáles fueron las motivaciones para darle esa perspectiva?,

* ¿Participó en alguno?, ¿Cómo fue su implementación? ¿Qué resultados se obtuvieron?

* ¿Conoce Ud. algún plan/ programa social que trabaje el tema de **género y capital social**?, ¿Cuál podría decir que es/ fue la "filosofía" de este programa?, ¿Participó en alguno? ¿Cómo fue su implementación? ¿Qué resultados se obtuvieron? Me gustaría conocer su opinión al respecto....

* ¿Los planes/ programas sociales que Ud conoce: toman/ tomaron en cuenta las relaciones sociales preexistentes en la comunidad, los procesos de autogestión o de acción colectiva de los beneficiarios/ destinatarios? (*tendencia de los programas a no tenerlas en cuenta y a poner el foco en la prestación de servicios*)

**A veces se afirma que ciertos planes/ programas sociales que promueven procesos participativos empoderan a sus beneficiarios.... ¿Qué piensa Ud al respecto? *Si no lo dijo antes, indagar*: ¿Cree que todos los beneficiarios pueden ser empoderados por igual, independientemente de su sexo, edad, inserción comunitaria o rol en la comunidad? ¿Qué debería tener un programa para lograr empoderar a sus beneficiarios/as?

* ¿Cree Ud que los beneficiarios de un plan/programa social cuentan con alguna ventaja/ desventaja adicional o indirecta por ser beneficiarios (que no sea el simple beneficio recibido)? (*Indagar si creen que un programa social puede fortalecer el capital social individual de sus beneficiarios*)

3.5 El capital social de las mujeres y varones (*potenciales beneficios que obtienen mujeres/ varones a través del capital social; para qué lo usan; cómo lo construyen; qué problemas se asocian a esta construcción/ uso de capital social por parte de ellas / potenciales beneficios que obtienen los varones a través del capital social de las mujeres*)

Me gustaría que hablemos un poco ahora sobre el capital social en varones y mujeres... [Considerar: si me contestó que no conoce el capital social debería cambiar la formulación de las preguntas que siguen... preguntar por términos que aluden al capital social como redes/ ayuda mutua]

* ¿Qué rol cree Ud. que juega el capital social en la capacidad de obtención de ayuda social de los sectores de escasos recursos?

* ¿Y en el caso de las mujeres? *Si no lo dijo antes, indagar.* ¿Piensa que el capital social manejado por mujeres contribuye a la obtención de ayuda social para el hogar (proveniente de planes/ programas sociales gubernamentales o de ONGs)?

* ¿Considera Ud. que existen diferencias en cómo construyen capital social mujeres y varones? Si sí, ¿Cuáles? ¿Por qué/ A qué cree que se deben estas diferencias? ¿Cuál cree que es la principal motivación de las mujeres para construir capital social? (para qué lo hacen, cómo, etc) ¿es diferente en el caso de los varones? ¿a través de qué recursos o habilidades construirían capital social las mujeres y los varones?

* ¿Los varones obtienen beneficios del capital social de las mujeres? ¿Y los hijos? ¿Y la familia en general como colectivo?; ¿Y las mujeres del de los varones?

(Retomar lo que dijeron antes respecto a los roles de varones y mujeres en la familia actual)

B.4. ANALISIS DE ENTREVISTAS: FAMILIAS DE CÓDIGOS

Code Family: **Datos entrevistado/a**

Codes (2):

[Notas de campo/ Observaciones]

[Trayectoria en el campo de las políticas sociales del entrevistado/a]

Quotation(s): 42

Code Family: **Concepciones del entrevistado sobre pobreza**

Codes (5):

[Condiciones de vida de la población objeto de planes/programas sociales]

[Concepciones del entrevistado sobre la familia pobre]

[Estrategias a las que apelan los hogares pobres para sobrevivir]

[Estrategias de la comunidad para la sobrevivencia cotidiana]

[Opinión general sobre pobreza / pobreza y políticas sociales]

Quotation(s): 50

Code Family: **Concepciones del entrevistado sobre familia, mujeres, género**

Codes (8):

[Concepciones del entrevistado sobre la familia actual]

[Concepciones del entrevistado sobre la familia pobre]

[Concepción del entrevistado sobre la mujer pobre]

[Definición de "género" de entrevistado/a]

[Rol de las mujeres en la sobrevivencia de los hogares]

[Rol de los niños/as en la sobrevivencia de los hogares]

[Rol de los varones en la sobrevivencia de los hogares]

[Rol mujeres/varones en la comunidad]

Quotation(s): 78

Code Family: **Concepciones del entrevistado sobre capital social**

Codes (3):

[Concepto de capital social: dimensiones/aspectos/comportamientos que engloba]

[Concepto de capital social: opinión]

[Opinión sobre conceptos asociados al capital social]

Quotation(s): 78

Code Family: **Políticas sociales**

Codes (10):

[Contexto nacional local vs "recetas" internacionales]

[Gestión de políticas y programas sociales]

[Incidencia organismos internacionales en las definiciones de líneas programáticas de políticas sociales]

[Lo personal/ emocional en la gestión de lo social]

[Modas/discusiones conceptuales en políticas sociales]

[Opinión general sobre las contraprestaciones]

[Opinión sobre cómo deberían ser las políticas sociales]

[Opinión sobre políticas sociales en la actualidad]

[Opinión sobre políticas sociales en los '90]

[Relación entre gestión de políticas sociales/ militancia social y academia]
Quotation(s): 196

Code Family: **Planes/ programas sociales**

Codes (17):

[Consideración de planes/programas de las relaciones sociales preexistentes en la comunidad, los procesos de autogestión o de acción colectiva de los beneficiarios/ destinatarios]

[Diferencias de empoderamiento de beneficiarios según sexo]

[Plan Ahí]

[Plan Alimentario]

[Plan Jefes/as]

[Plan Vida]

[Plan/Programa Familias]

[programa enlatado]

[Programa Jefas]

[Programa Manos a la obra]

[Programa PAGV]

[Programa Primeros Años]

[Programa PROFAM]

[Programa PROMIN]

[Programa Seguro Infantil]

[Resultados de la implementación de programa social para mujeres]

[Resultados de la implementación de un programa social a nivel comunitario]

Quotation(s): 74

Code Family: **Capital social y políticas sociales**

Codes (3):

[Importancia que se dio a conceptos asociados al capital social en las políticas sociales de los '90]

[Importancia que se le da al concepto de capital social en las políticas sociales en nuestro país en la actualidad]

[Importancia que se le dio al concepto de capital social en las políticas sociales en nuestro país en los '90]

Quotation(s): 34

Code Family: **Capital social en planes y programas sociales**

Codes (13):

[Concepto de capital social en el diseño de planes/programas orientados a la familia en la actualidad]

[Concepto de capital social en el diseño de planes/programas orientados a la mujer en la actualidad]

[Concepto de capital social en el diseño de planes/programas orientados a la mujer en los '90]

[Concepto de capital social en el diseño de programas sociales en la actualidad]

[Concepto de capital social en el diseño de programas sociales en los 90]

[Consideraciones sobre la capacidad de los planes/programas sociales de empoderar a sus beneficiarios]

[Consideración de planes/programas de las relaciones sociales preexistentes en la comunidad, los procesos de autogestión o de acción colectiva de los beneficiarios/ destinatarios]

[Lugar que ocupa el “capital social” de los pobres en el diseño de planes/programas sociales en la actualidad]

[Lugar que ocupa el “capital social” de los pobres en el diseño de planes/programas sociales en los '90]

[Resultados de la inclusión de la perspectiva de capital social en planes/programas sociales]

Quotation(s): 59

Code Family: **Familia y políticas sociales**

Codes (3):

[Concepciones sobre la familia pobre que prevalecen en planes/programas gubernamentales] [Concepciones sobre la familia pobre que prevalecen en planes/programas sociales en la actualidad]

[Familia como sujeto de políticas sociales]

Quotation(s): 33

Code Family: **Mujeres y políticas sociales**

Codes (9):

[Capacidad diferencial de mujeres de acceder a beneficios de planes/programas sociales] [Concepción de la mujer en programas sociales en la actualidad]

[Concepción de la mujer en programas sociales en los '90]

[Diferencias de empoderamiento de beneficiarios según sexo]

[Mujeres como beneficiarias de planes/ programas sociales en los '90]

[Mujeres como beneficiarias de planes/programas sociales en la actualidad]

[Mujeres como sujeto de políticas sociales]

[Opinión sobre contraprestaciones que realizan las mujeres en los planes/programas sociales] [Resultados de la implementación de programa social para mujeres]

Quotation(s): 59

Code Family: **Políticas sociales y género**

Codes (7):

[Avances en el campo de las políticas sociales y género]

[El género en la gestión de programas sociales en los 2000]

[El género en la gestión de programas sociales en los 90]

[Opinión sobre contraprestaciones que realizan las mujeres en los planes/programas sociales] [Pendientes en el campo de las políticas sociales y género]

[Percepción del entrevistado sobre el tratamiento del tema de género en las políticas sociales en la actualidad]

[Percepción del entrevistado sobre el tratamiento del tema de género en las políticas sociales en los 90]

Quotation(s): 75

Code Family: **Capital social y género/ mujeres**

Codes (10):

[Capital social y género en diseño de planes/programas sociales en los 90]

[Capital social y género en el diseño de programas sociales]

[Conocimiento de plan/programa que trabaje desde la perspectiva de capital social y género]

[Consideraciones sobre cómo construyen capital social las mujeres]

[Consideraciones sobre cómo construyen capital social los varones]

[Diferencias en el capital social de varones y mujeres]

[Rol del capital social en la capacidad de obtención de ayuda social de las mujeres pobres]

[Rol del capital social en la capacidad de obtención de ayuda social de los varones pobres]

[Rol del capital social en la capacidad de obtención de ayuda social de varones y mujeres]

Quotation(s): 26

B.5. ANALISIS DE ENTREVISTAS: LISTADO DE MEMOS ORDENADOS POR FAMILIAS TEMÁTICAS

Concepciones sobre familia, mujeres, género y pobreza

- ❖ Concepciones del entrevistado sobre la pobreza
- ❖ Concepciones del entrevistado sobre la familia/ familia pobre / mujer pobre
- ❖ Estereotipos sociales
- ❖ Estrategias de supervivencia

Concepciones sobre las políticas sociales

Qué son y qué deberían ser las políticas sociales

- ❖ Políticas sociales en los 90
- ❖ Políticas sociales en la actualidad
- ❖ Opinión sobre cómo deberían ser las políticas sociales
- ❖ Políticas focalizadas
- ❖ Planes y programas sociales
- ❖ Modas, discusiones conceptuales en políticas sociales

Gestión de políticas sociales

- ❖ Gestión de políticas y programas sociales
- ❖ Incidencia organismos internacionales en políticas sociales
- ❖ HIP-capacidad de innovación en políticas sociales
- ❖ HIP-Lo técnico y lo político en políticas sociales

Imágenes de género en el campo de las políticas sociales

Políticas sociales y género

- ❖ Género y políticas sociales en los 90
- ❖ Género y políticas sociales en la actualidad
- ❖ Avances y pendientes en el campo de las políticas sociales y género
- ❖ El género en la gestión de programas sociales
- ❖ HIP - Género en políticas sociales

La familia y las mujeres como beneficiarios de políticas sociales

- ❖ Familia como sujeto de políticas sociales
- ❖ Mujeres como sujeto de políticas sociales
- ❖ Opinión general sobre las contraprestaciones
- ❖ Opinión sobre contraprestaciones que realizan las mujeres

Capital social

- ❖ Concepto de capital social: definición, opiniones y usos según lxs entrevistadxs
- ❖ Capital social y Políticas sociales
- ❖ Capital social y género/ mujeres