

Centro de Documentación en Políticas Sociales

**EL SOSTEN DE LOS HOGARES**  
Trabajo, participación social y relaciones de  
género

**gobBsAs**

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

**GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**Jefe de Gobierno**

Dr. Aníbal Ibarra

**Vicejefa de Gobierno**

Lic. María Cecilia Felgueras

**Secretaria de Desarrollo Social**

Dra. Gabriela González Gass

**Subsecretaria de Coordinación del Plan Social Integral**

Lic. Mónica Desperbasques

-----

**Centro de Documentación en Políticas Sociales**

Lic. Susana Reca

**CENTRO DE DOCUMENTACION EN POLITICAS SOCIALES**

**DOCUMENTOS/ 32**

# **El sostén de los hogares**

**trabajo, participación social y relaciones de género**

**Ateneo 2003**

**Organizado por la Dirección General de la Mujer  
Coordinado por Marta Coelho y Ana Lía Glas**

**Buenos Aires  
2003**

# **DOCUMENTOS DE POLITICAS SOCIALES**

## **COORDINACION EDITORIAL**

**Susana A. Reca**

## **CONSEJO EDITOR**

**Ramón Altamirano:** Consultor PNUD. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación

**Fernando Calderón:** PNUD. La Paz - Bolivia

**Marcelo Cavarozzi:** Universidad Nacional de San Martín

**Laura Golbert:** Universidad Nacional de San Martín

**Graciela Di Marco:** Universidad Nacional de San Martín

**Héctor Palomino:** Universidad de Buenos Aires

**Beatriz Schmuckler:** Instituto Mora - México

**Jorge Schvarzer:** Centro de Estudio de Economía de la Empresa y el Desarrollo - Fac. Cs. Económicas - UBA

## **DISEÑO**

**Omar Alvarez**

## **EQUIPO DE TRABAJO**

**Laura Berdeal**

**Cristina Beutner**

**Alejandra Lamberti**

**Graciela Moyano**

**José Sfeir**

**María Susana del Valle**

Av. Entre Ríos 1492- PB of. 1(1133) Buenos Aires- Argentina.

Tels.: (54-11) 4300-9634/4304-1292

E-mail: enlacesps@buenosaires.gov.ar

ciobasds@yahoo.com.ar

Internet: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/documentos](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos)

## INDICE

<b>Presentación.</b> Carmen Storani .....	05
Texto preliminar: <b>Sociedad productiva / Sociedad reproductiva</b> por Marta Coelho y Ana Lía Glas.....	06
<b>1.- La heterogeneidad de los hogares</b>	
1.1.- <b>Hogares y familias.</b> Beatriz Giri .....	11
1.2.- <b>Jefatura de hogar y nuevos roles femeninos.</b> Rosa Geldstein .....	16
1.3.- <b>Hogares y diversidades sexuales.</b> Flavio Rapisardi .....	22
1.4.- <b>Los techos de cristal.</b> Mabel Burin .....	25
<b>2.- El sostén de los hogares</b>	
2.1.- <b>El perfil sociodemográfico de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires</b> Martín Moreno .....	32
2.2.- <b>Mercado de trabajo, familias y género.</b> Catalina Wainerman .....	36
2.3.- <b>El proceso de ajuste y reforma estructural en Argentina.</b> Laura Pautassi .....	39
2.4.- <b>Mercado de trabajo, género y sectores sociales.</b> Rosalía Cortés .....	44
<b>3.- Las políticas públicas y la participación social</b>	
3.1.- <b>Políticas públicas, políticas sociales.</b> Alicia Lamas .....	54
3.2.- <b>Desarrollo local y sistema de género.</b> Adriana Rofman .....	59
3.3.- <b>Democratización de las relaciones familiares y sociales.</b> Graciela Di Marco .....	67
3.4.- <b>La perspectiva de los derechos.</b> Diana Mafia .....	74

## Presentación

El “sostén de los hogares” ha sido el tema elegido para problematizar una cuestión que con amplio consenso es actualmente considerada central e insoslayable por distintos actores sociales: para amplios sectores que no acceden a la canasta básica, este tema constituye una preocupación cotidiana; cuando se trata de investigadoras/es y de funcionarioas/os responsables de llevar adelante políticas públicas remite también a aspectos estructurales de nuestra sociedad, a diagnósticos básicos y a la evaluación de resultados; para todos es de comprensión inequívoca.

La Dirección General de la Mujer lo ha tomado como eje de trabajo y desarrollado en torno a él distintas actividades. Una de éstas, el ateneo “El sostén de los hogares, trabajo, participación social y relaciones de género”, materia de esta publicación, esta destinado a fortalecer las políticas de la Dirección General de la Mujer promoviendo el nexo entre la investigación académica y la planificación y desarrollo de políticas públicas que contribuyan a la equidad, la justicia y la igualdad de oportunidades en las relaciones de género.

El mismo se desarrolló entre mayo y julio del 2003 y se inscribe en el Plan de igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones que lleva adelante el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los objetivos planteados son la actualización de la información y los debates en torno a las problemáticas de los hogares, la participación social, el trabajo y las relaciones de género; la promoción de la inclusión de la problemática de género en las distintas áreas de gobierno que abordan estas problemáticas; y la difusión del diagnóstico y la agenda de temas resultantes.

La publicación comienza con un texto preliminar a partir del cual se convocó a las/os distintas especialistas participantes y luego organiza en distintos apartados y temas los aportes realizados a lo largo del ateneo: la heterogeneidad de los hogares, el sostén de los mismos y las concepciones que subyacen en la construcción de las políticas públicas que abordan tales cuestiones.

Carmen Storani  
Directora General de la Mujer  
Secretaría de Desarrollo Social  
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

## **Sociedad productiva / Sociedad reproductiva**

Documento base del Ateneo "El sostén de los hogares / trabajo, participación social y relaciones de género"

Marta Coelho - Ana Lía Glas

La canasta básica alimentaria para un hogar integrado por un varón y una mujer adultos y dos niños/as de 5 y 8 años costaba en diciembre del 2001: 186.82\$, y en marzo del 2003: 339.19\$.

La canasta básica total para el mismo tipo de hogar costaba en marzo del 2002: 524.35\$ y en marzo del 2003: 723.03\$

La desocupación alcanza al 17.8% de la población económicamente activa. La subocupación demandante es del 13.8% y la subocupación no demandante es de 6.1% (octubre 2002, INDEC).

En nuestro país, el 45.7% de los hogares y el 57.5 -esto es 13.870.284 personas- son pobres (octubre 2002, EPH, INDEC).

En nuestro país el 19.5% de los hogares son indigentes y el 27.5% - esto es 3.349.161 personas- son indigentes (octubre 2002, EPH, INDEC). Hay 7.079.421 mujeres pobres, 56%-.

Nos proponemos con esta actividad alentar la formulación de algunos interrogantes que necesitamos plantearnos para la revisión y ampliación de una agenda pública actualizada sobre hogares, trabajo, participación social y relaciones de género.

Es intención de este texto presentar la actividad aportando algunas preguntas acerca de los problemas que enfrentan los hogares en la situación de crisis - entendida como consecuencia de las políticas neoliberales de ajuste estructural, desindustrialización, disminución de los ingresos y salarios, crecimiento del desempleo, precarización laboral e informalización de la economía, ausencia de protección social, aumento de la canasta básica familiar de bienes y servicios y profundización de la desigualdad social.

Asimismo, esta actividad procura recoger aportes para una problematización de las transformaciones de la organización social, en particular, sobre cuáles son las formas e iniciativas hogareñas y sociales que se emprenden para acceder a la canasta familiar y analizar cuál es el papel y las responsabilidades que asumen mujeres y varones en la actualidad.

Se considera las iniciativas de acceso a la canasta familiar paradigmáticas de la configuración de las relaciones sociales y de género. Advertimos que la crisis interpela las relaciones establecidas configurando un escenario con momentos de importante participación social, propicio a cambios y a la exploración de nuevas formas de resolución de la vida cotidiana que desdibujan los contornos de los espacios públicos y privados.

Es así, que la diversidad en la composición de los hogares, el abanico de recursos para el sostén de los mismos y las relaciones de género son los temas

centrales que proponemos para construir un panorama actualizado y problemático desde dónde aportar al desarrollo de políticas públicas.

Se ha afirmado ampliamente en la literatura sobre estos temas que en la división de las esferas de lo público y lo privado, de la producción y la reproducción, y en determinado tipo de relaciones entre ambos, se apoya y consolida un sistema de injusticias e inequidades.

La producción de valores de cambio se desarrollarían principalmente en el mundo público, es ahí donde se elaboran los bienes y servicios que tienen un valor de mercado; en este marco se inscribe el concepto tradicional de trabajo, como aquella actividad humana, predominantemente masculina, que produce valores de cambio en la esfera pública. La reproducción en contrapartida es la que se realizaría en el mundo privado, son las actividades que se llevan adelante en el hogar como la crianza de los niños, la limpieza, la alimentación de la familia, el cuidado de los ancianos, el apoyo afectivo necesario, la administración doméstica, las redes de apoyo; el área de la reproducción sería principalmente la del trabajo doméstico, no remunerado y realizado casi exclusivamente por las mujeres. El mundo privado y reproductivo estaría subordinado al mundo público y productivo.

Sociedades predominante productivas y patriarcales? Sociedades ampliamente pobres, reproductivas y patriarcales? Desprivatización de la reproducción?

Es posible sostener hoy, que se registran nuevos cambios en las relaciones entre los ámbitos productivos y reproductivos, que sus contornos se desdibujan, y que por lo tanto la vida cotidiana de un importante sector de la sociedad estaría organizándose de otros modos? Cuáles serían esas transformaciones? Es posible tomar estos cambios como una oportunidad para impulsar políticas públicas que alienten y dinamicen relaciones sociales y de género más justas? Sociedades productivas y democráticas?

De década en década procuramos dar cuenta de crisis -políticas, económico-sociales e institucionales-, cada vez más profundas. Hoy ensayamos una aproximación a las actuales desde la resolución de lo más primario en la vida de las personas, el sostén de los hogares, visto y considerando las dificultades al respecto para más del 50% de las/os argentinas/os.

El sostén de los hogares -actividad y unidades sociales elementales- se nos presenta como una instancia de confluencia de nuevos efectos en la organización y participación en los mundos de lo público y lo privado. Una vez más parece necesario detenernos a examinar los mismos, sus relaciones, la porosidad de sus fronteras.

En el marco de un aumento tan rápido y tan drástico de la pobreza en nuestro país como el sufrido tan crudamente a partir de fines del año 2001, nos preguntamos que sucede con las relaciones sociales cotidianas, con la distribución de responsabilidades y roles en el sostén de aquellos hogares que afrontan enormes dificultades y limitaciones.



A más de la mitad de los hogares no les alcanza con los ingresos provenientes del trabajo remunerado de sus integrantes y/o de la seguridad social para cubrir lo que el INDEC define como una canasta básica de bienes y servicios: cuestiona la vida cotidiana de este amplio y heterogéneo sector social, una organización social concebida aún en torno a dos mundos diferenciados, productivo y reproductivo, predominantemente masculinos o femeninos? Hay cambios significativos en las relaciones sociales y de género que interpelan esa dicotomía? Se estarían probando nuevos entramados sociales?

Los varones no sólo han disminuido su aporte económico al hogar, hoy se registra una masculinización de la desocupación: ¿Qué modificaciones -consecuentes a este fenómeno- del mundo del trabajo se relacionan con este hecho? El crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral es una tendencia: el mundo del trabajo es menos masculino. La precarización, informalización y asistencialización de un importante sector del mundo del trabajo, se asocia también a una mayor feminización del mismo; dónde se constata esta feminización? Impregna al conjunto del mundo del trabajo o no?

Están más presentes los varones en los esfuerzos cotidianos del trabajo doméstico? En qué sectores? Cuántos emprendimientos y organizaciones sociales han surgido para dar respuesta al sostén de los hogares? Qué sectores participan de ellas? Cómo se organizan y cómo se toman las decisiones en ellas? Cómo se distribuyen la tareas y responsabilidades entre varones y mujeres? Pueden estas aportar a transformaciones en el mundo social y productivo? Cómo reforzar la evidencia de que el sistema económico-social orientado por el libre mercado no puede garantizar la reproducción de la vida de todos/as y una sociedad productiva?

Que dimensiones tiene hoy el mundo del trabajo? Es posible hablar del surgimiento de una economía social frente a la contundencia del mundo del trabajo formal productivo? Qué escala tiene esta economía denominada social? No es función de la economía garantizar el acceso a los recursos necesarios para una vida digna de todas/os? Es posible mensurar qué contribución hace la "economía social" al sostén de los hogares? La economía social es sólo economía de pobres para pobres? Trabajo remunerado, trabajo doméstico, redes de apoyo, economía social: no son mundos claramente diferenciados para las mujeres. Y para los varones? La economía social es funcional al sistema imperante o puede modificarlo? En qué condiciones, cuáles de ellas debe garantizar el estado? Cómo construimos el estado que pueda cumplir ese rol? Desarrollo local? Políticas públicas que incluyan la perspectiva de género? Nuevos modelos de gestión?

Macrosocialmente persisten las determinaciones patriarcales y en el mundo microsocial y cotidiano de los hogares se relativizan los patrones tradicionales? En todos los sectores sociales? o se refuerzan como ha ocurrido con otras crisis socioeconómicas? Así como persiste frecuentemente en el imaginario social una concepción de familia relacionada con el modelo conyugal tradicional que contradice las heterogéneas formas de vivir en familia: ¿persiste en el imaginario social un modelo de relaciones entre los géneros que contradice nuevos arreglos familiares

que comienzan a ensayarse? Se vislumbra una mayor socialización del trabajo doméstico en las nuevas generaciones? En todos los sectores sociales?

Nunca esta de más destacar el gran avance que -en particular a partir de la década del 70 del siglo pasado- la perspectiva de género ha implicado para la comprensión de las relaciones sociales, discriminando el sexo de las construcciones sociales y culturales de posiciones, valores e imaginarios entorno a lo femenino y lo masculino.

Asimismo, nunca esta de más volver a destacar (y defender) el gran avance que las convenciones y tratados internacionales incorporados en nuestra Constitución han significado en materia de la diversidad de derechos consagrados que fortalecen nuestra ciudadanía en el plano normativo. Sin embargo -tal como ha sido también frecuentemente señalado- esto no se trasunta aún en forma suficiente, en políticas públicas que garanticen su efectivo cumplimiento. No son tantos los años que han transcurrido desde que este paradigma orienta el pensamiento de las políticas progresistas, en consecuencia nos queda por transitar un camino en el que fortalezcamos nuevas configuraciones sociales, institucionales y políticas que hagan posible el respeto a la integralidad e indivisibilidad de los derechos.

La resolución del sostén de los hogares exige integrar una mirada desde los derechos humanos, y puede plantearse como una noción donde confluyen y se sintetizan aspectos estructurales de la problemática con otros aspectos microsociales, puede colaborar con una comprensión de la abrumadora pauperización y sus diversos y complejos "modos", puede facilitar una aproximación integradora de la domesticidad, del trabajo, de lo productivo, de lo reproductivo y de las relaciones de género.

Tematizar el sostén de los hogares es invitar a todos los sectores sociales e institucionales y con particular responsabilidad al estado a discutir y producir una sociedad justa: quizás es difícil. Es imposible?

## **1. - La heterogeneidad de los hogares**

1.1 - Hogares y familias. Beatriz Giri

1.2 - Jefatura de hogar y nuevos roles femeninos. Rosa  
Geldstein

1.3 - Hogares y diversidades sexuales. Flavio Rapisardi

1.4 - Los techos de cristal. Mabel Burin

## 1.1 Hogares y familias

Beatriz Giri

Desde el título de la mesa con la que me toca iniciar las actividades de este Seminario –Taller se introducen dos conceptos: “*los hogares*” por un lado y lo que se afirma de ellos: que son “*heterogéneos*”.

Dado que muchas veces se tiende a asimilar la idea de **hogar** a la de **familia**, y a que considero que es importante para el desarrollo de políticas públicas eficaces distinguir entre ambos conceptos, voy a comenzar por hacer algunas consideraciones sobre dicha distinción, para luego esbozar algunas de las complejas cuestiones que se vinculan con la heterogeneidad de hogares y familias.

La palabra hogar tiene el mismo origen etimológico que “fuego”, fuego que se utiliza para calentar un espacio donde se reúne un grupo humano y para cocinar las comidas que consumen en común. Las estadísticas toman esta idea de “olla común” al definir en la mayoría de las encuestas como unidad de medición el “hogar” que tiene dos dimensiones: la cohabitación y el compartir un presupuesto alimentario. Habitualmente estas dos variables permiten detectar un hogar, donde se identifica a la persona que es reconocida por sus integrantes como jefe o jefa de hogar, y en torno a esa persona se exploran las relaciones de parentesco, para de esa forma distinguir a la/s familias que conforman ese hogar.

Sin embargo, al analizar un poco más cualitativamente las realidades que vive nuestra sociedad, a partir de muchos factores históricos y de las consecuencias de la crisis estructural que vivimos, vemos que es necesario complejizar las categorías que definen los hogares: por ejemplo, la separación de casa y trabajo en las sociedades urbanas e industrializadas trae consigo que si bien un grupo humano puede dormir bajo el mismo techo, no siempre comparten todo o parte del presupuesto alimentario ni comen juntos todas las comidas. Pensemos en las familias que hoy en esta ciudad pueden compartir algún tipo de techo pero no tienen casi ningún presupuesto que compartir, y por tanto subsisten del presupuesto público para alimentación. Así, los chicos pueden comer en la escuela, si asisten a ella, y los adultos comen lo que pueden, donde pueden, los días que pueden. Puede que compartan un pan y un mate todos juntos en la calle, mientras cartonean. Sin embargo, estos grupos humanos, en tanto esta situación no termine de desmembrarlos, siguen considerándose a sí mismos una familia.

También, debido a los divorcios o separaciones, existen padres y madres (algunos, no todos, como ya sabemos) que contribuyen a la manutención de sus hijos/as aún cuando no convivan cotidianamente con ellos, hijos/as que aportan a la alimentación y otros gastos de sus padres ancianos a los que no les alcanza la jubilación para subsistir (aunque no vivan con ellos) y, viceversa, jubilados que tienen que contribuir a mantener a sus hijos adultos y sus familias, por estar estos desocupados. También, es el caso de familias con algún miembro migrante que envía periódicamente remesas de dinero para colaborar con el presupuesto de su familia, fuera corresidente con él o no.

Veamos ahora qué pasa con “las familias” que componen esos hogares. Comenzaré por plantear un interrogante: ¿de qué hablamos cuándo hablamos de Familia?

Pareciera que hay un consenso generalizado sobre la idea de familia. Todas las personas vienen al mundo en una familia y, a lo largo de sus vidas, la van transformando según sus circunstancias personales, sociales y vitales. Sin embargo,

pese a que hay experiencias individuales sobre estos cambios, se tiende a generalizar y a adoptar un modelo único o ideal, oscureciendo a veces la diversidad de situaciones y experiencias existentes.

La familia es una construcción histórico-social cuyas características se van modificando, condicionadas por una multiplicidad de variables vinculadas, por un lado, con la **dimensión material** del mantenimiento cotidiano y su relación con las otras organizaciones de la sociedad. En ese sentido, no se trata de un espacio privado sino social, relacionado, a su vez, con procesos de transformación más amplios como la urbanización, industrialización, crisis económica, desempleo, aparición de nuevos movimientos sociales, cambios en el papel de las mujeres, etcétera.

Pero, por otra parte, tiene una importante **dimensión simbólica**, relacionada con el sentido que la familia adquiere para sus integrantes. Las representaciones y valores de éstos van construyendo el “ideal familiar” de cada momento histórico, interpelados por discursos que, desde distintos ámbitos, les indican lo esperable, lo permitido y lo reprobado, y condicionan así su desenvolvimiento. A estos efectos, debemos reconocer que es la noción de “hogar conyugal” o “familia nuclear” la que domina nuestro imaginario de familia y quizás nos impide ver otras organizaciones familiares que nos circundan cotidianamente.

Al respecto, cabe recordar que desde la antropología clásica, la noción de “familia” tiene que ver no solo con la coresidencia y el presupuesto alimentario, sino también con la cuestión de definir el grupo, o red de vínculos y relaciones, que tiene en cada sociedad el monopolio de la sexualidad legítima, por un lado y por otro, con la forma que se dan las distintas sociedades humanas para organizar la procreación y la socialización de las nuevas generaciones.

En este sentido, asistimos desde hace unas décadas a un proceso de modificación de los parámetros de la sexualidad legítima, que va incorporando cada vez más otros vínculos sexuales que no son sancionados por el matrimonio tal como se lo entendía hasta hace poco. Tenemos en la Ciudad de Buenos Aires la experiencia de la Ley recientemente sancionada que permite la unión civil entre personas del mismo (o distinto) sexo, de la cual se va a hablar en este mismo panel. También hemos visto en bs medios de comunicación en los últimos días la polémica generada en torno a la solicitud de personería jurídica por parte de una asociación de swingers: tenemos ahí dos o más matrimonios o parejas estables implicadas proponiendo nuevas posibilidades de vínculos sexuales entre sus integrantes. Aunque en este caso no creo que se requieran políticas públicas específicas, más bien todo lo contrario, se trata de no interferir en los comportamientos privados de las personas.

Tampoco la procreación, crianza y socialización de las nuevas generaciones, ni el cuidado de las personas mayores, se mantiene en todos los casos según el modelo ideal clásico: existen formas de procrear que implican la intervención de otras personas y/o instituciones (pensemos en las técnicas de Rep. Asistida) y en la crianza de niños y niñas y cuidado de ancianos es ya más conocida la mediación de personas e instituciones diversas, privadas y públicas.

Otra dificultad para una adecuada comprensión de las familias es el enfoque ahistórico con que se las suele analizar. Hay dos dimensiones temporales básicas que considerar: una es la evolución histórica de las formas familiares asociada con la modernización y con un desarrollo diferencial según clases sociales. Otra es la propia evolución de una misma familia en el tiempo, que remite a las etapas del ciclo de vida familiar, que muestran la fluidez y el cambio por los que transitan las

familias; por ejemplo, uniones consensuales a uniones formalizadas, el nacimiento de los hijos, la separación de los hijos, los divorcios y constitución de nuevas familias complejas. Esto no se refleja fielmente en las estadísticas, que hacen un corte temporal y no incluyen usualmente en sus categorías a las familias complejas.

En la actualidad, asistimos entonces a una creciente heterogeneidad de las organizaciones familiares, consecuencia de los grandes cambios sociales que las han influido: *transformaciones demográficas* (tales como la reducción del tamaño medio de la familia –menos hogares multigeneracionales y más unipersonales–, el retardo de la edad al casarse, el incremento de las uniones consensuales, los divorcios y separaciones, etc.), *aumento de hogares con jefatura femenina y creciente participación de las mujeres en el mercado laboral*, fundamentalmente. Todo ello se refleja también en variaciones en la composición, papeles y funciones desempeñados por sus distintos miembros/as. No obstante, en el plano simbólico persisten formas de representación, normas e imágenes culturales sobre las familias de carácter tradicional, lo que produce falta de concordancia entre los discursos y las nuevas formas y prácticas de las familias.

Voy a recordar brevemente las tipologías comúnmente utilizadas para clasificar hogares y familias. Hogares pueden ser: Unipersonales (una sola persona) o multipersonales (dos o más personas). Entre estos últimos, los tipos de familia que se suelen clasificar son: Familias **nucleares biparentales o “completas”**<sup>1</sup> (una pareja o pareja con hijos solteros), o **monoparentales** (cuando está conformada por madre o padre con hijos solteros); **familias ampliadas** (o extendidas o compuestas, según la fuente) que incluyen además de la familia nuclear completa o monoparental a otros miembros parientes o no parientes. Están también los **hogares no familiares u hogares sin núcleo conyugal** (sin pareja conyugal ni relación padre-madre/ hijo-hija) conformado por el jefe/a más otros miembros parientes o no parientes. Las familias **complejas**, reconstituídas, recompuestas o nuevas familias (que resultan de divorcio o separación y constitución de nuevos vínculos) son difíciles de cuantificar, por cuanto en las encuestas de hogares no se suele preguntar si es la primera unión o posterior, y no se diferencia entre hijos/as e hijastros/as. Recientemente se han distinguido también entre las familias ampliadas las **“familias secundarias”**, que son aquellas que se agregan/allegan a un hogar en que ya existe otro núcleo familiar (hijos/as con su propia descendencia que retornan al hogar paterno-materno, u otros parientes o no parientes que se “allegan”, por haber perdido su propia vivienda, empleo, etc., en el marco de la crisis).

Para finalizar quisiera hacer algunas consideraciones sobre estas características de hogares y familias y las relaciones de género.

El aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha producido grandes cambios en las relaciones familiares y en su organización interna. Desde la década del '80 se vienen observando cambios en las familias nucleares completas del Conglomerado Gran Buenos Aires. Si entonces el 75 % de esas familias seguían el modelo hombre proveedor – mujer ama de casa, para el 2000 la participación laboral de la mujer había crecido más de tres cuartas partes.

Ahora bien, el aumento de la participación femenina en el mercado laboral a partir de la década del '90, no significa una clara señal de aumento de oportunidades para las mujeres. La crisis económica y social las pone en la situación de tener que obtener

---

<sup>1</sup> Nótese la connotación del calificativo de este tipo de familias: son “completas” cuando hay una pareja y esta es heterosexual, con o sin hijos/as.

una ocupación remunerada para reemplazar o complementar los ingresos del marido; esta salida, no obstante, no implica una democratización de las relaciones de género sino que es una consecuencia de las políticas de ajuste. En los hogares más expuestos a la vulnerabilidad social, se aprecia en general un aumento del número de personas que aportan ingresos al hogar, no sólo mujeres, sino también jóvenes y niños.

Si bien estos cambios provocan algunas modificaciones al interior de la actividad doméstica, incrementando la participación masculina en ella y anexando algunas tareas a “la masculinidad” –lo que posibilita una mayor autonomía de las mujeres–, esto no cambia la responsabilidad femenina en el total del ámbito doméstico. La acumulación de tareas a cargo de las mujeres no solo traba su desenvolvimiento laboral y social, sino que crea una serie de tensiones que lesionan su salud y bienestar. Las políticas públicas tienen en esto uno de sus más grandes desafíos, la de estimular por todos los medios a su alcance un reparto más equitativo de las responsabilidades dentro de la unidad doméstica y la de apoyar y reforzar la cobertura de las necesidades familiares desde los servicios estatales y comunitarios.

Otra de las consecuencias de las políticas de ajuste sobre las estructuras familiares ha sido el aumento de la proporción de hogares sostenidos por una mujer. Al mismo tiempo, la tendencia es a una mayor incidencia de la pobreza y la indigencia en el conjunto de la población: las mujeres pobres jefas de hogar son consideradas “las más pobres entre los pobres” por tres razones fundamentales: baja capacidad de generación de ingresos, falta de asistencia económica del varón ausente y escasos beneficios provistos por el ámbito estatal. No hace falta remarcar lo que significa estas condiciones de jefatura de hogar en las mujeres pobres en cuanto a la responsabilidad de que hablábamos antes, y la “responsabilización” que sufren de muchas instituciones públicas y privadas sobre sus condiciones de vida, la educación y salud de los hijos, etc.

En cuanto a las relaciones de género, es fundamental señalar que las jerarquías de género son creadas, reproducidas y mantenidas a través de la interacción de los miembros del hogar; es decir que la familia es la institución primaria para la organización de las relaciones de género en la sociedad. Desde esta perspectiva, la familia puede ser (debería ser) un ámbito para el ejercicio de los derechos individuales pero, al mismo tiempo, es el espacio donde interactúan miembros de poder desigual y asimétrico. La consideración de la familia “nuclear” como tipo ideal representa un modelo de familia sustentado en el supuesto de que existe un conjunto de necesidades universales que son o deben ser cumplidas por las familias. En contraposición, desde el enfoque de género, se plantea que las divisiones de roles se transforman en divisiones esenciales ligadas a la “naturaleza femenina y masculina” en términos de relaciones de poder, donde el conflicto social puede estar presente y permite visibilizar los mecanismos generadores de discriminación, maltrato y violencia.

La identidad individual y social de cada uno de los miembros de la familia va a definir la direccionalidad, grado e intensidad de los conflictos y en general la posición desventajosa de las mujeres, los niños/as, los jóvenes y los ancianos/as los ubica en el lugar de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, en virtud de los cambios sociales y culturales que se han venido dando en las últimas décadas, la identidad tradicional de las mujeres enmarcada en la definición de la familia nuclear como tipo ideal está siendo cuestionada, y nuevas perspectivas de identidad femenina emergen en el panorama social. Algunas, para

cuestionar el papel de madre en exclusividad y negociar un nuevo sentido para la maternidad; otras, para ligar lo privado y lo público de manera más dinámica; y otras más, para anclar en lo público y especialmente en el mundo del trabajo remunerado el reconocimiento a la identidad femenina. También están surgiendo nuevas relaciones paterno/materno-filiales que reflejan un aumento del reconocimiento de los derechos de los niños/as y adolescentes, e incipientes procesos de individuación y autonomía creciente de las personas dentro de las familias, así como cambios en los modelos de sexualidad, especialmente adolescente y un mayor énfasis en la cultura de “pares” entre los jóvenes.

Más recientemente, los estudios de la “masculinidad” han llamado la atención sobre las desventajas que un patrón rígido de roles implica también para los varones, en tanto los obliga a ajustarse a un proceso de “hacerse” hombre y demostrarlo constantemente ante los otros varones y ante las mujeres, lo que no deja margen para las diferentes perspectivas que puedan existir dentro del género. Mandatos determinantes, como el énfasis en el trabajo como eje central de sus vidas, que les proporciona autonomía, los hace proveedores, los transforma en jefes y en la autoridad de la familia, están siendo cuestionados actualmente tanto por varones como por las mujeres.

---

**GIRI, Beatriz Ana**

Feminista, socióloga, demógrafa, especialista en estudios de la mujer de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente consultora de programas sociales.



## 1.2 Jefatura de hogar y nuevos roles femeninos

Rosa N. Geldstein

### Algunas consideraciones conceptuales

Además de proporcionar alguna información, algunos datos, mi propuesta es, sobre todo, la de reflexionar en términos conceptuales y en términos de la realidad social sobre el significado de la jefatura femenina de hogar ¿Por qué hablar de “jefes” y “jefas”?

En realidad, estas categorías responden en buena medida a una necesidad estadística. Cuando se realizan los relevamientos censales o las encuestas a hogares se necesita identificar una “persona de referencia” en cada hogar, a partir de la cual se podrá reconstruir la configuración, la estructura, de ese hogar a partir de las relaciones de los otros miembros con esa persona, a quien se le da el nombre de “jefe” o “jefa”. Aunque en los instructivos y en las publicaciones de resultados se dice que los censos consideran como jefe o jefa a la persona que es reconocida como tal por el resto de los miembros de la familia <sup>2</sup>, la realidad es que nadie le pregunta a todos los miembros de la familia <sup>3</sup>. En el mejor de los casos, el censista formula la pregunta correspondiente sólo a la persona adulta que está dispuesta a contestar el censo o la encuesta. Digo “en el mejor de los casos”, porque puede suceder también que afirme directamente algo así como: “¿señora, el jefe es su marido, no?” ¿Por qué hago hincapié en estas cuestiones? Primero, porque tengo algunas dudas acerca de si la generalidad de la gente se representa la estructura de su familia y las relaciones familiares en términos de la existencia de un “jefe” o una “jefa”. Por ejemplo, en una investigación reciente en la que se aplicó una encuesta sobre temas de salud reproductiva a una muestra probabilística de varones jóvenes residentes en el área metropolitana de Buenos Aires<sup>4</sup>, decidimos hacer esta pregunta de otra manera. En lugar de preguntar directamente “¿quién es el jefe?”, después de algunas preguntas sobre las personas que convivían con el encuestado, le preguntamos: “¿hay alguien a quien ustedes consideren como jefe?”. Cerca de un 40 por ciento dijo que no, que en ese hogar no había ningún jefe.

Pero, como todos sabemos, a pesar de los cambios que se han estado produciendo en la organización familiar (como lo señala Beatriz Giri), todavía hay cierta tendencia cultural a imaginar el hogar “normal” en forma abstracta, en términos del estereotipo patriarcal donde hay un hombre (padre y esposo) que es el proveedor –y por lo tanto el “jefe”, identificando contribución económica con autoridad- y su cónyuge mujer que es el ama de casa; ya sea que esto concuerde o no con algunas realidades

---

<sup>2</sup> Éste es el caso de los censos argentinos de población, pero suele ser así en las recomendaciones internacionales.

<sup>3</sup> Utilizo los términos “hogar” y “familia” como sinónimos en beneficio de la agilidad de la exposición y, porque si bien representan conceptos y objetos sociales diferentes, la gran mayoría de los hogares particulares en la Argentina son de tipo familiar o, en otras palabras, están constituidos por miembros emparentados entre sí.

<sup>4</sup> Geldstein, R. N. y M.L. Schufer (2002). *Iniciación sexual y después ... prácticas e ideas de los varones jóvenes de Buenos Aires*. Buenos Aires: CENEP/OMS.

concretas que se encuentran en franco proceso de crecimiento <sup>5</sup>. Y esto tiñe las expectativas sociales de tal modo, que es poco probable que a una mujer que vive con su marido se le ocurra decir que ella es la jefa de hogar si le preguntan quién es el jefe. Aun cuando antes no se le hubiera ocurrido pensar si había un jefe en su familia y quién era.

Otra cuestión que quiero señalar se refiere a la necesidad de separar la identidad reconocida por las estadísticas como "jefa de hogar" de la categoría denominada "sostén del hogar"; éstas se superponen en alguna medida, pero no por completo: no es el mismo universo, no se trata necesariamente de la misma población en un mismo momento. En las dos últimas décadas ha aumentado de manera significativa el número de hogares en los que las mujeres desempeñan el rol de sostén económico, ya sea porque son el único miembro que percibe ingresos, porque su ingreso es el principal o un imprescindible componente del presupuesto familiar, o porque ganan en un pie de igualdad con el cónyuge varón <sup>6</sup>. Pero si éste está presente, en general no se declaran como jefas: o no les parece que esta situación las ubique en la condición de jefas o no lo contestan ante determinada forma de preguntar. Por otro lado, no necesariamente todas las mujeres que son registradas como jefas son ellas mismas el principal receptor de ingresos o el principal sostén del hogar, un rol que puede estar desempeñado por un hijo o una hija adultos. Pero, como veremos, parece haber una relación entre ambas categorías; una relación dinámica que es necesario e interesante mirar con una perspectiva diacrónica.

En efecto, un enfoque relativamente reciente en esta temática de la responsabilidad económica de las mujeres (para ponerle un nombre abarcador a estos fenómenos sociales de sostén de hogar o jefatura), una línea bastante fructífera de investigación, es aquélla que tiende a una mirada dinámica, es decir al análisis del desarrollo del ciclo vital, de las trayectorias maritales y las trayectorias familiares de las mujeres. Y lo que se encuentra es que aquellas dos categorías no son compartimentos estancos, o que la jefatura de hogar a cargo de mujeres, no es una categoría social estática: es por lo general una etapa en el ciclo de vida de la mujer. Una etapa a la cual inexorablemente llegaremos la mayoría de las mujeres, a menos que nos cobijemos en el hogar de algún hijo o sigamos entrando en nuevas uniones de convivencia después de las separaciones o divorcios, o de la viudez (ya que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres).

---

<sup>5</sup> Y todavía concuerda bastante en términos estadísticos, ya que este tipo de hogares sigue siendo la mayoría o, mejor, la primera minoría en la Argentina y en buena parte del mundo.

<sup>6</sup> Geldstein, R.N. (1994). *Los roles de género en la crisis: Mujeres como principal sostén económico del hogar*. Buenos Aires: CENEP y UNICEF. Cuadernos del CENEP N° 50; Geldstein, R. (2003). "El cambio en las estructuras familiares: hogares unipersonales, uniones consensuales y jefatura femenina". En Sanchís, N. (coord.) Georgadis, M. de la P. y Jiménez. M.C. (eds.) *Familia y Género. Aportes a una política social integral*. Buenos Aires: Proyecto de Asistencia Técnica en Género (PROGEN), Consejo Nacional de la Mujer y Banco Mundial (53-61); Geldstein, R.N. (en prensa). De "buenas" madres y "malos" proveedores. Género y trabajo en la reestructuración económica. En *Subjetividad y procesos cognitivos*, revista del Instituto de Altos Estudios en Psicología y Ciencias Sociales de la Universidad de Ciencias Empresariales y sociales (UCES), M. Burin e I. Meler (eds.) número dedicado al tema *Género, trabajo y familia*; Wainerman, C. (2003). La reestructuración de las fronteras de género. En Wainerman, C. (comp.) (2003). *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires: UNICEF y Fondo de Cultura Económica (55-104)

## Hogares con jefatura femenina

Hechas las anteriores salvedades, nos preguntamos entonces ¿qué es una “jefa de hogar”? Básicamente, por esta cuestión de las expectativas sociales en torno a lo que constituye lo común, lo más frecuente o lo “normal”, cuando aparecen mujeres registradas como jefas de hogar es porque en esa casa, en ese hogar, no hay un varón adulto presente o, más específicamente, porque ese hogar no está organizado en torno a una pareja conyugal. Pero, como veremos, se trata también de una población muy heterogénea.

A pesar de que en los últimos años se ha incrementado un poco el número de mujeres casadas o unidas, con su marido presente en el hogar, que son registradas como jefas -ya sea porque ellas mismas se declaran así, o porque los maridos deciden reconocerlas como tales- los hogares donde el jefe registrado es un varón continúan siendo indiscutible mayoría. De acuerdo a los datos proporcionados por el último censo, el 62,3% de todos los hogares particulares de la ciudad de Buenos Aires tienen un jefe varón, una proporción que se eleva al 73,2% de los hogares multipersonales de tipo familiar<sup>7</sup> y al 91,3% de los hogares familiares estructurados en torno a la presencia de un núcleo conyugal completo: el conformado por el jefe (o la jefa) y su cónyuge<sup>8</sup>.

Pero es indudable que la jefatura de hogar es un hecho creciente entre las mujeres. En la Ciudad de Buenos Aires, la proporción de mujeres adultas que eran jefas de hogar se incrementó del 18,7 a casi el 23% entre 1990 y el 2002. Esto ocurrió principalmente en el grupo de edad 25-34 y en el grupo 35-44; en estas edades, en las que las mujeres están criando y educando hijos, más de una de cada cuatro es jefa de hogar .

¿Cuál es la proporción de mujeres sobre el total de jefes? La proporción de hogares encabezados por mujeres se incrementó desde el 29 hasta el 33% del total de hogares entre 1990 y 2002. Es un aumento apreciable, concentrado en las edades jóvenes y también entre las mayores: las que tienen entre 25 y 34 pasaron del 12 al 20,3% en estos doce años y las del grupo 35-44 aumentaron su peso desde el 20 hasta el 31%, mientras las mayores de 65 pasaron de poco más del 40% al 49 por ciento<sup>9</sup>.

Una cuestión a tener en cuenta es cuán rápido en las trayectorias de vida las mujeres llegan a este estadio y por qué motivos. Tradicionalmente el motivo para que una mujer apareciera como jefa de hogar en las estadísticas es que fuera viuda. O sea, que perteneciera al tipo de hogar que los demógrafos conocemos como “nido vacío”: el marido murió, los hijos se fueron; hay una mujer madura sola. No hay nadie que la mande, aunque en realidad ella tampoco manda a nadie. Aparece como

---

<sup>7</sup> Es decir, excluyendo del cálculo a los hogares unipersonales y a los constituidos por miembros no emparentados entre sí.

<sup>8</sup> Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Buenos Aires: INDEC, Cuadro 5.2.

<sup>9</sup> Datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, del INDEC.

jefa de hogar. Éste, el de los hogares unipersonales, es todavía el tipo de hogar mayoritario entre los de jefatura femenina en la ciudad de Buenos Aires (46,5 % en los cuales casi ocho de cada diez jefas son mujeres mayores de 45 años). Sin embargo, por las nuevas tendencias –como las uniones maritales más inestables debido al aumento de las separaciones y divorcios- no han sido éstos los hogares que más han crecido últimamente; los que más han crecido son los hogares monoparentales con una jefa mujer a cargo, no como consecuencia de la viudez sino de las rupturas voluntarias de uniones maritales, lo que se refleja en el incremento ya comentado de las jefas maduras y jóvenes.

Estos fenómenos se relacionan con la heterogeneidad de las estructuras que encontramos al observar la variedad de formas de organización de la vida familiar, una heterogeneidad que se repite al interior de la categoría de hogar con jefatura femenina: a aquel número, cercano al 50 por ciento, de mujeres que viven solas, le siguen un 22,8% de hogares nucleares incompletos (o monoparentales), un 16,5 % de hogares extendidos y un 10,5% de hogares nucleares completos<sup>10</sup>. Otros factores, como las edades de las jefas y el número y edades de sus hijos, significan adicional variabilidad de situaciones, problemáticas y necesidades.

### **Jefatura femenina y pobreza**

Aunque ser mujer jefa de hogar no implica necesariamente ser pobre, tal como sucedió en la sociedad como un todo, la incidencia de la pobreza en hogares con jefa mujer ha crecido. Como lo indican los datos proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares, en octubre del 2002 el 38% de todos los hogares con jefa mujer eran pobres, pero la pobreza alcanzaba al 67% de los hogares que teniendo una jefa mujer, también tenían hijos menores a cargo; la incidencia de la pobreza es más alta en estas familias porque son más numerosas y porque muchas veces los hijos de corta edad son un impedimento para que la madre cumpla una jornada laboral completa.

Cuando pensamos en los grupos que deben ser objetivo de políticas sociales por su situación de vulnerabilidad o de pobreza, por lo general los tipos paradigmáticos que tenemos presentes son el de las madres solas jóvenes, a cargo de hijos menores de seis años exclusivamente, o el de las madres adolescentes; pero éstos no son los únicos hogares con jefa mujer que debieran ser beneficiarios de políticas sociales.

Hay que considerar, por ejemplo, a las mujeres solas de edad avanzada, que no aparecen con una incidencia de pobreza alta en las estadísticas. Simplemente porque las mediciones que evalúan la pobreza por ingreso dependen mucho del tamaño del hogar. Se basan en el ingreso per cápita, que surge de dividir el ingreso total del hogar por el número de miembros; entonces, lógicamente, a igualdad de ingresos totales, es menos probable que una persona que vive sola aparezca como pobre. Por lo tanto, deberíamos preguntarnos si no hay un umbral de ingresos absolutos por debajo del cual no es posible vivir a un nivel digno, aunque el hogar sea unipersonal. Si no alcanza para pagar un alquiler o para comprar remedios, no importa que sea una sola persona. Hay gastos fijos, como el del alquiler, que se

---

<sup>10</sup> El resto corresponde a las categorías minoritarias de hogares compuestos –que incluyen núcleos completos o incompletos- y hogares no familiares. Fuente: INDEC (ob. cit.)

pueden prorratar entre más miembros, pero una persona sola no tiene esta posibilidad.

Están también las mujeres maduras, pero todavía en edad de criar hijos, que pueden ser madres a cargo de una familia más o menos numerosa. Pueden tener en casa hijos (y también nietos) con edades entre los dos y los veinticinco años, y por lo tanto enfrentar varias problemáticas a la vez: los chicos chiquitos (para los cuales no hay suficiente oferta de guarderías accesibles), los chicos en edad escolar (para los cuales tal vez no se consiguen vacantes), los hijos adolescentes (que pueden estar en la calle, porque no accedieron al colegio secundario y tampoco encuentran trabajo). Todo eso representa para esas madres problemas fuertes: temor a dejar a los más pequeños solos en casa para salir a trabajar; temor a la droga, a las enfermedades de transmisión sexual, a que su hijo adolescente o joven caiga en la delincuencia... son los temas que una escucha repetidamente cuando entrevista a este tipo de mujeres <sup>11</sup>.

Y por último, no se puede dejar de hacer referencia a las "jefas paradigmáticas", que realmente existen, son también muchas y las que más han estado incrementando su número en los últimos años. Se trata de las mujeres entre 20 y poco más de 40 años, o sea en edades reproductivas, y con hijos de corta edad: una etapa del ciclo vital en la que tradicionalmente se espera que la mujer esté casada o unida, fuera del mercado de trabajo y con su compañero presente, cumpliendo el rol de proveedor. Pero es justamente entre los hogares con mujeres de estas edades y con cargas familiares, donde más ha aumentado la jefatura femenina en los últimos años.

Las mujeres jefas de hogar tienen una tasa de participación muy alta en el mercado de trabajo, una participación que se incrementó en la última década: la tasa de actividad económica de las jefas trepó del 47% en 1990 a casi el 54% en el año 2000. Y de la misma manera, en forma más impresionante, aumentó su tasa de desempleo, sugiriendo que las desocupadas no son solamente las mujeres que perdieron su empleo, sino también las que están ingresando al mercado de trabajo. Muy posiblemente algunas son mujeres mayores que antes podían vivir de una pensión o jubilación, o de lo que recibían del ex marido en concepto de "alimentos" y ya no pueden hacerlo, o bien mujeres que entraron a la condición de jefatura en esos años y debieron salir a buscar trabajo. Obviamente, aquellas que son madres solas a cargo del sostén familiar, son las que no pueden elegir no trabajar por un ingreso.

Esto habla de la crisis económica y social y de las dificultades de los hombres para cumplir con el rol socialmente asignado de proveedor económico; de estas situaciones se desprenden problemas vinculares que por ahora son difíciles de captar desde los datos cuantitativos.

### **¿De amas de casa a proveedoras y de proveedoras a jefas?**

---

<sup>11</sup> Geldstein, Rosa N.(1997). *Mujeres jefas de hogar: familia, pobreza y género*. Buenos Aires: UNICEF Argentina.

Las evidencias recogidas a partir de diversas investigaciones cualitativas permiten manejar la hipótesis de que muchas disoluciones de vínculos conyugales tendrían su origen en la contrastación entre las expectativas de roles genéricos que tenían el hombre y la mujer al formar una unión, por una parte, y la posibilidad real de cumplirlas en el contexto actual, por otra parte. Ya no es una novedad que está en curso un proceso de cambio en el desempeño de roles de género. Pero cuando la mujer pasa a ser el sostén del hogar y el hombre pasa a ser económicamente dependiente de ella y no encuentra otra función que legitime su estatus en el hogar, cuando esta posibilidad de cumplimiento de los roles preestablecidos se quiebra, están dadas las condiciones para un posible conflicto conyugal. En términos generales la mujer, aunque esté en el mercado de trabajo, aunque tenga una carrera profesional, piensa que no necesita eso para justificar su existencia, no es la única parte constitutiva de su identidad. Una mujer, si es madre, siempre siente que ha cumplido una función importante en la vida, siempre tiene trabajo, siempre tiene algo que hacer. La identidad masculina, en cambio, está mucho más ligada al desempeño laboral y al desempeño del rol de proveedor en el marco familiar.

Hay un trabajo muy interesante de Helen Safa<sup>12</sup>. Una investigación hecha en países del Caribe hispano: Puerto Rico, República Dominicana y Cuba, que se llama "El mito del varón proveedor", donde la autora muestra que en realidad entre los pobres del Caribe, los hombres no pueden cumplir el rol de buen proveedor. En Argentina, entre las familias pobres estructurales, ya sea en el medio urbano o entre aquellas de origen rural en las provincias del norte del país, donde los hombres desde hace ya muchos años han tenido trabajos inestables, donde han migrado en forma estacional o permanente por motivos laborales, siempre han quedado mujeres solas a cargo de los hogares: las madres y también las abuelas, cuando las hijas jóvenes emigran a las grandes ciudades en busca de trabajo. Pero el empobrecimiento de vastos sectores de la población argentina y el aumento del desempleo, que desde algunos años está golpeando a los varones con mayor intensidad, parece haber extendido este fenómeno social, dotándolo de un nuevo dramatismo.

-----  
**GELDSTEIN, Rosa N.**

Licenciada en Sociología (UBA) y Magister en Estudios Sociales de la Población (FLACSO/CELADE-ONU). Investigadora Independiente del CONICET en el Centro de Estudios de Población (CENEP) y consultora de organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Dirige investigación en Salud Reproductiva; Familia, Trabajo y Género, y Población y Desarrollo, temáticas en las que registra alrededor de 50 publicaciones. Trabaja en la formación de investigadores como docente de posgrado, directora de tesis y supervisora de investigación.

---

<sup>12</sup> Safa, Helen I. (1995) *The Myth of the Male Breadwinner. Women and Industrialization in the Caribbean*. Boulder, Colorado, U.S.A. y Oxford, U.K.: Westview.

### 1.3 Hogares y diversidades sexuales

Flavio Rapisardi

Interrogarnos sobre la "heterogeneidad de los hogares" para preguntarnos por el sostén, el trabajo, la participación y las relaciones de género en los hogares desde una perspectiva de diversidades sexuales nos permite producir una serie de reflexiones.

En primer lugar ¿Bajo que categoría podemos hablar de hogares en las comunidades gay, lésbicas, travestis, transexuales y bisexuales? Ciertas teorías nos hablan de "hogares homoparentales". Sin embargo esta categoría es reduccionista ya que no incluye a hogares formados por travestis y mucho menos al formado por transexuales ¿Por qué? Básicamente por el tipo de relaciones de género y por las formas de sostén y participación de hogares formados por travestis y transexuales se asemejan a lo que podríamos llamar "hogares típicos": roles genéricos "tradicionales" y masculinización de la desocupación y feminización del trabajo. Pero estos procesos no son iguales a los de un hogar formado por personas heterosexuales, ya que en el caso de travestis y transexuales, en la mayoría de los casos el sostén proviene del trabajo sexual.

En el caso de gays y lesbianas, la participación y las relaciones de género son diferentes a las que denominamos como típicas. En lo que respecta a la participación social y al sostén, en general, los mapas de consumo categorizan a las parejas gays más que a las lesbianas en la categoría de consumo ABC1. Esto es así porque el nivel salarial de varones es superior al de mujeres lesbianas o heterosexuales, en el hogar se cuentan dos sueldos y, en la mayoría de los casos, sobre todo en los "hogares gays" no hay hijos. Distinto es el caso de las lesbianas en los que si suelen haber hijos/as y en los que la tendencia a la inseminación artificial es cada vez más pronunciada.

Todas estas consideraciones son aproximaciones ya que no existe en Argentina un estudio cuantitativo sobre estas realidades. Pero, estas consideraciones, si alcanzan para repensar los planteos en torno a la revisión y ampliación de una agenda pública.

En este sentido, nuestras críticas, las de los y las investigadores/as y activistas que trabajamos en temas relacionados a las diversidades sexuales se relacionan con la desnaturalización de las funciones del estado. Frente al debate sobre la neutralidad del estado en el derecho de familia, no podemos más que criticar el mito de la no intervención del Estado en las familias y en los hogares. En este sentido coincido con Frances Olsen cuando plantea que no podemos seguir pensando en términos de "intervención" y "no intervención", ya que el Estado interviene de todos modos para proteger y reproducir modos de sostén, trabajo, participación social y relaciones de género. También es improductivo pensar en términos de graduación de la intervención, ya que lo que está en discusión es el tipo de política estatal para los hogares y esta tiene alcances específicos y diferenciales al interior de lo que podríamos denominar "política sexual" del estado, la que es universal y sistémica.

También retomando a Olsen podemos proponer que debemos pensar las políticas públicas y las agendas en el tema que nos convoca en paralelo a las políticas estatales en campos más amplios como ser política social, económica y cultural. No existe el estado del "dejar hacer" ya que esta idea no es más que la falacia neoliberal y neoconservadora que utiliza al estado para desarticular al propio estado y producir distribuciones inequitativas. El estado entonces siempre interviene. Lo que debemos pensar es entonces en las clases, en los modos de diseño de las intervenciones públicas y en la discusión de las jerarquías en la agendas de acción en relación con los hogares.

En Argentina y en relación con la población GLTTB, existieron tres debates en donde se articularon las cuestiones de sostén, participación y relaciones de género: el pedido de personas GLTTB para que incluyan a sus parejas en las obras sociales, el pedido al Ministerio de Trabajo para extender las pensiones a parejas GLTTB y el debate sobre la ley de uniones civiles.

Si bien nos vamos a detener en el tema de las uniones civiles, todos estos debates articularon con el problema que podríamos denominar como "general" de la creciente pobreza en nuestro país. Si bien los medios de comunicación tienden a presentar estos debates como un problema de identidades y de reconocimiento cultural, se tiende a soslayar el problema de la precarización de condiciones materiales de existencia que también alcanza a los hogares GLTTB y que se manifiesta alrededor del problema del sostén.

El acceso a las obras sociales que fue logrado en OSPLAD y Aeronavegantes, y el actual debate con el Ministerio de Trabajo por el tema de las pensiones es claramente un debate sobre la creación de una versión democrática del sistema de pensiones y cobertura social. Es decir, se debate el carácter inclusivo de estos sistemas más allá de la orientación sexual o identidad de género de la pareja que forme un hogar.

En los debates sobre la Ley de Uniones Civiles se pusieron en juego más de una concepción sobre los temas que nos convocan. Pero con fines expositivos podemos reducirlos a tres posturas: los sectores de la derecha que se oponían al proyecto con argumentos decimonónicos sobre naturaleza y perversión; los sectores conservadores que se opusieron bajo el argumento de igualdad ante la ley a la creación de intervenciones públicas de carácter diferencial y específico; y los sectores más progresistas que sostuvieron la necesidad de avanzar en la promoción de los derechos sociales a través de medidas específicas como en este caso la creación de un registro de uniones civiles que otorgue a las mismas todos los derechos que se otorgan a todas las familias en la Ciudad de Buenos Aires.

Es alrededor de dos conceptos, cónyuge y familia, que se produjeron los debates más interesantes. La derecha cuando vio que sus argumentos no lograban articular una resistencia efectiva al proyecto, propusieron eliminar directamente esta referencia a la familia y en un raptó de liberalismo a destiempo propusieron que la "uniones civiles" se celebraran sin requisitos por dos o más personas. En esta intención de borrar el concepto "familia" se articuló el tipo de política que pienso se debatirá en este seminario: el tipo de política pública y participación social



necesarias para repensar el sostén de los hogares desde relaciones de género concebidas no a partir de identidades, sino de las distribuciones inequitativas del ejercicio del poder. En los hogares GLTTB se reproducen de distintas maneras los roles genéricos tradicionales, pero también existen experiencias comunitarias de sostén. Este caso es el del Hotel Gondolín. En este Hotel de la zona de Palermo que sufre el continuo hostigamiento de la Justicia Contravencional y de la Policía Federal, 50 travestis conviven con un modelo cooperativo. Todas las integrantes ejercen el trabajo sexual, pero se han organizado para reclamar a la justicia y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la prestación de servicios que incluya la posesión definitiva de la vivienda, el acceso a la educación y los servicios de salud que todavía no les asegura.

Es en este sentido, en el marco de la actual crisis y de nuestro contexto definitivamente latinoamericano, a quienes trabajamos derechos GLTTB se nos hace muy difícil pensar en políticas públicas y agendas de derechos y diversidad en materia de sostén que no contemplen las siguientes dimensiones:

- 1 Participación de los y las involucrados/as en los procesos de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas en la materia.
- 2 Repensar las relaciones genéricas al interior de las familias y de los hogares no en términos de identidades, sino de posiciones de poder.

Y, por último

- 3 Articular las políticas públicas en la materia con la discusión sobre una concepción general del estado. Esto para evitar el riesgo de reproducir mecanismos a los que Ranciere denomina como "pospolítica", es decir, un tipo de administración que solo trata demandas puntuales con el objetivo de aislarlas de otros conflictos, con el objetivo de correr ejes de conflicto sin erradicar la problemática tratada o el problema general de la desigualdad que caracteriza a nuestras sociedades.

En el debate sobre unión civil, el Diputado Alexis Latendorf festejó la Ley de Unión Civil con la frase "Bienvenidos a la legalidad". Esta frase sobre la legalidad es para nosotros y nosotras muy importante porque consagra formalmente una ampliación de nuestros derechos en materia de reconocimiento y condiciones materiales de vida. Pero solo es un paso en un camino en el que no alcanza con la formalidad de las leyes, sino que hace necesario la "promoción de experiencias" en las que las diferencias intervengan no como instancias preconstituidas, sino como voces de reclamos cambiantes en un espacio de conflicto que no se clausurará porque la justicia debe siempre ser pensada no solo para los presentes.

-----  
**RAPISARDI , Flavio**

Es egresado de la carrera de Filosofía de la UBA. Docente de la misma universidad. Asesor en derechos humanos del bloque Izquierda Unida de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Coordinador del Área de Estudios Queer de la UBA. Coautor del libro "Fiestas, Baños y Exilios. Los gays porteños en la última dictadura". Ha publicado en diversos medios nacionales e internacionales sobre el tema de minorías sexuales en nuestro país.

## 1.4 Los techos de cristal

por Mabel Burin

Voy presentar algunos hallazgos que obtuve en el curso de una investigación que estamos realizando en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) . La investigación está llegando a su tramo final y se trata de un estudio exploratorio llamado “Género, Trabajo y Familia” en el cual hemos seleccionado una muestra de 50 parejas con las cuales aplicamos un cuestionario general; con 20 de ellas hicimos un estudio en profundidad. Estas tenían entre 30 y 45 años, y de ellas 10 eran casadas en primeras nupcias y las otras 10 eran familias ensambladas; todas tenían hijos convivientes ya sea de las primeras, segundas u otras nupcias. Hemos realizado entrevistas por separado y actualmente estamos procesando los datos.

El tema central de análisis ha sido el de la subjetividad masculina y femenina, orientado por otros estudios que he hecho anteriormente donde hallé que las mujeres de sectores medios urbanos, que habían iniciado sus carreras laborales siendo muchachas veinteañeras, al llegar a la mediana edad se encontraban con el llamado **Techo de Cristal**.

El Techo de Cristal es una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, que les impide seguir avanzando. Es un obstáculo que en determinado momento de la carrera comienza a detenerla, coincidiendo generalmente con la mediana edad. Se encuentran con un tope que no pueden superar. Y decimos que es de cristal porque esa superficie es invisible, o sea que no hay leyes, no hay códigos que digan que las mujeres no pueden ascender más allá de determinados niveles. Sin embargo, cuando ustedes examinan la carrera laboral de una mujer de mediana edad, se encuentran en los intersticios que forma esa carrera laboral con que por allí se filtran algunas situaciones que les ocurren específicamente a las mujeres, como por ejemplo la crianza de los niños pequeños. Esto les pone un techo en su carrera, además de que existen factores propios de las organizaciones laborales que son de predominio masculino y que organizan lo que se llama cultura organizacional, culturas laborales típicamente definidas desde el predominio masculino. Para las mujeres esto significa estar en situación de inferioridad para poder ascender.

El techo de cristal caracteriza así a este tope que impide a las mujeres llegar a los puestos mas alto de autoridad, de responsabilidad y de poder en todas las organizaciones laborales. En las empresas no pasan más allá del nivel de gerencia. Este techo de cristal fue descripto hacia mediados de los '80 por estudiosas de la sociología y la economía anglosajona, que para esa época se preguntaron: ¿por qué las mujeres estamos tan sub-representadas en los puestos más elevados de todas las organizaciones laborales? Hasta ese momento se había supuesto que no podíamos ascender más allá de determinado nivel porque no teníamos la misma formación o la misma capacitación que los varones. Pero a mediados de los '80, ya había una generación entera de mujeres que habían tenido suficiente formación y capacitación igual o superior a la de los compañeros varones y sin embargo se seguían encontrando con estos obstáculos; entonces, la pregunta seguía vigente. Este techo está construido sobre la base de algunos rasgos que son propios de la

subjetividad femenina y otros que se construyen a partir de la cultura patriarcal en relación con el trabajo femenino.

En este estudio me propuse averiguar si las mujeres que tienen entre 30 y 45 años percibían la existencia de este techo de cristal en sus carreras laborales y si no los percibían, a que se debía eso. En caso de que sean concientes de ese fenómeno yo quería saber qué recursos utilizarían para resquebrajar ese techo de cristal o para procurar vencerlo.

Me interesó saber también que concepción tenían sus compañeros, maridos, cónyuges, de esos fenómenos y qué grado de acercamiento tenían a sus esposas para colaborar en su enfrentamiento, o bien en algunos casos para consolidar este techo de cristal. A veces ni ellas ni ellos lo percibían como problema.

También me preocupó detectar la existencia de lo que se llama **piso pegajoso**. Podemos ilustrar la situación de mujeres que además de trabajar en trabajos extradomésticos remunerados desempeñan roles como madres, esposas o amas de casa. El desempeño de esos roles requieren para que estén suficientemente bien desempeñados una adhesividad que las deja “pegoteadas” a esos trabajos maternal, familiar y doméstico, y en consecuencia les es muy difícil sustraerse a estos roles de género para poder ascender en la escala laboral.

Registré algunas tendencias: por un lado, todavía persisten entre las parejas estudiadas muchas actitudes caracterizadas como tradicionales desde la perspectiva de género, que indican que **las mujeres siguen siendo las principales responsables del escenario doméstico y del cuidado de los niños**, especialmente cuando estos son chiquitos. Y aunque varias investigaciones realizadas en Argentina indican que las mujeres ya no abandonan sus puesto de trabajo cuando tienen hijos, sin embargo, en las parejas que estudiamos, ellas disminuyen su dedicación al trabajo a favor del cuidado de los niños cuando son pequeños; o aun cuando conserven la misma dedicación horaria anterior al nacimiento de los chicos, el tiempo pos laboral se ve con una intensa energía psíquica de cuidados y de atención de las necesidades de los niños.

Mientras ellas se ocupan fuera de sus trabajos de averiguar por contextos educativos para que los chicos vayan a estudiar otra cosa que su escuela no les provee. Mientras ellas dedican este tiempo poslaboral, sus maridos utilizan esos horarios para desarrollar alguna otra actividad laboral, o bien a hacer cursos de perfeccionamiento. De modo que en estas parejas, mientras ellas avanzan en el desarrollo de la carrera maternal, ellos avanzan en el desarrollo de su carrera laboral.

En lo referido a la capacitación de varones y mujeres dentro de estas parejas, en tanto la actividad formativa de ellas se interrumpe con el nacimiento del primer hijo y generalmente es retomada después que sus hijos comienzan la escuela, para los varones el nacimiento de sus hijos no implica la interrupción de sus actividades de formación. Una vez más, mientras ellas dedican su horario poslaboral a la atención de sus niños, ellos se capacitan, adquieren nuevos contactos laborales, nuevas tecnologías.

Cuando se trata de hacer viajes de especialización o de estudios, mientras ellas permanecen junto a los niños y suelen renunciar a estas oportunidades, considerando que esta renuncia será beneficiosa para la familia, los maridos

aceptan estas oportunidades de viajes, considerando que serán beneficiosas para sí y para sus familias.

Otra cuestión que llama también la atención es que aquellas mujeres que han logrado altas calificaciones en sus trabajos, gracias a estar sobrecalificadas profesionalmente, -por ejemplo porque tuvieron actividades educativas que les permitieron obtener títulos y conocimientos avanzados antes de que nacieran sus chicos- sin embargo cuando tienen niños, estos niveles de sobrecalificación no son sostenidos, y a menudo renuncian a puestos de trabajos de nivel superior porque no coinciden con la dedicación que deben darle a sus hijos pequeños.

Cuando igualmente intentan sostener estas posiciones laborales, el sentimiento de culpa, el sobreesfuerzo y la frustración es de tal índole que pueden llegar a desarrollar enfermedades psicosomáticas. La tensión que resulta de este tipo de conflictos es resuelta a menudo postergando sus carreras laborales y sus actividades de formación profesional, o bien reduciendo estas últimas a un mínimo. En algunos casos, el esfuerzo, el sacrificio personal que hacen para sostener la tensión entre el cuidado de los chicos chiquitos y las necesidades de seguir estudiando o de trabajar en puestos que suponen altas calificaciones, las resuelven restando horas al sueño, con el consiguiente estado de fatiga e irritabilidad.

Un resultado de esta condición, promovido también por las escasas oportunidades laborales que existen actualmente en nuestro país y por la disminución de los salarios, es que este grupo de mujeres a menudo se sienten desalentadas para seguir adelante en sus carreras laborales. Sin embargo, en aquellas que tienen hijos un poco más grandes, que no requieren tantos cuidados personales, que pueden ser atendidos por otras personas -vecinos, abuelos, padres- y que además que tienen rasgos de personalidad que les permite sostener actitudes de empuje, de iniciativa conservando sus inserción laboral, desarrollan los llamados "deseos ambiciosos", lo cual las alienta a buscar nuevos recursos o a mejorar los anteriores.

Cuando a esto se le suma alguna situación de crisis vital, por ejemplo migración, divorcios, estos deseos ambiciosos pueden llegar a potenciarse, dejando de lado otras condiciones subjetivas, quizás más pasivas, que habían sostenido hasta el momento anterior. Me llamó la atención que algunas mujeres que en situaciones anteriores, se habían afirmado sobre una inserción laboral que las hiciera sentirse bien, después de una crisis vital como las que les mencioné, cambian a condiciones subjetivas que las llevan a buscar trabajos con otras inquietudes: para tener logros económicos, para medir sus fuerzas poniendo en juego habilidades para la negociación de horarios, o de actividades, o de salarios, y apuntan a un desarrollo laboral que mejore sus perspectivas futuras y no sólo que les ofrezcan comodidad o placer en el presente.

Otro aspecto que merece destacarse es que mientras ellas buscan tradicionalmente estilos laborales que preserven su calidad de vida, debido a su percepción todavía tradicional de que realizan un trabajo como ingreso secundario a los de sus maridos, los varones por el contrario, aceptaban condiciones laborales mas exigidas, porque siguen considerándose el proveedor económico principal , y

orientados hacia la remuneración y el ascenso laboral aceptan a menudo climas laborales tóxicos

¿A qué llamo **contextos laborales tóxicos**? Este es un concepto que tomé de una hipótesis psicoanalítica, pero que aquí la aplico a que lo tóxico se produce como consecuencia de la dificultad para procesar psíquicamente algunos movimientos emocionales que resultan desbordantes, en cuyo caso se produce lo que en psicoanálisis se llama la toxicidad pulsional. En el caso de los contextos laborales tóxicos, estoy aplicando este concepto a situaciones laborales donde circulan los así llamados “afectos difíciles” de elaborar. Los más típicos que encontré son el miedo –trabajar con miedo- la ira, el dolor; dolor por circunstancias injustas, dolor que no se puede procesar, así como la ira por el sentimiento de injusticia. Estos son contextos laborales que promueven magnitudes emocionales a veces difíciles de procesar psíquicamente, que pueden tener como consecuencia conductas violentas especialmente entre los varones, visibles o invisibles, como por ejemplo la violencia discursiva, no solamente física. En otros casos estos “afectos difíciles” provocan en los sujetos que los padecen manifestaciones psicósomáticas, trastornos gástricos, respiratorios, cuadros dermatológicos, o bien contracturas musculares que constituyen verdaderas corazas tónicas y musculares. Se refuerza la tonicidad muscular para poder soportar la situación de contextos laborales tóxicos.

Finalmente, ofreceré algunas conclusiones provisionarias en el aspecto de la vida familiar y de la inserción laboral de las mujeres.

Me llama la atención que exista una separación entre los discursos que se enuncian por un lado y las prácticas laborales y familiares concretas, por otro. Entre las familias de sectores medios urbanos observadas, si bien los enunciados acerca de la igualdad de oportunidades laborales y educativas para las mujeres se sostienen muy vigorosamente por parte de ellos y ellas, en las prácticas se observan actitudes tradicionales: las mujeres son las principales proveedoras de cuidados tempranos a los hijos y siguen postergando su avance laboral y su formación educativa en función de las necesidades específicas, de los “vínculos de apego” necesarios para criar niños pequeños. Pero esos vínculos de apego no son igualitarios con los varones, no porque ellos no perciban estas necesidades, sino porque ellos y ellas consideran todavía que son las mujeres las principales sostenedoras de estos vínculos mientras los chicos son chiquitos. La idea es que los padres podrían incorporarse a la crianza en momentos posteriores del desarrollo.

Cuando las madres no pueden ocuparse, por sus condiciones de trabajo, del cuidado temprano de los niños, esta actividad de apego se delega preferentemente en otra mujer que puede ser en los sectores medios urbanos una empleada, una maestra de guardería, una abuela, una vecina. Solo en ocasiones límite se delega en el padre y generalmente en forma puntual y para ocasiones específicas. Esto que describo no pasa solamente aquí sino que también ha sido motivo de una investigación que se realizó para España, Italia y Francia, cuyos resultados fueron presentados en un congreso sobre “Mujer, salud y trabajo” en Barcelona, 1996.

Otra observación: este grupo de mujeres hace también un esfuerzo considerable por diferenciarse de sus madres. Este es un corte desde la subjetividad. Por una parte, ellas se referían a madres que trabajaban por

necesidades económicas, mientras que ellas trabajan por distintos tipos de necesidades: las económicas obviamente, pero también necesidades subjetivas de reconocimiento social, de prestigio, por deseos de saber y por deseos de poder, de acuerdo a los niveles educativos un poco más elevados alcanzados. Algunas mujeres, hijas de madres exitosas profesionalmente, percibían que no iban a poder superar a sus madres, -y en muchos casos no iban a poder asemejarse debido a la crisis de trabajo actual- Este grupo de mujeres tiende a abandonar sus esfuerzos, desalentadas por esta dura realidad de que las oportunidades laborales para ellas no son las que tuvieron sus madres en los '70. En este grupo de mujeres encontré que muchas de ellas estaban decepcionadas por el fracaso de antiguos valores como la meritocracia. La meritocracia era un tipo de valoración que les indicaba que si ellas eran talentosas y si se esforzaban suficientemente en su capacitación, iban a lograr una inserción laboral acorde con sus méritos. Estos valores, que habían sido posibles para sus madres, mujeres de los '60 y '70, no están tan vigentes en la actualidad.

En términos de relaciones de poder entre los géneros el problema que puede presentarse es que este grupo de mujeres llegue a la mediana edad con estados depresivos por la falta de ejercicio de otras áreas de poder, más allá del tradicional de los afectos en el ámbito familiar y doméstico. Caracterizamos los estados depresivos en este grupo de mujeres por efecto del techo de cristal, no por efecto del clásico nido vacío, sino por el déficit en el ejercicio del poder.

Es probable que las actuales condiciones de trabajo contribuyan a este posicionamiento subjetivo, dado que la mayoría de las organizaciones laborales están diseñadas dentro de un universo de trabajo típicamente masculino y no contemplan las necesidades específicas de las mujeres en tanto trabajadoras; por ejemplo contar con horarios flexibles, con la media jornada de trabajo que parecerían ser condiciones laborales más acordes con la crianza de los niños pequeños. Estos trabajos de horarios flexibles o de media jornada son los de más baja calificación, mal pagados y sin perspectiva de futuro. Esta situación es observable no sólo en nuestro país sino que también forma parte de un informe que hizo la socióloga Judith Astelarra desde Barcelona referido a una evaluación de políticas acerca del trabajo femenino, presentado en un seminario en la Universidad de Valencia en mayo 2001 (Astelarra, J. 2001)

Si esta situación se mantiene es posible interpretarla en términos de "*backlash*" que es un concepto que implica reacción, una reacción conservadora y de retroceso en cuanto al progreso de las mujeres en su inserción laboral. Este "*backlash*" fue descrito a principios de los '90 por la autora norteamericana Susan Faludi. (Faludi, S. ,1993) Se refiere a que las únicas posibilidades de igualdad en el avance de las carreras laborales de las mujeres con los varones serían bajo condiciones de trabajo ya no full time, sino "*full life*", como dijo uno de las entrevistadas en la investigación mencionada al principio. Esto implicaría condiciones contrarias a la formación de familias donde la crianza de los niños pequeños se realice del modo que lo hemos conocido hasta ahora. Para las nuevas generaciones de parejas jóvenes, una de las opciones es la decisión de no tener hijos, al menos hasta bien entrada la edad reproductiva, por ejemplo, entre los 35 y los 40 años, bajo el supuesto de que se está afianzando la carrera laboral de la pareja. En los estudios realizados en Argentina, pervive todavía en forma mayoritaria

la representación social tradicional de que una pareja ha de completarse con hijos. Esta representación social coexiste con la representación subjetiva de las mujeres asociada a la maternidad, aunque ésta ya no sea la representación única ni predominante para todas las mujeres jóvenes (Tajer, D. 2002)

De modo que sigue en pie el desafío de hacer compatible el desarrollo laboral de mujeres y de varones con la crianza de niños pequeños. ¿Podremos responder a este desafío con recursos creativos, inteligentes, que no impliquen un sacrificio necesario de algunos de los términos del conflicto trabajo-familia?

## **Bibliografía**

- Astelarra, J.: " The evaluation of policies in relation to the division of paid and unpaid work in Spain". Presentado en el Seminario Interdisciplinario Internacional " *De la discriminación a la igualdad: ¿un proceso reversible?*" Universidad de Valencia, España, Mayo de 2001.
- Borderías, C.: "Identidad femenina y recomposición del trabajo". En Rodríguez, A., Goñi, B. y Maguregi, G. (eds.), *El futuro del trabajo*, Bilbao, Editorial Bakeaz, 1996.
- Burin, M. y Meler, I.: *Varones. Género y subjetividad masculina*, Buenos Aires, Paidós, 2000.
- Burin, M.: "La mediana edad: crisis o transición" , en Burin, M. y Meler, I., *Género y Familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad*, (pág. 211-232), Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Burin, M. y Meler, I.: *Género y Familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Burin, M.: (1996): "Género y Psicoanálisis: subjetividades femeninas vulnerables", en Burin, M. y Dío Bleichmar, E. (comp.): *Género, Psicoanálisis, Subjetividad*, Buenos Aires. Paidós, 1996.
- Faludi, S.: *Reacción*, Barcelona, Anagrama, 1993.
- Freud, S.: *Obras Completas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1980. (1915) Las pulsiones y sus destinos
- Informes presentados en el Congreso sobre Mujer, Salud y Trabajo. Barcelona, 1996
- Maldavsky, D.: *Teoría y clínica de los procesos tóxicos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1992.
- Tajer, D: "Varones, Mujeres, generación y género en el trabajo en salud mental" en Revista La Ventana, Universidad de Guadalajara, México 2002
- Wainerman, C: (compiladora): *Vivir en Familia*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1994.

---

### **BURIN, Mabel**

Es Doctora en Psicología Clínica y psicoanalista, es especialista en Género y Salud Mental. Miembro de la World Federation for Mental Health; del Comité Asesor del Foro de Psicoanálisis y Género de la Asociación de Psicólogos de Buenos Aires, y miembro fundadora del Centro de Estudios de la Mujer, de Buenos Aires. Es docente universitaria en centros académicos de Argentina, Brasil, México y España. Actualmente es directora del Programa de Estudios de Género y Subjetividad en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) en Buenos Aires, Argentina.

Es autora de los siguientes libros: Estudios sobre la subjetividad femenina. Mujeres y Salud Mental (Grupo Editor Latinoamericano, 1987) y El malestar de las mujeres. La tranquilidad recetada (Paidós, 1990). Junto a Emilce Dío Bleichmar es compiladora de Género, Psicoanálisis, Subjetividad (Paidós, 1996). Es coautora, con Irene Meler de los libros Género y Familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad (1998) y Varones. Género y Subjetividad masculina (2000) también publicados por Editorial Paidós, Buenos Aires.

## **2: El sostén de los hogares**

- 2.1 - El perfil sociodemográfico de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires. Martín Moreno
- 2.2- Mercado de Trabajo, familias y género. Catalina Wainerman
- 2.3 - El proceso de ajuste y reforma estructural en Argentina. Laura Pautassi
- 2.4 - Mercado de trabajo, género y sectores sociales. Rosalía Cortés



## 2.1 - El perfil sociodemográfico de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires.

Por Martín Moreno

### Las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires

Voy a realizar una comparación entre el perfil sociodemográfico de las mujeres de la Ciudad y el perfil de las mujeres beneficiarias de los Programas de la Dirección General de la Mujer (DGM), basada en algunos datos del último censo de población, de la Encuesta Permanente de Hogares y las bases elaboradas por el equipo del área de estadísticas de la DGM.

No es una novedad que en nuestra Ciudad hay más mujeres que varones, el 54% del conjunto de la población de la Ciudad son mujeres; un indicador frecuentemente utilizado, el **índice de feminidad**, resulta el más alto de todos los aglomerados de cualquier región del país: hay 120 mujeres por cada 100 varones.

Es probable que esta mayor presencia de mujeres esté explicada por la **migración**, porque si uno mira las estructuras de **edades**, hay mayor presencia de mujeres en las edades centrales, es decir entre los 25 y 45/49 años de edad. Por otra parte, esta mayor presencia de mujeres puede ser explicada también por la sobrevivencia de las mujeres respecto de los varones; la esperanza de vida al nacer para las mujeres es de 76 años y para los varones de 69. A su vez, en todos los grupos de edades excepto en el grupo de 1-14 años (donde es igual), la tasa de **mortalidad** masculina es mayor que la femenina.

En cuanto al **lugar de nacimiento** de las mujeres, una décima parte nació en el extranjero; pero entre los 25 y 44 años el porcentaje de extranjeras alcanza al 15%; también en la población de mayor edad -los/as adultos/as de 65 y más años de edad-, hay una mayor presencia de extranjeras, atribuible a la importante inmigración de mediados del siglo pasado (el XX).

En relación al **estado civil**, la construcción de un dato que permita presentar de manera sintética lo que ocurre al respecto resulta de alguna complejidad, ya que el censo de población ha registrado la situación conyugal y el estado civil. De todos modos, hay una menor proporción de mujeres solteras respecto de los varones y también menor proporción de casadas, un poco más de divorciadas, en tanto que la proporción de viudas casi se duplica, cuestión claramente relacionada con la mortalidad más temprana de los varones. Al centrarse en ver si se convive en pareja o no (con independencia del estado civil) se observa que entre las mujeres algo menos de la mitad (45,8%) convive con una pareja, en tanto que las restantes (54,2%) viven sin pareja. En el conjunto de la población, las proporciones se reparten por partes iguales (50,9% y 49,1%).

En cuanto a la **jefatura de hogar**, un tercio de ellos están encabezados por mujeres. Pero si excluimos a los hogares unipersonales -la mayoría de los cuales, un 67%, están conformados por mujeres- entonces el porcentaje de jefas de hogar se reduce a casi 1/5 parte, un 22%. Me parece que este es un dato importante dado que en el análisis de la pobreza, como vamos a ver enseguida, tiene mucha

incidencia. El porcentaje de mujeres jefas sobre el total de jefes en todo el país es del 29%, pero cuando miramos a la población distribuida por quintiles de ingreso, vemos que la jefatura femenina es más baja en los sectores más pobres, es decir entre los sectores que tienen menos ingresos (los de los quintiles más bajos) y es algo más alta para hogares de población con quintiles más altos, es decir los de más altos ingresos.

En cuanto a la **educación**, el analfabetismo ha dejado de ser un indicador relevante para la Ciudad, tenemos que hablar de tasas “por mil” (entre 4 y 5) y son realmente muy bajas. Las mujeres tienen una tasa de analfabetismo algo mayor, aunque si atendemos la situación por edades, vemos que el analfabetismo es claramente más alto entre las personas de más edad, aunque todavía tiene mayor incidencia en las mujeres. Y si comparamos analfabetismo de varones y mujeres en la población de menor edad, la tasa de analfabetismo de las mujeres es más baja, y significativamente, dentro de estas tasas que, recuerdo, debemos expresarlas “por mil”, son nada en realidad, en la población más joven. Lo cual está diciendo que hubo en los últimos años un avance más importante, en términos de “adquisición” de educación, entre las mujeres que entre los varones. Si miramos el máximo nivel educativo alcanzado por mujeres y varones esto es más claro aún. Hay menor presencia de mujeres en primario incompleto y primario completo; la diferencia importante entre varones y mujeres se da en el nivel correspondiente al secundario completo; parecería haber ahí un quiebre donde las mujeres completan el nivel secundario más que los varones. El resultado que me parece más importante es que las mujeres con secundario completo y más –es posible considerar este nivel como aquel que permite una mejor inserción laboral y social- son casi 7 de cada 10 mujeres, mientras que los varones con ese nivel son poco más de 5 de cada 10.

En cuanto a la **situación laboral**, la población económicamente activa está compuesta mayoritariamente por varones, estos son el 53%, y las mujeres son el 47% restante. El indicador más adecuado para conocer la inserción en el mercado de trabajo, es la tasa de actividad; en este caso el 60% de los varones y el 45% de las mujeres son económicamente activos. La tasa mencionada viene aumentando de manera paulatina en varones y mujeres, pero el incremento ha sido más importante entre las mujeres. Otro indicador que muestra una inserción dispar en el mercado de trabajo es la tasa de desocupación; en la última medición (octubre de 2002) la desocupación resulta más alta entre las mujeres que entre los varones: 15% y 12% respectivamente, redondeando los valores; pero si uno mira un año atrás, o dos ondas de la encuesta para atrás, puede verse que eran los varones los que tenían la tasa de desocupación más alta, habría que esperar la próxima medición a ver si esto respondió a algún momento particular, por ejemplo la intervención del plan jefas y jefes. Si uno mira globalmente la tasa de desocupación, observa que bajó un poco en el último año, -octubre del 2002 y octubre del 2001-. Ahora, si miramos el comportamiento que tuvieron varones y mujeres, se observa que este valor encubre una dispar situación de las mujeres y de los varones: la tasa aumenta entre las primeras mientras que entre los varones disminuye de manera relativamente importante.

En relación a la **pobreza**, en el total de población un 21% vive en hogares pobres y un 6% en vive en hogares indigentes. Sin embargo entre los pobres, y también entre

los indigentes, hay un poco más de varones que de mujeres, y si en la población general son mayoría las mujeres acá en términos de situación de pobreza parece ser que los hombres están peor que las mujeres. Si miramos a los hogares encabezados por una mujer, estos son el 33%, pero de ellos sólo el 14 % reconoce como jefatura a una mujer: la pobreza está menos presente en la población femenina, y también en los hogares encabezados por mujeres. Recuerden que entre los hogares con jefatura femenina hay una fuerte incidencia de los hogares unipersonales, y en estos estaría aumentando la presencia de hogares pobres encabezados por mujeres, sin embargo siguen siendo menos que la proporción de hogares pobres encabezados por varones. Es decir que igualando los hogares, porque en los unipersonales la incidencia de pobreza es muy baja, aumenta la proporción de hogares encabezados por mujeres, pero no aumenta de una manera tal que revierta la situación. El índice de feminidad en la población bajo la línea de pobreza e indigencia es siempre menor que el índice de feminidad del conjunto de la población. Analicemos por donde analicemos, los datos no demuestran una feminización de la pobreza, esto no quiere decir que las mujeres pobres no tengan una situación social más desventajosa.

### **Las mujeres beneficiarias de los programas de la Dirección General de la Mujer**

Respecto a las **similitudes y diferencias** de las mujeres beneficiarias de los programas de la DGM respecto del conjunto de mujeres de la Ciudad, puede verse que hay una mayor presencia de mujeres nacidas fuera del país, pero la absoluta mayoría de quienes vienen a la DGM buscando algún tipo de orientación o asistencia son residentes de la Ciudad de Bs. As., éstas son el 91% y sólo el 5% vienen del Gran Buenos Aires.

En relación a la edad se presentan diferencias importantes, hay una menor presencia de mujeres adolescentes: no se registran adolescentes (de hasta 14 años) requiriendo servicios; las mujeres jóvenes (hasta 24 años) son sólo un 9%, mientras que en la población femenina total son una 1/3 parte; el 73% de quienes demandan servicios a la DGM tienen entre 25 y 49 años, es en este grupo de edad donde se da la concentración mayor; las mujeres de 65 años y más prácticamente no forman parte de esta población.

En cuanto al estado civil, la proporción de mujeres solteras es menor, hay un poco más de divorciadas y separadas, y una importante proporción mayor de mujeres unidas de hecho; este dato resulta bastante complejo para compararlo con los del censo de población, porque no hay una correspondencia muy clara entre las categorías de relevamiento de los formularios de la DGM y los del censo.

Las mujeres que se acercan a la DGM tienen menor nivel educativo, muy poco más de la mitad (53%) tienen secundario completo mientras que el 68% del conjunto de las mujeres de la Ciudad han alcanzado ese nivel educativo. Sin embargo resulta interesante señalar que las extremadamente menos educadas (sin instrucción o con primario incompleto, cuanto más) casi no tienen presencia (5%) y que esta proporción resulta más baja que la observada para el conjunto de la población femenina de la Ciudad (11%).

En cuanto a la ocupación casi no hay población inactiva, son sólo un 5% las mujeres que declaran no realizar ninguna actividad o no estar insertas en el mercado de trabajo; el resto de las mujeres se reparten por partes iguales entre ocupadas y desocupadas; por último, si construyéramos, como un mero ejercicio indicativo, una tasa de desocupación esta sería del 50% contra 15 o 14% en la población total de mujeres en la Ciudad; sin embargo no puede olvidarse que la toma de datos en un caso y otro resulta muy diferente.

-----  
**MORENO, Martín**

Es licenciado en Sociología. Actual Director General de la Dirección de Estadística y Censos de la Ciudad. Es docente universitario (UBA) de grado y posgrado (en otras universidades). Es investigador (en uso de licencia) del Centro de Estudios de Población - CENEP del cual fue Director. Tiene varias publicaciones.

## 2.2 - Mercado de trabajo, familias y género

por Catalina Wainerman

Hace muchos años que trabajo sobre la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y también sobre los cambios que están ocurriendo con las familias. Voy a presentar algunos resultados de una investigación de tres años de duración de la cual nos encontramos cursando el tercero.

El planteo en términos muy generales es el siguiente. Desde los '80 para acá, de manera cada vez más intensa, estamos asistiendo a cambios muy fuertes en el mercado de trabajo, en muchos sentidos, yo me voy a referir especialmente a los que se perciben desde una perspectiva de género.

Desde los '80 en adelante, continuando tendencias anteriores, se constata una feminización del mercado de trabajo con rasgos particulares. El perfil que se presentaba como típico en los '70 era el de una participación predominante de jóvenes antes de casarse o de tener su primer hijo. Trabajaban "las hijas". Actualmente quienes más aportan a la fuerza de trabajo son mujeres casadas o unidas con carga de familia. Trabajan "las madres". Me estoy refiriendo a un crecimiento de quienes se han incorporado en mayores números al mercado de trabajo.

Al mismo tiempo se constata una masculinización de la desocupación, es decir como nunca se había visto en la historia inventariada del mercado de trabajo en la Argentina, en la última década se ha dado un aumento de la desocupación masculina, y más específicamente de varones jefes de hogar, o varones casados y unidos.

Los cambios en el mercado de trabajo reseñados no pueden menos que tener implicaciones directas para la estructura y la dinámica de la familia. Simultáneamente se ha producido una disminución del tamaño de familia, un aumento de las uniones consensuales fuera del registro civil, aumento de hijos ilegítimos, aumento de los divorcios y de las separaciones, de los hogares ensamblados o reconstituidos, es decir los de "los tuyos, los míos y los nuestros", aumento de la esperanza de vida, etc. Se trata de algunos cambios que tienen que ver con situaciones económicas, otros con cambios de valores. La Argentina no es la única sociedad en donde están ocurriendo estos cambios; por extrañas razones nosotros siempre seguimos pautas sociodemográficas de los países desarrollados.

Me interesó plantearme en la investigación qué está pasando en la intersección entre cambios en el mercado de trabajo y cambios en la familia desde la perspectiva de género. Específicamente, en qué medida están aumentando los hogares de dos proveedores, es decir aquellos en que ambos miembros de la pareja conyugal están en el mercado de trabajo, y en qué medida está disminuyendo el modelo más tradicional, patriarcal, del hogar donde el único proveedor es el varón, aquél en el que el varón está a cargo exclusivo de la producción y la mujer a cargo exclusivo de la reproducción. Quise mirar cómo aumentaron los hogares de dos

proveedores, de qué manera, en qué sectores sociales, con que características. Una vez visto esto y el problema en general, me planteé en qué medida el aumento notable de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, o dicho de otra manera, el aumento notable desde los '80 para acá de mujeres que desempeñan un segundo rol, que han incorporado el rol productivo al rol reproductivo de madre - ama de casa ha sido acompañado por la asunción de parte de los varones de un segundo rol, si han incorporado al rol productivo algo del rol reproductivo.

Para lograr mis objetivos estudié 200 hogares urbanos, elegí 100 de sectores bajos y bajo nivel de educación, y 100 de sectores medios altamente educados y en cada uno de esos grupos de 100, trabajamos con 50 hogares de un proveedor y 50 hogares de dos proveedores. Todos eran hogares nucleares completos, ambos cónyuges e hijos, sin otros miembros ya que, cuando los hay, no es posible mirar la división del trabajo por género entre ambos cónyuges exclusivamente.

Buscamos indagar si ejerce alguna influencia sobre la división del trabajo por género el hecho de que las mujeres estén en el mercado de trabajo? ¿en qué medida los varones están asumiendo un doble rol del mismo modo que lo están haciendo las mujeres? ¿qué pasaba con los progenitores de las personas que entrevistamos, es decir, en la generación anterior, lo que hicimos recurriendo al recuerdo que tienen los informantes hoy de lo que ocurría en el pasado? Y ahora vamos a empezar a entrevistar mujeres que son progenitoras de los hogares actuales que entrevistamos.

Para el Area Metropolitana de Buenos Aires, sobre la base de los datos de la EPH, los hogares de un solo proveedor desde 1980 al 2001 disminuyeron del un 75% al 54%; mientras los de dos proveedores aumentaron del 25% al 46%. Lo más interesante para mirar es el caso de los hogares de dos proveedores con varón desocupado y mujeres con trabajo: son los que llamo "hogares de mujeres tanques". En cifras absolutas el número de estos hogares es muy bajo, pero si uno mira el aumento relativo (de 0,4% a 6,0%) es mucho. Esto es un fenómeno que se ha venido dando en diferentes sectores sociales. La tendencia es hegemónica, va en una misma dirección a lo largo de toda la población. Esto es especialmente interesante en tanto se da cualquiera sea la etapa del ciclo familiar; en los hogares en los que el hijo menor no supera los 5 años de edad o menos, que es cuando la demanda doméstica es máxima; también se da en los hogares con chicos de 6 a 12 años, y también en los que tienen chicos de 13 y más años de edad. Esto hace pensar en lo que significa esta transformación social para la vida en familia, para sus distintos miembros (sean esposos, padres o hijos) y también en posibles cambios en las relaciones de poder.

¿Qué pasa adentro de las familias?. ¿En qué medida los varones están haciendo un cambio equivalente al de las mujeres? Si uno mira el panorama hoy, la respuesta es que de ninguna manera, ellos han hecho un cambio equivalente al de las mujeres. Si uno mira esta generación en comparación con la anterior, se ve una disminución de la inequidad. Para conocer la división del trabajo en el hogar, indagamos quién hace todo, la mayor parte, la mitad, algo o nada, de cada una de una serie de actividades (cotidianas y ocasionales) del cuidado de la casa y del cuidado de los chicos. Entre las primeras, lavar, planchar, cocinar, limpiar la casa,

poner y sacar de la mesa, cuidar de los mayores, hacer las compras, mantener el auto, hacer pequeñas reparaciones domésticas, contratar un pintor, albañil o electricista y, entre las segundas, cambiarles los pañales, darles de comer, bañarlos, hacerlos dormir, llevarlos a la escuela, hacer que se cepillen los dientes, controlar la programación de TV, asistir a las reuniones de escuela, hablar con los maestros, reprenderlos, quedarse en casa cuando están enfermos, llevarlos al médico, detectar cuando hay que cortarles las uñas, el pelo, conocer el nombre de los amigos-. Indagamos, por ejemplo, quién hace todo, la mayor parte, la mitad, algo o nada de cocinar, ¿la mujer, el marido, los hijos y, por supuesto parientes u otros, servicios domésticos pagos, traslado escolar, etc.

Igual que en otros países donde se realizan este tipo de estudios, el cuidado de la casa y el cuidado de los hijos nos aparecieron como dos mundos diferentes.

Los hombres participan nada o muy poco en las actividades cotidianas del cuidado de la casa; en alrededor de tres cuartos de los 200 hogares se abstienen de cocinar, lavar platos, etc., todas estas tareas tienen marca genérica femenina. Entre las tareas ocasionales, mantener el auto (en aquellos sectores donde hay un auto) es una tarea claramente marcada por el género en masculino. Otras tareas de tipo ocasional, que demandan cierto conocimiento técnico, como cambiar cueritos, cambiar enchufes, contratar un pintor o un albañil han experimentado cambios: hay poca marca genérica, se distribuye mucho entre varones y mujeres y no se encuentran mayores diferencias entre los hogares de diferentes sectores sociales, pero sí entre los de uno y dos proveedores, dentro del mismo nivel social.

En la esfera del cuidado de los hijos los varones tienen una mayor participación, esta mayor participación se instala siguiendo otros cambios de valores en el mundo. Yo creo que se instala desde los '60 con Florencio Escardó, con Eva Giberti y su Escuela para Padres, más el florecimiento desde los 50 del psicoanálisis de niños. Hay una mayor participación de los varones, pero esta lejos de alcanzar a la de las mujeres. En este caso las diferencias son mayores entre niveles económicos sociales que dentro de los mismos niveles económicos sociales, entre los hogares de uno y dos proveedores. Es decir que los mayores consumidores del discurso son los papás de sectores medios. Hay muchas cosas más sumamente interesantes pero tendrán que quedar para otra oportunidad. Gracias.

-----  
**WAINERMAN, Catalina**

Es socióloga, Doctora en Sociología por la Universidad de Cornell (USA). Es investigadora principal del CONICET en el Centro de Estudios de Población (CENEP) y docente de Metodología de la Investigación y Taller de Tesis en la Escuela de Educación, Universidad de San Andrés. Desde hace años hace investigación sobre familia y trabajo desde la perspectiva de género. Ha publicado doce libros y algo más de sesenta artículos en revistas nacionales y extranjeras.

## 2.3 El proceso de ajuste y reforma estructural en Argentina

por Laura Pautassi

El objetivo de estas notas consiste en reflexionar sobre la reforma del Estado en Argentina en el marco del debate sobre “El sostén de los hogares”. Esto resulta una tarea compleja debido a la magnitud del proceso de ajuste estructural implementado durante la década del '90, a su rapidez y a la falta de discusión y evaluación de sus resultados. Sin embargo, aproximar causales explicativas en ésta dirección resulta de suma importancia para poder comprender porque se deterioraron las condiciones de vida de la población y porque hoy Argentina tiene a más de la mitad de su población por debajo de la línea de la pobreza y con altos niveles de indigencia.

Cabe recordar que las políticas macroeconómicas que se implementaron en Argentina desde 1989 hasta la fecha, cuyo antecedente directo se remonta a la última dictadura militar, significaron una conjugación de profundas transformaciones económicas y sociales, un proceso de privatizaciones y apertura más acelerado que se conozca; junto con reformas tributarias, flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales. Estas reformas, según sus mentores y los organismos internacionales de asistencia crediticia que fueron sus principales “promotores”, vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que reducirían los niveles de pobreza, e insistían que podía constituirse en un “modelo” eficaz para solucionar los problemas de largo tiempo de América Latina.

Por el contrario, la moderada recuperación económica no produjo la esperada generación del empleo productivo sino la consolidación de patrones de precariedad en el empleo, con altos índices de desempleo, subocupación y un deterioro de las condiciones de empleo en las actividades formales, y la pobreza alcanza hoy dimensiones escandalosas y con un impacto claramente diferenciado para hombres y mujeres.

En éste contexto, el Estado cambió el eje de su política, dejando de lado su rol en la promoción del desarrollo, para orientarse directamente a crear condiciones que estimularan la inversión, considerando que el crecimiento orientado por el mercado aseguraría, en el largo plazo, de manera más eficiente, las metas que persigue el Estado.

En materia de políticas sociales, y en forma muy esquemática, los postulados que impulsaron las reformas fueron los siguientes: i) la idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social, de forma tal de promover la organización de las instituciones en base a intereses particulares; ii) redefinición del concepto y las áreas de competencia de los bienes públicos y privados, para incluir a las áreas sociales dentro de la lógica de funcionamiento del mercado; iii) recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal, y una mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales, en las restantes políticas sociales; iv) fomento de vínculos más estrechos entre aportes y



beneficios en los seguros sociales, v) exclusión de los grupos sin capacidad de demanda de las instituciones centrales de la política social; vi) privatización de la administración y de la gestión de los servicios sociales; vii) mayor número de programas asistenciales focalizados, los cuales incorporan un "componente mujer" como forma de respuesta a los problemas sociales y de los "grupos vulnerables".

En materia institucional y de sistema político, en 1994 se reformó la Constitución Nacional, que entre otros derechos, consagró la igualdad real de oportunidades en el trato entre varones y mujeres, y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Las mujeres logramos igualdad de derecho, cupo femenino, primero para puestos electivos en la cámara de Diputados y posteriormente en el Senado, acción positiva que se ha extendido al movimiento sindical como un verdadero hecho histórico. Quedan cuestiones pendientes en derechos reproductivos, violencia, acoso sexual, reformas en materia penal, el abordaje del empleo femenino y la consideración de la equidad de género en la macroeconomía.

Paralelamente a estos avances en términos de participación política e igualdad de derechos, se produjo un proceso de transformación del rol del Estado, la economía y la sociedad sin precedentes. Esta transformación se consolidó a partir de la incorporación de nuevos elementos, en combinación con arreglos normativos y cambios en las formas institucionales preexistentes. Precisando: la "acción comunicativa" y la ideología de corte neoconservadora que impulsó las reformas, se inclinó claramente por la adopción de formas de distribución de bienes reguladas por el mercado.

Se promovieron las ventajas de la incorporación de esta nueva forma, buscando "transparentar" la asignación de bienes y servicios por parte del Estado. En consecuencia, se pasó a distribuir sectorialmente de acuerdo a lógicas de segmentación de la demanda y de focalización de la oferta, diferenciándose entre ciudadanos con capacidad de pago (consumidores) y personas de escasos recursos y sin capacidad de compra (beneficiarios). En ninguno de los dos casos las asignaciones son equitativas, como tampoco transparentes, ni se tienen en cuenta inequidades de género y con el auge de programas sociales focalizados se perpetúa el clientelismo político.

A su vez, las reformas estructurales se aplicaron al margen de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que no pudo expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. Esto significa que no importa solamente la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo, que no depende de su ejercicio efectivo. Y aquí cabe recordar nuevamente el marco que otorgó la reforma constitucional de 1994. Me refiero a la siguiente cuestión: el despliegue en la incorporación de derechos sociales en la nueva Carta Magna, la expresa proclamación de la libertad e igualdad, poco tienen que ver con la realidad en materia de derechos y beneficios directamente percibidos por la población. Por caso, se aumentaron los derechos y tratados internacionales, al mismo tiempo que fueron desmantelando las instituciones sociales.

En éste contexto cabe preguntarse: ¿Qué pasó en cada uno de los hogares, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el resto del país? En primer lugar, debemos recordar las particularidades y diferencias que se presentan entre la Ciudad de Buenos Aires y el resto de las provincias de Argentina, las cuales han sufrido en forma más acentuada los impactos del proceso señalado. A su vez, son quienes tienen a cargo el funcionamiento y responsabilidad sobre el sector salud y educación, ya que se fueron transferidos todos los establecimientos a las jurisdicciones provinciales. Por lo mismo, cabe preguntarse acerca de ¿cuáles fueron las transformaciones que impactaron especialmente sobre un aumento de las vulnerabilidades socioeconómicas dentro de los hogares en la Argentina?.

En primer lugar, y como ya señalamos, dentro de éste proceso, es el el Estado el que transformó su capacidad de intervención, las formas de regulación sobre el mercado, impuso un paradigma ligado a la flexibilización en las condiciones de contratación y aumento de la precarización del empleo. Esto significa que la gran cantidad de trabajadoras mujeres y varones -que antes eran asalariados y como consecuencia de este proceso pasaron a engrosar las filas de los trabajos precarios- no van a disponer de una jubilación; pero tampoco están disponiendo hoy del acceso a la salud.

Si se hace una breve historia de la configuración del Estado de Bienestar en Argentina, que se lo considera un “híbrido” meritocrático-corporativo, sus bases se consolidan en la década del 40 a partir de la consideración de los derechos sociales ligados a la categoría de trabajador asalariado, principalmente varón, y los beneficios para el grupo familiar por mecanismos de cascada o goteo. Paralelamente se consolidaron dos tipos de políticas universales y de acceso incondicional a todos los ciudadanos/as: salud y educación. El paradigma era la incondicionalidad de la universalidad en el acceso. Esto hacía que lo que un hogar destinaba al servicio de educación y salud tuviera un impacto menor dentro de la configuración del presupuesto familiar. De hecho el sector privado dentro de la salud, en la Argentina empieza a ampliarse a partir de fines de la década del '60, vinculado mayoritariamente al ingreso a la tecnología de diagnóstico.

Durante el desarrollo de este particular tipo de Estado de Bienestar, las familias podían prescindir de destinar dinero de su presupuesto a salud y educación, con lo cual quedaba un remanente de ingreso que se destinaba a inversión en vivienda. En este país también existió una política de vivienda como política social. Luego del ajuste de los '90 ésta desaparece y se transfieren los fondos nacionales de vivienda -FONAVI- a las provincias, a la implementación de programas focalizados para la adquisición de lotes y autoconstrucción.

Nuevamente en los 90, se impulsa un proceso fuerte de desmantelamiento en todas las áreas, una caída total en las prestaciones hasta llegar a la prácticamente inexistencia de las mismas. Esto se ve en la encuesta de gastos que el INDEC releva cada 10 años. Según los datos de 1996 se visualiza claramente el aumento significativo de lo que destina el presupuesto de un hogar para gastos de salud y educación. Esto tiene que ver con un Estado que ya no está prestando las funciones que antes prestaba, esto lo tenemos que relacionar con un crecimiento

sostenido de la pobreza y la exclusión social. A ello debe sumársele que el 60% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y un 22% en situación de indigencia; esto resulta en una crisis institucional de una dimensión desconocida este país.

Si pensamos desde una perspectiva de género el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres, se ha aumentado considerablemente, ya que debemos sumarle el tiempo de trabajo destinado en el mejor de los casos a suplir todas las prestaciones que el Estado dejó de brindar; las esperas en los hospitales o en los centros de salud han aumentado también considerablemente. A su vez, no debe dejar de considerarse que la pobreza en el interior del hogar se distribuye también en forma inequitativa y si pensamos en la perspectiva de género, en principio mujeres y niños son siempre los más perjudicados.

Es interesante en esta desarticulación entre estado provincial y federal, las nuevas estrategias que han ido surgiendo al interior de los municipios, lo que vemos es que se le transfirió responsabilidades a las municipalidades, la asunción de todo tipo de tareas, entre ellas generar empleo productivo. No solamente contar con ciertos tipos de alternativas como históricamente tenían, más ligadas a estructuras clientelares como bolsas de trabajos o algún tipo de programas de empleo de la década del '90, sino que han comenzado también a generar dinámicas de creación de empleo productivo. Ante la ausencia de un estado provincial que no puede responder a estas demandas y mucho más de un estado nacional; con lo cual se pasa a generar articulaciones nuevas; esto nos lleva a preguntarnos acerca de cómo está impactando directamente sobre los hogares.

Dentro de la dinámica del sostén de los hogares tenemos que tener claro que el Estado se transformó. La discusión que se está planteando hoy en el ámbito de la política social es en torno a la ampliación del plan jefas/es de hogar, pero poco se está discutiendo la posibilidad de volver a prestaciones brindadas por un Estado de Bienestar. Tenemos un sistema de seguridad social absolutamente desfinanciado, entre otras razones por las prebendas que se les dio al sector empresario de reducción de contribuciones patronales, cuestión que no redundó en ningún beneficio positivo en vistas a la generación de empleo productivo, estas son todas situaciones que nos dan cuenta de la mayor desprotección o aumento de vulnerabilidad de los hogares.

Mi aporte entonces es una reflexión sobre como se relaciona el sostén de los hogares con los cambios en el mercado de trabajo, que estado tenemos, cuales son las responsabilidades que ha dejado de prestar, cual es su capacidad de intervención sobre la economía.

De allí radica la necesidad e importancia de medidas y acciones de gobierno que promuevan efectivamente la autonomía y las capacidades personales, como también fortalecer el ejercicio de las libertades personales y democráticas. De lo contrario, el desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad serán percibidos por los ciudadanos/as como una experiencia personal autofrustrante y se pierde de este modo su dimensión social. Esto es, el desempleo pasa a ser un problema del propio trabajador/a que no se capacitó y no un problema del modelo económico adoptado.

Las formas para pensar una nueva institucionalidad en el marco del Estado post-reforma, no están, a mi entender en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños que son irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias que las lleven a la marginación y exclusión.

Solo de un accionar conjunto entre todos los miembros de la sociedad se irán consolidando nuevas esferas de ciudadanía. Se debe implementar una agenda pública que busque reestructurar los derechos sociales y económicos de mujeres y de hombres, partiendo de los límites del Estado post-reforma argentino. No se trata de pensar “pequeños cambios” a las políticas implementadas, sino de elaborar proyectos económicos, sociales y políticos alternativos y sustentables.

-----  
**PAUTASSI, Laura**

Es abogada, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UBA) Realizó estudios de posgrado en la Universidad Libre de Berlin (Alemania) Investigadora Carrera de Investigador Científico - CONICET  
Docente de posgrado en políticas sociales y género.

## **2.4 Mercado de trabajo, género y sectores sociales**

por Rosalía Cortés

### **Presentación**

En esta presentación me voy a referir al contexto del mercado de trabajo vigente durante la década de los noventa, y su agravamiento tras la crisis de la convertibilidad, así como a las consecuencias de este estado de situación sobre el desempeño laboral de varones y mujeres en los hogares. La idea que guía el análisis es que el contexto del mercado de trabajo así como las transformaciones de la política social generaron condiciones que impulsaron el incremento de la participación femenina en condiciones cada vez más precarizadas. Durante los noventa se deterioró la situación ocupacional del segmento de la fuerza de trabajo inserto en la manufactura y la construcción – mayoritariamente varones – lo que impactó el nivel de ingresos de los hogares y alentó la mayor participación de las cónyuges y jefas de hogar. Este aumento de la participación se producía en una etapa en la que venía disminuyendo el volumen de la demanda laboral, en que se relajaban las regulaciones protectoras de la fuerza de trabajo, y en que se deterioraba la oferta de servicios públicos que podrían actuar como sostén a la participación económica de mujeres con hijos.

Contrariamente al papel que había tenido el gasto público social en décadas anteriores, particularmente desde fines de los cincuenta hasta fines de los setenta, cuando la mayor integración al sistema educativo de las mujeres y el acceso a servicios públicos gratuitos de salud habían alentado la mayor participación femenina, a partir de la crisis de la deuda y la apertura y sus consecuencias, este incremento de la participación se dio en condiciones de desprotección.

En este escenario se dieron algunos cambios en la división de las responsabilidades de sostén de los hogares, en el que las mujeres adquirieron mayor protagonismo, como resultado de la caída de los ingresos aportados por los varones, a través de una participación en el mercado de trabajo de la mujer, en condiciones generalmente precarizadas. En las secciones que siguen, describo brevemente las tendencias recientes en la evolución de la demanda laboral, y los cambios en los patrones de participación de cónyuges y jefas de hogar, a raíz de las transformaciones en la orientación de la estrategia económica y de la estrategia de intervención social del Estado.

### **El contexto económico y laboral de los noventa**

El abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los setenta fue seguido por una década de estancamiento, durante la cual el producto cayó un 11% entre 1980-1990. Comenzaba un proceso de reestructuración económica que afectó al sector manufacturero y que tuvo fuertes repercusiones en el mercado de trabajo: entre 1980-1990 el nivel de empleo fue inferior al alcanzado en 1974 (39.7%), y se ubicaba escasamente 1% por encima del nivel de 1980; mientras que el desempleo y el subempleo horario aumentaron notoriamente. La hiperinflación de 1989-1990 provocó una fuerte caída de los ingresos reales de la población y extendió la pobreza; en este contexto se implementó a partir de 1991 – y hasta el 2001 - el plan de Convertibilidad, un plan de estabilización que abarcó entre sus principales medidas la fijación de la tasa de cambio atada al dólar, la desregulación de los mercados, la apertura del sector externo y la privatización de las empresas estatales proveedoras de servicios básicos. El programa incluyó otros

componentes de política social que fueron muy relevantes por su impacto en el mercado laboral. Principalmente, la sucesiva aplicación de reformas a la legislación laboral que fueron flexibilizando las regulaciones vigentes sobre contratación, despido y condiciones de trabajo.

Los efectos de la apertura del sector externo sobre la balanza de pagos fueron compensados por la entrada de capitales de corto plazo, lo que aumentó la vulnerabilidad de la economía argentina a las oscilaciones del flujo de capitales externos. A partir de la estabilización el producto creció de manera irregular: la expansión 1991- 1994 fue sucedida por la recesión de 1995, desencadenada por la interrupción del flujo de capitales externos a partir de la crisis mexicana. La economía atravesó una nueva etapa de crecimiento entre 1996 y 1998, hasta la devaluación de Brasil y los efectos de la crisis financiera asiática, que frenaron las exportaciones y la entrada de capitales, e inauguraron una etapa de estancamiento desde 1999.

El sector manufacturero en esta década continuó perdiendo peso en el PBI; entre 1993 y 1999 redujo 10% de su participación en el producto, y a diferencia del comportamiento de otros sectores económicos, la producción cayó durante las recesiones pero no se recuperó durante las expansiones (Azpiazu, Basualdo, Schorr, 2001). La política económica afectó particularmente a las firmas medianas y pequeñas, que tenían un peso importante en el empleo: por una parte, la apertura externa y la sobrevaluación de la moneda local alentaron la importación de manufacturas que compitieron con las producidas localmente. Por la otra, las políticas crediticias y sectoriales las penalizaron. El resultado fue la contracción de la producción y la salida de la actividad de firmas en subramas en los que había una proporción elevada de pequeñas y medianas empresas.

Las transformaciones de la manufactura afectaron su capacidad de absorción de empleo: estimaciones recientes muestran el derrumbe de la elasticidad empleo-producto, que pasó del 0,65 en la etapa sustitutiva, a un valor negativo en los noventa: - 3.47, mientras aumentaba fuertemente la productividad, y caían los salarios a partir de 1993. La construcción entró en crisis a partir de 1999, durante la segunda recesión del período y entre 1991-2001 se contrajo en 13% el volumen de empleo. Las empresas privatizadas tuvieron un comportamiento similar; el empleo cayó en el sector energético a raíz de los despidos posteriores a las privatizaciones. Simultáneamente algunas empresas privatizadas recurrieron a la sustitución del empleo de planta por contratados temporarios, precarizando y transformando las condiciones de trabajo.

Los sectores más dinámicos fueron los servicios financieros y a empresas, y, junto con los servicios sociales - sectores con fuerte presencia femenina - continuaron absorbiendo fuerza de trabajo a lo largo de la década, casi independientemente del comportamiento del producto. La crisis tequila - 1995 - había provocado una caída del empleo en los sectores productores de bienes. Durante la recuperación del nivel de actividad entre 1996-1998 aumentó el empleo en todos los sectores, salvo en los servicios privatizados. El crecimiento fue liderado por la construcción, el transporte y los servicios sociales (entre los cuales el empleo público tuvo un papel importante), seguidos por los servicios modernos y el

comercio. En la construcción, el transporte, y los servicios personales se creó sobre todo empleo masculino de corto plazo, precario y a bajos salarios, y las mujeres se concentraban en sectores con menor prevalencia relativa de precariedad - los servicios sociales y financieros. Esta evolución del papel de los sectores económicos permite explicar la mayor permanencia relativa de las mujeres en el empleo: los sectores de empleo masculino fueron expulsores netos, a diferencia del comercio y los servicios, y del sector público.

En primer lugar, se intensificó la demanda laboral del sector servicios, claramente. Esto significa por omisión una caída en la demanda de trabajo en los sectores como la industria y la construcción, significa una caída de la tasa de participación de los varones muy fuerte en los '90, significa aumento en la tasa de participación de la tasa de desempleo de los varones también. ¿Cuáles fueron las estructuras familiares que estuvieron en juego en esto?

Se vislumbra en los '90 una primera tendencia cambiante respecto de la etapa anterior, y es que cada vez más las mujeres más pobres, o sea el quintil más bajo, aumentan su participación en el mercado de trabajo. Este es un cambio interesante.

En el 2002 viene el cataclismo, los sectores de actividad que expulsaron fuerza de trabajo además de los tradicionales y con terrible fuerza fueron la construcción, manufactura, pequeños comercios en el caso de los varones y se agrega el sector financiero. Las mujeres de sectores medios y con alto nivel de educación, también sufren el desempleo a lo largo del 2002.

Adicionalmente, al impacto de la caída de la demanda de trabajo, se sumarían las consecuencias de las reformas institucionales: la consolidación de formas precarizadas de contratación, con el consiguiente aumento de la desprotección, la expansión de empleos transitorios y la generalización de la inseguridad del empleo a segmentos con mayor calificación. Aumentaban las indicaciones de empleo de baja calidad: la proporción de empleo no registrado en el total urbano creció, y en el 2001 a más de un tercio de los asalariados no se les hacían descuentos jubilatorios. Por otra parte se producía el encarecimiento de los precios de los servicios privatizados que incidió sobre los ingresos de los sectores de bajos ingresos.

La recesión, la devaluación de enero del 2002, y los subsiguientes aumentos de precios afectaron el poder adquisitivo de la población, con tal intensidad que los ingresos promedio de los asalariados en mayo del 2002 quedaron - con excepción de los registrados durante la hiperinflación de 1989 - por debajo de los ingresos reales vigentes desde los años cuarenta . En mayo del 2002 el 53% de las personas y el 40% de los hogares vivían en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. No solamente se extendió la pobreza sino que se agudizaron las brechas entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza (EPH, Indec). El indicador más alarmante, la indigencia, también había aumentado notoriamente: en mayor del 2002 un cuarto de la población y un 18% de los hogares no alcanzaban los ingresos para comprar alimentos.

En las fases expansivas de la década la economía no generó puestos de trabajo suficientes para absorber el desempleo generado ya tiempo atrás, durante

los ochenta, o el desempleo “nuevo” de los noventa, proveniente de los sectores productivos y las empresas privatizadas. La baja elasticidad producto-empleo, tuvo importantes consecuencias, en la medida que se fue incrementando un núcleo duro de desempleo desde mediados de los noventa, al que se agregaría el desempleo ocasionado por la recesión post 1999 y la crisis del 2002. Entre octubre de 1992 y mayo de 1993 se produjo el primer salto de la tasa global de desempleo - subió de 7 a 10% - y a partir de ese año la desocupación femenina continuó por arriba de la de los varones. Y, entre las desocupadas una proporción importante eran nuevas trabajadoras, mientras que en su mayoría, los varones desocupados provenían de una ocupación anterior. Entre 1991-1994, la tasa de desempleo de varones y mujeres superó los niveles de la década anterior, volvió a aumentar con la crisis “tequila” en 1995-1996, y durante la corta expansión 1997-1998 no descendió con la magnitud con la que había aumentado entonces. Los jóvenes, continuando con una tendencia ya de largo plazo, fueron los más afectados por el desempleo; en 1994 más de un quinto de la población menor de 25 años estaba desocupada, cifra que llegó a casi el 40% en el 2002. En la población adulta menor de 60 años, fue notorio el crecimiento de la desocupación masculina, que en el 2002 más que triplicó los niveles de 1994, mientras que en el caso de las mujeres el efecto de la crisis fue más moderado. La duración del desempleo aumentó entre 1994-2002: la proporción de varones y de mujeres desocupados desde hacía más de tres meses, pasó del 40% a más de la mitad de desocupados.

En 1994 y en el 2002 la mayor parte – 70% - de los desocupados habían sido despedidos de un empleo asalariado. En 1994, las desocupadas ex asalariadas habían sido despedidas principalmente de la manufactura, el comercio y el servicio doméstico (en ese orden); en el 2002, el orden varió, porque los sectores principales expulsores de fuerza de trabajo femenina fueron el servicio doméstico y el comercio, seguidos luego por la manufactura y los servicios financieros e inmobiliarios. Este cambio estuvo influido por la crisis bancaria, que afectó a las asalariadas de sectores medios.

En cambio entre los varones, los sectores productores continuaron impulsando el desempleo abierto. El 66% de los ex asalariados desocupados varones del 2002 provenía de empleos en la producción y el comercio, sectores expulsores de mano de obra durante los noventa, a los que se agregó el sector de servicios modernos en la creación de fuerza de trabajo excedente. Entre estos ex asalariados una proporción muy alta provenía de empleos desprotegidos: en 1995 (en 1994 no se relevaba esta información), cerca del 60% de los ex-asalariados desocupados, provenían de empleos donde no se les hacían descuentos jubilatorios (en proporciones similares varones y mujeres). En el 2002, esta proporción aumentó, dado el aumento del desempleo en servicio doméstico, el comercio y la construcción, sectores donde estaba más extendida la desprotección laboral. En el 2002, el 70% de las mujeres asalariadas cesantes, y el 61% de los varones, habían sido despedidos de ocupaciones donde se les hacían descuentos jubilatorios. Claramente el crecimiento de la desocupación afectó a sectores sin posibilidades de acceder a un seguro de desempleo.

A lo largo de los noventa había caído la proporción de los ocupados plenos en el total de ocupados - y se extendió la subocupación horaria involuntaria. Los cuentapropistas fueron particularmente afectados tanto durante la década como en



el 2002, debido a la caída de la demanda de mercancías o servicios ofrecidos por este segmento. La caída de los ingresos a partir de 1995 y la recesión a partir de 1999 exacerbaron la subocupación del sector de cuentapropistas, y que además se extendió a los asalariados, así como a otras ramas de actividad, diferentes de aquellas donde tradicionalmente se concentró el subempleo horario: la construcción, el comercio y el servicio doméstico.

En el largo plazo las mujeres se han concentrado, más que los varones, en ocupaciones con una carga horaria más baja, y no necesariamente siempre en forma involuntaria. En 1994, el 36% de las mujeres, y solamente el 11% de los varones, trabajaban menos de 35 horas semanales y no buscaban trabajar más horas. En ese mismo año, poco más de la mitad de las ocupadas, el 53%, trabajaban más de 35 horas semanales, esto es, eran ocupadas plenas. A diferencia de esta distribución horaria, los varones en su mayoría eran ocupados plenos - un 83.4% de los ocupados; en ese año la proporción de subocupados que deseaban trabajar más horas no era excesivamente significativa: 5.3% y 11% respectivamente de los ocupados varones y mujeres.

Entre 1994 y 2002, continuó y se intensificó la pérdida de ocupaciones plenas; entre los varones la caída fue más fuerte: En 1994 el subempleo involuntario entre los varones afectaba a los cuentapropistas de la rama de la construcción y en menor medida a los asalariados. En el 2002, aumentó la subocupación entre los asalariados y se extendió a otras ramas de actividad. Entre las mujeres el subempleo involuntario afectó siempre más intensamente a las cuentapropistas, sobre todo del servicio doméstico y el comercio minorista, y entre las asalariadas, en la enseñanza y los servicios sociales - por ejemplo enfermeras, que por problemas de estancamiento salarial buscaban complementar ingresos. En el 2002, el subempleo comienza a tener mayor peso en el trabajo asalariado, en comercio y en el servicio doméstico.

Se extendió la precariedad laboral en el conjunto del mercado de trabajo urbano: entre las mujeres asalariadas en 1994, el 36.2% carecía de protección jubilatoria, cifra que llegó al 41.8% en el 2002. Esta información incluye al servicio doméstico en su conjunto. Las empleadas de servicio doméstico en una mayoría estaban desprotegidas: en 1994 el 92% no estaba registrada, y en 2002, era el 93% en esa situación. También entre los asalariados varones se extendió la precariedad laboral: el trabajo sin acceso a la jubilación pasó del 30% al 36.3% entre 1994 y el 2002. Las ramas de actividad con mayor incidencia de trabajo no registrado fueron tradicionalmente la construcción, la manufactura, el transporte, y los servicios personales, en ese orden. En el 2002, la proporción de trabajadores no registrados en la construcción había subido casi 20pp, pasando del 58% al 76%. La desprotección afectaba mayormente a los subocupados involuntarios; en el total urbano, en 1994, el 65% de los asalariados eran ocupados plenos no precarios; el resto presentaba alguna combinación de precariedad y /o subempleo .

La estabilidad del empleo asalariado privado no sufrió variaciones, pero el aumento de las contrataciones y la no regularización de las plantas transitorias del Estado que fueron parte de las políticas de ajuste implementadas en la década, resultaron en un crecimiento de la inestabilidad del empleo público. En 1995, el 93%

de los varones del sector público eran permanentes; esta proporción llegó al 85% en el 2002; entre las mujeres las cifras fueron 91% y 83.2% respectivamente. Los asalariados “precarizados”, es decir subempleados involuntarios, sin beneficios jubilatorios, y en empleos no permanentes, en 1995, representaban el 6% de los asalariados, y en el 2002 la proporción ascendía al 10%, y era más alta entre las mujeres.

El análisis de los cambios ocurridos en el 2002 revela que todavía es muy temprano para definir cuáles de las transformaciones tendrán continuidad, y cuáles tienen un carácter meramente coyuntura.

## **El comportamiento de los hogares**

En la década de los noventa se detuvo la inversión en servicios sociales públicos, lo que intensificó el deterioro de la oferta social accesible por los sectores de bajos ingresos. Esta tendencia que se manifestó en los servicios educativos y de salud, afectó la disponibilidad y el acceso a instituciones de cuidado infantil. Pese a esta evolución en la década se produjo una reversión de las tendencias de largo plazo en los patrones de participación de ciertos sectores de varones y mujeres en la fuerza de trabajo. Efectivamente los análisis realizados sobre el comportamiento del mercado de trabajo hasta fines de los ochenta, revelaban que la participación económica de las mujeres provenientes de hogares de bajos ingresos – ubicadas en el 40% inferior – permanecía estancada y a niveles más bajos que el resto, mientras aumentaba la participación de las mujeres provenientes de hogares de ingresos medios y altos. En cambio durante los noventa comenzó a aumentar la participación de las mujeres provenientes de hogares de ingresos bajos, pese a que las posibilidades de contar con el acceso a servicios públicos gratuitos de cuidado infantil preescolar habían mermado.

Es decir que se produce una transformación importante en términos de la magnitud del fenómeno de participación femenina, en condiciones que estaban lejos de ser las más convenientes para sustentar estos cambios. De hecho gran parte de este incremento en la participación de este segmento social tuvo que ver con el fenómeno del “trabajador adicional”; este aumento afectó a hogares completos en los cuales estaba presente la pareja adulta. Para dar un ejemplo centrado en el caso del Gran Buenos Aires, en octubre de 1992, en el segmento de hogares ubicados en el 40% de ingresos bajos, las cónyuges en el 17% de los hogares completos estaban ocupadas. En el 5% de esos mismos hogares con cónyuge ocupada, los jefes varones estaban desocupados o eran inactivos. En octubre del 2002, 10 años después, en este mismo segmento del 40% más bajo de la distribución, había aumentado la proporción de hogares completos en los cuales estaba ocupada la cónyuge, pasando del 17% de 1992 al 37%. Y, en el 14% de estos hogares con cónyuge ocupada el jefe varón estaba desocupado o inactivo. Es decir que mientras caía el empleo de los jefes varones, y aumentaba la desocupación o el desaliento, aumentaba la actividad y el empleo de las cónyuges. Paralelamente, caía la proporción de cónyuges inactivas: que entre 1992 y el 2002, cayó del 81% al 54% de las cónyuges.

Este aumento de la actividad y el empleo de las cónyuges fue más evidente entre los hogares de bajos ingresos que en los de ingresos altos. Entre los hogares

ubicados en el 40% superior de ingresos per capita, si bien la tendencia fue similar, en el sentido que también disminuyó la proporción de hogares con jefe varón ocupado, y aumentó la de aquellos con cónyuge ocupada, la actividad económica de las cónyuges aumentó considerablemente menos que en el segmento de ingresos bajos.

Otro aspecto que es importante destacar es el proceso que experimentaron los hogares con jefatura femenina. Contrariamente a las afirmaciones que a menudo podemos encontrar en alguna parte de la literatura, estos hogares no sufrieron las consecuencias de la caída de la demanda laboral en mayor medida que los hogares con jefe varón. Si se analiza la información por ejemplo acerca de las tasas de empleo y de desempleo de jefes varones y jefas mujeres entre 1992 y el 2002, puede observarse que fueron los jefes varones de hogar los que perdieron drásticamente empleo, y que muestran altas tasas de desocupación. Entre esos años la tasa de empleo de los jefes varones cayó drásticamente (8 puntos porcentuales) mientras que la tasa de empleo de las jefas mujeres se mantuvo.

Cómo debiéramos interpretar este desempeño diferencial de cónyuges y jefes varones y de cónyuges y jefas mujeres a lo largo de los noventa? En primer lugar es importante dar cuenta de las relaciones entre las tendencias de la participación y el empleo de los miembros de los hogares y las variaciones de la demanda laboral ocurridas en el período. En segundo lugar, también es relevante plantear el papel de la orientación de la política social y su influencia o efecto sobre las tendencias diferenciales de varones y mujeres de distintos segmentos socioeconómicos en el mercado de trabajo.

Con respecto al primer punto cabe destacar que la recesión de los ochenta había frenado el crecimiento de la tasa de actividad de los varones, particularmente de los jefes de hogar y las cónyuges comenzaban a aumentar su participación en la actividad económica. Estas tendencias se exacerbaban en los noventa: la participación femenina continuó creciendo tanto en períodos recesivos como expansivos, y la feminización de la fuerza de trabajo se fue intensificando en la medida que se estancó la participación masculina.

La crisis agravó aún más las condiciones de inserción de los varones; la caída de la demanda en los sectores productivos en los noventa había provocado el aumento de las tasas de desempleo abierto y de subempleo horario, y alentado el retiro de la fuerza de trabajo. Las mujeres en cambio habían aumentado su participación mientras el empleo crecía limitadamente y aumentaba por lo tanto el desempleo. Estas tendencias se producían al mismo tiempo que se extendían la precariedad y la inseguridad del empleo: aumentaba la evasión de las contribuciones a la seguridad social, y las transformaciones de las regulaciones laborales disminuían el costo del despido, y extendían las contrataciones temporarias.

La subutilización de la fuerza de trabajo había crecido significativamente desde 1993, en un período de crecimiento del producto: las tasas de desempleo femeninas aumentaron y hasta el 2000 se mantuvieron más altas que las de los varones, mientras aumentaba además el subempleo horario involuntario en una magnitud sin precedentes. Si bien se mantuvo una fuerte asociación entre

desempleo y pobreza en el 2002 también aumentó la pobreza entre los ocupados. Se perdieron empleos, pero además los empleos precarios e inestables en que estaban insertos los sectores vulnerables sufrieron una pérdida de ingresos; el impacto de esta caída empujó a la pobreza a una parte importante de los ocupados, engrosando el contingente de “trabajadores pobres”, que se sumó al de desempleados pobres.

La comparación entre el desempeño laboral de varones y mujeres no debiera plantear un escenario distorsionado. La constatación del grave deterioro de la inserción laboral masculina podría llevar a concluir que la crisis “benefició” a las mujeres. Por el contrario, la información que sigue permite consolidar la idea que, como en todo proceso de terciarización del producto y del empleo, la demanda de fuerza de trabajo femenina cayó menos que la masculina incluso durante las recesiones. Las mujeres permanecieron en el sector público y en el servicio doméstico y, si bien se perdió empleo en los servicios modernos, continuó siendo un sector empleador de mano de obra femenina. Esta permanencia sin embargo no escapó a las tendencias que caracterizaron la crisis del 2002, cuando se profundizaron las condiciones vigentes en el mercado de trabajo.

Se nota una tendencia a la desocupación en los sectores con baja educación y el empleo solamente en los sectores con alta educación que en el 2002 parece revertirse; pero de todas maneras se sigue manteniendo un aumento en la participación de los sectores pobres y si esto lo asociamos con lo que plantea Laura: un deterioro visible en los servicios sociales y básicamente más allá del discurso modernizador de la política educativa de los '90 - donde se plantea agregar el preescolar como obligatorio, las políticas compensatorias de inversión en las escuelas en los lugares más pobres no se da, vemos que efectivamente en los centros urbanos, se restringe a servicios pagos. Quienes pueden pagar los cuidados de los niños menores de cinco años son los que mandan a preescolares, guarderías, etc. y el resto se tiene que conformar con arreglos comunales, domésticos donde hay familias extendidas, etc. Si relacionamos aumento de la participación de mujeres del quintil más bajo con el deterioro de los servicios, vemos que hay un incremento de la participación en las peores condiciones posibles.

Si nosotros muy gruesamente planteáramos que pasó con los hogares donde hay un núcleo, donde hay una pareja, cómo fue cambiando la participación de ambos miembros en esos hogares, si comparamos los '80 con los '90 y con octubre del 2002, claramente aumentó fuertemente la proporción de aquellos hogares donde trabajan los dos. Pero lo que aumentó centralmente es la participación de esos hogares en el ingreso total, los hogares los hogares donde mujer y varón trabajan. Cayó mucho la participación de los hogares donde trabaja solamente el jefe, cayó proporcionalmente el ingreso que llegaba a estos hogares. Pero lo grave es que en el 2002, el 20% de esos hogares mantenido solamente por la mujer lo está por el plan jefas y jefes. La calidad de la inserción de esos hogares donde solamente mantiene el hogar la mujer cayó, así como la participación en el ingreso de los mismos. Este 20% de hogares donde hay sólo una mujer que trabaja, esa mujer aparece como cónyuge, es decir que el plan jefes y jefas no es suficiente como para que esos hogares salgan de la línea de pobreza, porque aunque sea cónyuge estas mujeres provienen de hogares donde el varón está desocupado, o es

inactivo o desalentado o hace changas.

Qué pasó en los hogares donde no hay un cónyuge, es decir donde está el jefe con hijos, o el caso de los hogares con una jefa mujer, que son hogares unipersonales. Tomaremos el caso de la feminización de la pobreza y de la pobreza de los hogares con jefa mujer. Cuando uno analiza la conformación de los hogares donde hay una jefa mujer, además de los hogares unipersonales que son alrededor de 1/3, cuando vemos qué pasa con los hogares donde está la jefa con hijos o la jefa con otros parientes, vemos que el tamaño es menor que los hogares donde hay un jefe varón, además hay más perceptores, hay más gente que trabaja y hay menor proporción de esos hogares con hijos menores de 14 años. Hay razones de la conformación de esos hogares que nos permiten entender porque los hogares donde hay jefa sufren menos la pobreza, porque se trata de otros tipos de hogares, no es que esas mujeres tengan un trabajo mejor, o que estén mejor ubicadas en el mercado de trabajo, o que sus ingresos sean más alto por definición que el de los varones.

Si miramos esos dos tipos de hogares, hogares donde hay un jefe y una cónyuge, hogares donde hay un jefe varón sin cónyuge, o una jefa mujer sin cónyuge, vemos que hay situaciones sumamente heterogéneas. Pero todas están vinculadas a un deterioro de la inserción de los varones en el mercado de trabajo, que hace que comparativamente, la inserción de las mujeres aparezca como más regular y que en términos de los ingresos las brechas entre las mujeres y los varones vayan disminuyendo por el deterioro tan fuerte de los sectores tradicionalmente empleadores de varones.

En qué condiciones se hace el masivo ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo, no es un detalle ni es una anécdota. En condiciones de retracción, no de un discurso, pero sí del gasto en esfuerzos institucionales, en apoyo estatal a los requerimientos y a las necesidades de la participación femenina en el mercado de trabajo dado los cambios que históricamente se venían produciendo, dada la tendencia a la mayor participación en el mercado laboral de las mujeres. La paradoja es que esta mayor participación parece mejoramiento cuando en realidad es expresión de la disminución de la participación de los varones en el mercado laboral.

---

**CORTES, Rosalía**

Socióloga, Magister en Economía, carrera de investigador del CONICET, sede FLACSO; profesora en la Maestría de Políticas Sociales. Su área de trabajo es: políticas sociales y mercado de trabajo.

### **3.- Las políticas públicas y la participación social**

3.1 - Políticas públicas, políticas sociales. Alicia Lamas

3.2 - Desarrollo local y sistema de género. Adriana Rofman

3.3 - Democratización de las relaciones familiares y sociales. Graciela Di Marco

3.4 - La perspectiva de los derechos. Diana Maffía

### 3.1 - Políticas Públicas y Políticas Sociales

por Alicia E. Lamas

Vamos a plantear algunas cuestiones alrededor del tema de las políticas públicas y las políticas sociales hoy, en Argentina y también en el mundo, pues los argentinos tenemos una tendencia a pensar que los problemas con las políticas públicas y también con los sociales son sólo nuestros, debidos a las particularidades, deficiencias y carencias propias y no como cuestiones que se plantean en muchos países.

El primer tema está vinculado con una paradoja; es la importancia que toma el tema de las políticas públicas en las agendas gubernamentales. Si haciendo genealogía sobre el mismo encontramos que esto ocurre sobre todo en los últimos 10 años. Es decir que mientras hay un desdibujamiento y del rol del estado y un retiro concreto de cuestiones sustantivas, aparece con centralidad el tema de las políticas públicas. Podemos jugar con esta figura paradójica, por una parte un opacamiento, un retiro del estado y por otra se registra una gran centralidad de las políticas públicas.

La otra paradoja que signó los 90 fue la de la exclusión social - inclusión política. La década de los '80, llamada década perdida, es sin embargo la del retorno a la democracia en casi todos los países de la región - América Latina -. Simultáneamente, sin embargo se pone en marcha un proceso de reformas estructurales que modificará los patrones económicos, que se acentúa y consolida en los 90 con el Consenso de Washington. Coexisten así en forma sincrónica la apelación a los ciudadano/as a incorporarse políticamente a los procesos de democratización y, la expulsión sistemática y focalizada en los más débiles del mercado en general y del mercado de trabajo en particular. Este será el telón de fondo en el escenario nacional y regional. Por otra parte es interesante señalar alguna conceptualización acerca de los enfoques en cuanto a políticas públicas: la tradición anglosajona (inglesa y norteamericana) y la tradición continental europea, tanto la española, como la francesa. La mirada de la ciencia política anglosajona sobre las políticas públicas se ha caracterizado por su carácter instrumental, con una carga técnica, con un supuesto de objetividad en cuanto a su uso desprendido de la esfera política. En cambio tanto la tradición francesa y también la producción intelectual desarrollada en la España post-franquista, han estado más comprometida en la búsqueda de sentido de las políticas públicas, es decir ponen el foco en los porqué, para qué, y el cómo de las mismas.

Durante los '90, la política pública que domina la escena es, en todos los ámbitos desde el económico hasta el social, de un fuerte sesgo tecnocrático y como desprendida del estado que la genera. Como si pudieran pensarse, diseñar o analizar las políticas públicas desgajadas del estado que las genera. Da cuenta de esta característica una extensa bibliografía, análisis sobre temas técnicos, evaluaciones sobre eficiencia y eficacia en las que no se encuentran reflexiones sobre los aspectos políticos sustantivos que dan origen a las mismas. La enseñanza que deja esta excesiva "tecnificación" con pretensiones de asepsia ideológica es que ambas miradas o perspectivas son necesarias y complementarias, es decir que

sin abandonar el objetivo de eficiencia y de eficacia, se requiere de reflexión política que incorpore los porqué, para quién y cómo

No hay sociedad que se pueda pensar a sí misma en un horizonte de desarrollo, sin un equilibrio entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Esta armonía entre estas tres esferas es fundamental y la política pública es una herramienta privilegiada de relación entre el estado y la sociedad civil, pues produce marcas, delinea espacios, genera las reglas del juego - sobre todo en América Latina y Argentina- .donde el estado históricamente ha moldeado a la sociedad civil y ha creado las condiciones para la creación del mercado. La centralidad que tienen las políticas públicas, está directamente relacionado con la capacidad de las mismas para mantener el equilibrio entre las tres esferas. En el caso específico de las políticas sociales, esta centralidad se profundiza pues las mismas operan sobre la paradójica situación de exclusión social / inclusión política , como una herramienta privilegiada para subsanar – aunque sea parcialmente - la brecha que genera la exclusión social y la necesidad de incluir políticamente a los excluidos del mercado.

Teniendo en cuenta la genealogía de las políticas públicas, se encuentra una cantidad abundante de estudios, análisis, investigaciones y evaluaciones de políticas públicas. Sin embargo, el tema de la evaluación es el desafío que queda siempre pendiente, pues en general se encuentra una profusa producción sobre el diseño, la implementación y la gestión de políticas, en cambio existe un déficit en relación con metodologías efectivas en la evaluación de políticas, concebidas como herramienta que retroalimenta a la gestión. En nuestro país no existe la cultura de la evaluación y también existe un déficit muy importante en cuanto al monitoreo y el seguimiento.

Aquí es donde quiero incluir el tema del papel de la sociedad civil relacionado con la participación de la misma en los procesos de seguimiento y monitoreo de políticas públicas. Estos modelos de gestión promovidos desde el Estado generando capacidades en las organizaciones de la sociedad civil a partir de brindarle las herramientas para realizar el seguimiento y/o monitoreo, entendiendo al mismo como un proceso de aprendizaje que hay que se construye, es un camino a recorrer

En relación al necesario equilibrio entre estado y mercado, en el campo de lo social, se debe tener en cuenta que las políticas sociales en Argentina, han estado fuertemente asociadas al modelo de matriz distributiva de la sociedad. Es decir que existe una fuerte dependencia y correlación entre la matriz de distribución que el estado se plantea y las políticas sociales que se implementan.

El estado de bienestar, concebido a partir de una matriz distributiva equitativa e igualitaria, da lugar a políticas sociales de tipo universales, como por ejemplo: salud y educación. En el año 1976 Anthony Crossland, funcionario del FMI dice: “La fiesta ha terminado para los estados”. Es la declaración del fin del estado del bienestar para los países de América Latina y Argentina. Así es como la década del '80 y del '90, la crisis y ocaso del Estado de bienestar. A inicio de los 90 comienza a vislumbrarse un nuevo tipo de políticas sociales. Aparecen los programas de lucha contra la pobreza, y deja de hablarse de distribución y de desarrollo. Se



implementan un conjunto de políticas – denominadas compensadoras- que serán las encargadas de “compensar” los efectos de los cambios estructurales, es decir “la ambulancia” que recoge los heridos que dejan esas reformas económicas impuestas a partir del consenso de Washington.

Sin embargo, , a partir del año 1995 (más o menos), con el efecto Tequila; comienzan a aparecer algunas voces disonantes, incluso dentro del “establishment” de la economía de mercado y de los sistemas y organizaciones multilaterales, manifestando que el modelo aplicado no es sostenible, , si no se realiza una distribución diferente de los bienes y servicios que se generan, que permite darle sustento y viabilidad al sistema en su conjunto y a las débiles democracias vigentes. .Reaparece en escena el tema de proyecto de desarrollo, de proyectos nacionales que durante muchos años habían sido anatemizados e interdictos como propuesta política racional y viable.

En estos años, se ha hablado y tematizado largamente sobre la necesidad de una reforma del estado, de los cuales se han aplicado con resultados inciertos diferentes iniciativas, que en general confunden los planos de acción y la concepción misma sobre el tema en cuestión, pues en la mayoría de los casos lo que se ha intentado son reformas administrativas y no reformas políticas. .La pregunta a responder es ¿Vamos a operar sobre el plano político-institucional, es decir modificaciones de la relación Estado-Sociedad o transformaremos la administración (tema no menor) Sin embargo, en la mayoría de los casos se ha metido en una misma bolsa la reforma del estado - donde éste nunca termina de reformarse, y lo que se genera es un achicamiento irracional del estado, un recorte, y no cambios para generar un estado “más inteligente” y los resultados es que el resultado ha sido Estados más pequeño, pero también más bobo, en cambio de grande y bobo. .

Hoy seguimos con los mismos dilemas: hace falta reformarlo y sin embargo ya no se debería hablar de reforma, sino de rediseño de un estado, que permita poner en funcionamiento una matriz distributiva diferente, que dé lugar a otro tipo de políticas y que cambie la relación Estado-Sociedad Civil-Mercado.

Es muy interesante repensar en el Estado, las políticas públicas, la participación, a partir de una convocatoria provocativa como es el tema: “sostén de los hogares”, pues induce al análisis del estado, del diseño de políticas y el papel de la sociedad civil a partir de una lógica sustentada sobre la consideración de núcleos problemáticos. Es decir, la crisis de nuestro país (y de cualquier país en las mismas circunstancias) no pueden resolverse desde un solo ámbito o institución., los problemas a los que se enfrenta las sociedades y los gobiernos, tienen un nivel de complejidad, de interrelación, de multicausalidad, que hace imposible pensarlos desde ámbitos institucionales sectoriales capaces de darles respuestas integrales con eficiencia.

¿El sostén de los hogares, en qué ministerio o área se podría resolver?. Estas situaciones remiten a la necesidad de interrelacionar, coordinar acciones y pensar tipos de institucionalidad o matriz institucional totalmente diferente a la que conocemos y con la que operamos en la práctica cotidiana. . Recordando a Michel Foucault (“Las palabras y las cosas”) el poder es el que ha dividido el campo del saber, existe una división del saber en las universidades, por departamentos, y en el

estado por sectores. Pero los problemas, en la realidad, no aparecen por sectores ni por departamentos, son multicausales y multidisciplinarios.

Sin embargo para la resolución de los problemas sociales no basta con interdisciplinariedad, sino que se debe incorporar a la lógica del diseño de políticas metodologías de planificación que permitan generar abordajes totalizadores e integrales. El tema de la transversalidad como forma de gestión es una herramienta muy poderosa para incorporar el tema de género, el de la infancia, el de la tercera edad, como así también la problemática ecológica; todos temas transversales a los sectores. En este sentido hace falta replantearse las carencias y necesidades de respuestas acorde a la complejidad de los problemas que se enfrentan. Edgar Morín dice que no puede solucionarse ningún problema con herramientas que tengan grados de menor complejidad que el problema mismo. Poder organizar y priorizar las demandas sociales a partir de nudos problemáticos permite generar procesos de planificación con todos los actores intervinientes: los que diseñan, los que planifican, los que van a implementar y los destinatarios de las políticas.

Otro punto a mencionar es la necesidad de creación de espacios de articulación y coordinación, existe una demanda muy fuerte y el estado tiene que recogerla de contar con espacios donde confluyan los diferentes actores. Los espacios de planificación son privilegiados en ese sentido, el Plan de Igualdad de Oportunidades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es un ejemplo de ello, así como la planificación local es un espacio privilegiado, pues es muy difícil articular a escala nacional. Sin embargo todos dicen que hay que coordinar, pero luego aparece -, a la hora de realizarlo -, como una pérdida de poder, se hace muy difícil convencer a los funcionarios que es una forma diferente de distribuir poder y que esto potencia el poder que se tiene, hacia una forma diferente de concebir la gestión. No es un tema sencillo pues , como todas sabemos, el espacio de la gestión está atravesado por la política partidaria, por los intereses sectoriales, por los intereses corporativos y por los personales desde nuestras propios saberes o profesiones.

En este sentido a nivel de los gobiernos locales es posible trabajar sobre ciertos temas y articular acciones, insisto con los planes de igualdad, como así también los planes estratégicos de las ciudades. Hoy hasta las ciudades pequeñas construyen sus planes estratégicos; esto habla de una ausencia desde el estado central. Se han generado otros dispositivos institucionales no previstos, frente a la escasa funcionalidad de los ministerios, las secretarías y hasta los ámbitos específicos de coordinación. Un ejemplo es el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales que funcionó parcialmente y porque la autoridad que lo coordinaba era una delegación presidencial y tiene como antecedente que el gabinete social nunca funcionó. Sin embargo hoy la necesidad de articular políticas económicas y sociales se hace una necesidad perentoria e insoslayable, no pueden funcionar como esferas separadas, o lo que es peor subordinada una a la otra.

Para cerrar: existe la necesidad de rediseñar el estado a partir de matrices institucionales novedosas, creativas, distintas, desde matrices que problematicen los temas de otras formas. Es necesario poder pensar desde los problemas y no desde las competencias de cada sector. La problematización de los temas sociales, la

incorporación de la perspectiva de derechos, asumiendo que las políticas públicas deben promover la formación de una ciudadanía plena son los ingredientes que le tenemos que poner a este pan que amasamos y que se está cocinando, para que en algún momento redunde en una sociedad distinta.

-----

**LAMAS, Alicia Esperanza**

Coordinadora General de la Unidad de Coordinación de la Reforma y Modernización del Estado, D.G. Modernización del Estado Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- BID . Licenciada y Profesora de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.. Especialista en Políticas Públicas. Consultora del Gobierno Nacional y de gobiernos de Santo Domingo, Colombia y Paraguay, así como de gobiernos provinciales y municipales. Consultora de organismos internacionales: BID, BIRF, PNUD, UNICEF y OEA

### **3.2 - Desarrollo local y sistema de género**

por Adriana Rofman

#### **Introducción**

Este artículo tiene su origen en la convocatoria que organizó la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para un Seminario-Taller “El sostén de los hogares. Trabajo, participación social y relaciones de género.”

El tema central del panel donde se ubicó esta presentación se denominaba: “Las políticas públicas y la participación social”, por lo que esta exposición se dedicó, en primer lugar, a poner de relieve las nuevas orientaciones que se están debatiendo en el ámbito de las políticas sociales, perspectivas que señalan las limitaciones de las políticas focalizadas de compensación para los sectores más afectados por la crisis económica, y postulan que las intervenciones sociales del Estado deberían enmarcarse en una orientación más abarcativa, de promoción socioproductiva y desarrollo local. Luego de revisar este debate, la reflexión se enfocó a analizar las potencialidades que presenta este redireccionamiento en los programas sociales para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas.

#### **De las políticas sociales al desarrollo local**

Esta intervención apunta a reflexionar en torno a las nuevas perspectivas que están ganando espacio hoy en el campo de las políticas sociales. Desde distintos lugares se está imponiendo la idea de la urgencia de una reorientación, de la formulación de una nueva matriz relacionada con la superación de las políticas asistencialistas y compensatorias, para comenzar a pensar lo social estrechamente ligado con lo productivo. Es así que últimamente se escucha hablar cada vez más de proyectos de desarrollo local, de economía social, de economía solidaria, en los mismos ámbitos donde antes las herramientas clave eran los proyectos de asistencia o de promoción comunitaria. Un giro interesante, que no sólo tiene lugar en el campo de la gestión de las políticas sociales, sino también en los ámbitos académicos, y en las propuestas de los organismos internacionales de crédito.

Esta perspectiva aparece como un novedoso modelo de intervención sobre la cuestión social que permitiría lograr resultados efectivos en aquello que las políticas sociales enuncian como su “promesa”: mejorar las condiciones de vida de la población ampliando los márgenes de integración social y, por lo tanto, reduciendo la exclusión, la marginalidad y la pobreza.

El horizonte de la integración social, como objetivo declarado para la intervención social del Estado, recorre toda la historia de las políticas sociales. Recorrido que se inicia a mediados del siglo XX, cuando la cuestión social pasa a

ocupar un lugar relevante en la agenda pública y las políticas estatales se orientan a consolidar la relaciones salariales como vehículo para la integración social y económica de los sectores populares. Como todos conocemos, en las últimas décadas del siglo pasado, la reestructuración de papel del Estado en la sociedad y la agudización de la crisis trajeron consigo una nueva modalidad de intervención social, concentrada fundamentalmente en la acción compensatoria. Las políticas asistencialistas y focalizadas se proponían actuar sobre los *márgenes* de la cuestión social, con el acotado objetivo de limitar el proceso de pauperización.<sup>13</sup> En este modelo de política social, el ideal de integración es traducido – y reducido- a la expectativa de contener el proceso de exclusión social, actuando sólo sobre los *efectos* de estos procesos en las condiciones de vida de la población, y dejando de lado las determinantes económicas de esta realidad. Frente a la constatación del limitado impacto de este modelo de políticas para generar mejoras sustentables en la situación social de los sectores empobrecidos, la nueva orientación de políticas socio-productivas recupera la dimensión del trabajo como vehículo de integración, y se propone incidir en aquéllos factores económicos que *generan* la exclusión: el desempleo y los bajos ingresos.

Es evidente que en la emergencia de estos nuevos modelos de acción sobre lo social que apuntan más a lo productivo, o por lo menos, a una articulación entre lo productivo y lo social, hay un cierto efecto de “moda”, un fenómeno de rápida difusión del término y de sus presupuestos básicos, circulación que tiene lugar tanto entre quienes llevan adelante las acciones como -fundamentalmente- entre quienes las financian. Un fenómeno similar al que ocurrió hace unos años con la cuestión de género, cuando repentinamente todos los programas sociales comenzaron a incorporar la dimensión de género entre sus objetivos, sin que ello necesariamente implicara revisar críticamente el enfoque de género de las acciones.

Sin embargo, como también sucede con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, estas reorientaciones no pueden ser explicadas sólo como un fenómeno de modas, sino que también responden a la emergencia de nuevas problemáticas que requieren atención estatal. El redireccionamiento de las políticas sociales hacia el desarrollo local, en buena medida fue empujado por la gravedad de la crisis económica. En un país donde más del 50% de la población está en situación de pobreza, ya no se puede seguir proponiendo focalizar las intervenciones sobre los sectores y las dimensiones más agudamente afectados por la crisis, como si se tratara de casos extremos o resultados no deseados del modelo económico. La magnitud de la pobreza, y las escasas expectativas de mejoramiento espontáneo de esta situación, han impulsado un nuevo pensamiento sobre las políticas sociales, redireccionando los objetivos en un sentido más productivo y menos paliativo.

Además, podría afirmarse que uno de los aspectos más positivos de esta redefinición es que permite aplicar mejor el -tan difundido- enfoque *integral* de las

---

<sup>13</sup> Ver, al respecto, ANDRENACCI, Luciano. *Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea*. en Andrenacci, ( organizador) **Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires**. Ed. Al Margen/UNGS. Bs. As, 2002

políticas sociales. Para quienes llevamos un tiempo trabajando en este campo, el postulado de la integralidad de las políticas está lejos de constituir una novedad, ya que hace varios años se discute la idea de que la pobreza no es sólo un problema de ingresos, sino una problemática multidimensional, cuya complejidad debe ser contemplada en el diseño de los programas sociales. La perspectiva de desarrollo local permite formular intervenciones efectivamente más integrales, ya que el objeto de las acciones no está definido por una carencia sectorial – problemas nutricionales, déficit habitacional, falta de capacitación, etc.- sino por la *problemática de un territorio*.

El modelo del desarrollo local, en sus principios teóricos, se basa en una concepción integral del desarrollo, donde la palanca de cambio radica en el aprovechamiento y potenciación de los recursos y capacidades propios de la región o localidad. Esta perspectiva pone de manifiesto la naturaleza territorial de estos procesos, ya que se considera que los principales factores del desarrollo están en el mismo territorio, y el éxito de la estrategia consiste en potenciar las capacidades allí existentes. Es un modelo de transformación social que se sustenta en la valorización de los recursos endógenos, a través de la construcción de una mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida local.

Ello no supone adoptar una visión estrechamente “localista” de los procesos, sino promover procesos de cambio, de reestructuración económica pero también de reestructuración social y sociopolítica, que se apoye sobre las capacidades e instituciones propias de la sociedad local y aproveche los recursos exógenos – proveniente de inversiones externas, del Estado nacional o de la cooperación internacional, de manera sinérgica y al servicio del proyecto de desarrollo que la localidad ha identificado.

En este modelo las acciones asumen necesariamente un carácter más integral, ya que se toman en cuenta los factores económicos – productivos, se da mucha importancia a la identidad cultural territorial, al fortalecimiento del entramado institucional, en particular las relaciones entre el Estado local y la sociedad civil, y se incorpora la dimensión ambiental. En este sentido, la consideración del territorio como la “interacción histórica entre el espacio y la sociedad”<sup>14</sup> supone asumir la *complejidad de la problemática territorial desde una perspectiva de sistema*.

Otra característica destacada de los procesos de desarrollo local es que se apoyan en instancias multiactorales, conformados fundamentalmente por los actores locales. No se trata de políticas bajadas desde el Estado nacional, sino de iniciativas diseñadas o puestas en práctica sobre la base de un acuerdo entre los diferentes actores de la localidad, espacios de concertación en el que están presentes el Estado, el sector privado, así como las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, la estructura de participación no sólo apunta a incluir a los sectores desfavorecidos, a los “beneficiarios” de los programas, sino en construir una base de sustentación de las iniciativas que incorpore a los distintos sectores de la vida social

---

<sup>14</sup> BERVEJILLO, Federico. *La reinención del territorio*. En MARSIGLIA (comp.) **Desarrollo local en la globalización**. CLAEH, Montevideo, 1999.

local, a los más necesitados y a aquéllos que más tienen para aportar. Desde el modelo de desarrollo local se cuestiona la idea de focalización sobre los “pobres”, y se postulan estrategias que valoricen la heterogeneidad.

Este es el sentido que orienta, por ejemplo, la política de constitución de Consejos Consultivos Locales para la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Más allá del mejor o peor desempeño que muestran estos Consejos Consultivos en las distintas ciudades, la idea que los sustenta redefine el postulado de la gestión participativa de los programas sociales, ya que se propone crear una instancia de gestión que incluya a distintos actores locales y no sólo a los directamente involucrados en la implementación del Plan.

Este tipo de experiencias, suponen, además, la revalorización de la actividad económica denominada informal, la que no forma parte del mercado formal. Hasta hace no muchos años el foco de los programas de promoción económica estaba puesto en el crecimiento de la economía formal, el desarrollo del sector empresarial –fundamentalmente industrial-, con especial preocupación por el incremento de la productividad y la competitividad. La actividad económica informal era considerada como un desvío que debía ser rectificado, por sus impactos negativos en el funcionamiento del mercado, en la recaudación impositiva y en las condiciones laborales de sus trabajadores.

En estos tiempos, en que la sociedad argentina se ha “latinoamericanizado”, cuando la falta de trabajo y la declinación económica aparecen como los problemas más críticos, se visualiza de otra manera la relevancia de la economía informal. Esta nueva mirada, estrechamente asociada a los postulados de la economía social, encuentra en este sector una gran potencialidad para el desarrollo económico. Ello no significa que se deje de lado la preocupación por los indiscutibles efectos negativos antes mencionados, particularmente por las condiciones de trabajo y la ausencia de regulaciones que caracterizan la actividad de este sector. Sin embargo, la experiencia está mostrando que, en las actuales condiciones macro económicas, los intentos de ajustar sus condiciones a las regulaciones vigentes tienen alta probabilidad de aplastar los emprendimientos y, así, eliminar fuentes de trabajo. La alternativa propuesta se interesa más bien por pensar cómo potenciar, cómo desarrollar, cómo valorizar los recursos y las capacidades que contiene el sector de la *economía popular*, con vistas a jerarquizar su participación en el sistema económico nacional y global.

La *economía popular* contiene, según Coraggio<sup>15</sup> el conjunto de actividades y circuitos económicos que no forman parte de la economía de mercado ni de la economía estatal. Es un sector que las mujeres conocemos bien, porque es justamente el ámbito de la economía doméstica, tanto la remunerada como la “gratuita”. Si fuese posible contabilizar el aporte de la economía popular al Producto Bruto nacional, una proporción muy importante de dicho aporte estaría compuesto por el producto bruto social del trabajo doméstico.

---

<sup>15</sup> CORAGGIO, José Luis. (1998) **Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local**. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento

## Y la cuestión de género?

Luego de la revisión de los aportes del modelo de desarrollo local al redireccionamiento de las políticas sociales, cabe reflexionar en torno a las preguntas centrales de esta presentación: cómo mirar estas nuevas orientaciones desde una perspectiva de género? Qué puede aportar esta redefinición de las políticas sociales a la efectiva inclusión de la cuestión de género en sus acciones?

Esta preocupación lleva a distinguir, en primer lugar, entre políticas de *género*, y políticas para las *mujeres*. Se ha avanzado mucho en estas definiciones, actualmente está claro que las intervenciones sobre la cuestión de género no consisten en direccionar programas para las mujeres como *objetos-destinatarias* de las políticas, sino en elaborar programas que *incidan en el sistema de género*, que produzcan cambios positivos en la estructura que vincula las posiciones de mujeres y varones en una sociedad.

Si bien la mayoría de los organismos públicos que se ocupan de esta cuestión se denominan, todavía, áreas o dependencias de "la mujer", el accionar de estas agencias mayoritariamente asume la perspectiva del género como sustento teórico y estratégico de sus políticas. En este sentido, tienen total vigencia los valiosos aportes de Caroline Moser, que distingue entre políticas orientadas a mejorar la *situación* de las mujeres de aquéllas preocupadas a intervenir en su *posición* de género. El primer tipo de acciones respondería a las *necesidades prácticas de las mujeres* y se proponen mejorar las condiciones en que las mujeres realizan las actividades asignadas por la división sexual del trabajo y mitigar sus efectos perjudiciales; el segundo tipo, apunta a defender los *intereses estratégicos de género*, que expresan la aspiración de transformar las relaciones de género y modificar, así, la distribución sexual del trabajo, de los recursos, del poder, etc.<sup>16</sup>. La verdadera innovación en el campo del diseño de políticas de género consiste en la formulación de intervenciones que den cuenta de ambos tipos de demandas: que atiendan las necesidades cotidianas de las mujeres a la vez que promueven prácticas alternativas de género.

Hay proyectos muy interesantes en este campo, en especial los que tienen que ver con el cuidado de los niños, de las guarderías, proyectos dirigidos a niños que a la vez impactan radicalmente sobre la situación relativa de mujeres y varones.

Si se asume esta perspectiva, parecería que las intervenciones sobre el género suponen pensar en acciones transversales. El sistema de género atraviesa la estructura económica, la estructura de poder, la división sexual del trabajo y el sistema de reproducción biológica y social. Analizar las políticas desde el sistema de género pone de manifiesto que las intervenciones sobre cada uno de estos ámbitos reproducen o transforman la posición relativa, las relaciones jerárquicas de mujeres

---

<sup>16</sup> MOSER, Caroline et LEVI, C. "Diversos enfoques de políticas orientadas hacia la mujer" in Barrig, (ed) De vecinas a ciudadanas. La mujer en el desarrollo urbano. SUMBI. Lima, 1988



y varones.

El consenso que hoy tiene este enfoque es resultado de un proceso histórico que, como antes se mostraba en referencia a las políticas sociales, ha transitado por etapas diferentes. La historia, en nuestro país, se inicia a comienzos del siglo XX,. En la extensa lucha de los movimientos de mujeres por instalar en la agenda pública una mirada política acerca de la subordinación femenina, se pueden señalar algunos hitos fundamentales, como las conquistas de los derechos políticos y de los derechos civiles. Logros que significaron relevantes avances hacia la igualdad formal de género en el mundo público.

En la etapa del Estado benefactor , a partir del gobierno peronista, el eje estuvo puesto en la protección a la mujer trabajadora. Estas políticas coinciden con el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, que plantea una nueva preocupación para los sectores a cargo de la formulación de las políticas: cómo se debía intervenir desde el Estado para resguardar la función doméstica de las mujeres cuando ellas se incorporaban al trabajo asalariado? El riesgo de que las transformaciones económico-sociales del espacio público afecten también al ámbito privado , impulsó la puesta en marcha de un conjunto de medidas de protección de la mujer trabajadora. Este cuerpo de normas, y los organismos y acciones gubernamentales encargados de aplicarlas, se ajustan perfectamente a la definición de políticas destinadas a responder a las *“necesidades prácticas de las mujeres.”*

Un tercer momento de esta historia se inicia con la emergencia de las “áreas mujer” en los distintos niveles de gobierno. En estas agencias de formulación de políticas de género, están presentes los postulados fundamentales el pensamiento feminista , que ponen el foco en las estructuras de género propias del ámbito privado. En esta reconsideración aparece con fuerza la cuestión de la violencia familiar, que constituye uno de los impactos más terrible y a la vez más “privado” de la subordinación femenina, y es así que esta cuestión ocupa un lugar prioritario en los organismos especializados en las cuestiones de género. Junto con esta problemática, estos organismos se interesan por otros temas que también apuntan a los *“intereses estratégicos de género”*, como la participación de las mujeres en los espacios de poder, la imagen femenina en los medios de comunicación y, en algunos casos, la cuestión de los derechos reproductivos.

La realidad actual abre el camino a un momento nuevo, a una cuarta etapa. La gravedad y la extensión de la crisis socioeconómica nos pone ante una nueva situación en la organización familiar: la creciente caída del empleo y el aumento de la desocupación masculina ha hecho más visible el aporte del trabajo femenino. No sólo gana visibilidad el trabajo doméstico, como aporte en “especie” a un presupuesto que cuenta con limitados ingresos monetarios, sino también porque la inactividad masculina obliga a muchos varones a ocuparse de las tareas hogareñas. También se hace público la importancia del trabajo social de las mujeres: cada vez se vuelve más claro, que no sólo los hogares, sino también los emprendimientos comunitarios son sostenidos por mujeres. Esta nueva configuración de la distribución sexual del trabajo, que asigna roles diferentes de acuerdo a la remuneración de la tarea, pero también de acuerdo a la inserción territorial de la actividad – las mujeres son las que se ocupan de los trabajos *en el barrio*- no estaba tan presente en los

estudios sobre el tema hace diez años. Fueron justamente Moser y Levi, en 1988, quienes comenzaron a señalar el problema de la triple jornada laboral de las mujeres: en la casa, en el empleo y en el barrio.<sup>17</sup> Este contexto obliga a redefinir, también, las políticas sociales de género.

Si bien no hay, todavía, un cuerpo orgánico de estudios y propuestas que configuren esta reorientación, algunos datos aislados brindan pistas para avanzar en este sentido. En algunos distritos del conurbano bonaerense, cerca del 80% de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar son mujeres jóvenes entre 20 y 35 años con muchos hijos, sin ninguna experiencia laboral, sin cultura de trabajo. Cuando se plantea la posibilidad de brindar capacitación a estas mujeres con vistas a favorecer su incorporación al mercado formal, hay un abismo entre su experiencia personal de articulación entre el ámbito privado y el público – esto es: organizar tiempos y ajustar horarios, resolver la atención de los niños, viajar fuera del barrio, etc.- y la posibilidad de emplearse en una empresa. Sin embargo, estas mujeres tienen seguramente mucha experiencia en sostener sus hogares y los emprendimientos colectivos, experiencia de trabajo que resultaría muy valiosa en una estrategia de desarrollo socioproductivo local.

Otro antecedente interesante lo constituye la implementación del Plan Vida en la Provincia de Buenos Aires. Este Programa, si bien se apoyó en la concepción más tradicional de las mujeres como vehículo de políticas alimentarias dirigidas a los niños, la organización de las “manzaneras” implicó un fuerte impulso a la participación y al liderazgo de las mujeres en los espacios barriales. La masividad de este Plan, además, supuso capacitar y organizar a una gran cantidad de mujeres, y dejar instalada en los territorios una estructura de articulación comunitaria con una fuerte vinculación con el Estado – con sus lógicas implicancias en la condición más o menos clientelar de dicho vínculo-, liderada por mujeres.

Por otro lado, la mirada integral de estos nuevos programas, *la concepción de sistema territorial* que los sustentan, se cruza muy bien con la perspectiva sistémica e integral de las políticas de género. Pareciera que se está imponiendo el consenso acerca de los límites de las políticas asistencialistas, ya no tienen tan buena prensa las políticas compensadoras de situaciones extremas, de provisión de bienes y servicios para situaciones críticas, y gana adhesiones la posición de intervenir en la raíz del sistema, en un caso generando trabajo, en el otro transformando los roles atribuidos por el sistema de género.

En síntesis, esta reorientación de políticas sociales a políticas de desarrollo local o a promoción socioproductiva ponen el foco – y, por lo tanto, hacen visible-el campo de actividad donde están hoy trabajando las mujeres. Estas políticas abren la posibilidad de jerarquizar, revalorizar esta tarea femenina, porque esta actividad es justamente la base de sustentación de estas intervenciones.

Ello no debería traer como consecuencia sumar una nueva jornada de trabajo a las mujeres, y constituye una ineludible responsabilidad de los organismos de género prestar especial atención a este riesgo. Estas estrategias deberían

---

<sup>17</sup> MOSER y LEVI, *op.cit.*

combinarse con acciones que permitan redistribuir también los roles en el mundo privado, de modo tal que la incorporación de las mujeres al mundo público del trabajo -formal e informal- no suponga extender la jornada laboral femenina.

---

**ROFMAN, Adriana**

Licenciada en Sociología. Actualmente es Coordinadora técnica del Programa de Desarrollo Local e investigadora-docente de la Carrera de Política Social de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

Especialista en el área de políticas de género, campo que desarrolló en algunas publicaciones y en actividades de capacitación, así como en el desempeño de tareas de gestión en la Subsecretaría de la Mujer ( 1987/89) en el Consejo Nacional de la Mujer ( 1995) y en el asesoramiento a organismos internacionales.

### **3.3 Democratización de las relaciones familiares y sociales**

por Graciela Di Marco

Voy a hacer referencia centralmente al Programa de Política Pública de Democratización de las Relaciones Familiares, que cuenta con algunos años de desarrollo. Pero antes, deseo contextualizarlo -tanto teórica como situacionalmente- en una serie de puntos, que por la brevedad de la intervención, sólo se pueden tomar ( o no), como ejes de futuros intercambios.

Coincido con las especialistas que me precedieron, en su caracterización de las políticas públicas y las políticas sociales. Todavía observo, haciendo una caracterización de las políticas existentes, sobre todo de aquellas que funcionan como políticas de género, un predominio de enfoques sectoriales y un camino aún incipiente de problematización de las cuestiones que se plantean. Las políticas surgen de algún sector de la administración pública, luego, cuando se desea articularlas institucionalmente, aparecen los problemas vinculados a la gestión de las interdependencias en los organismos públicos. También, en la práctica de las áreas de desarrollo social en las diferentes provincias nos encontramos con problemas de la gente que deben ser atendidos conjuntamente, por ejemplo, los que tienen que ver con la equidad de género y además, con los derechos de la infancia, o los derechos de las personas mayores, o discapacitados o con la situación de alguien que es discriminado/a.

Estos datos de la realidad nos hacen pensar en cómo abordar políticas públicas que puedan dar cuenta de una tercera generación de derechos, que se juegan en la simultaneidad y en la convergencia de los mismos. Quiero señalar como otra de las cuestiones a pensar, en el marco de las políticas sociales, la situación de las personas que las ejecutan en el terreno más concreto. Este es todo un desafío, porque implica tener en cuenta una característica de la gestión de las políticas sociales, la necesidad de contar con equipos de profesionales que trabajen interdisciplinariamente. Frecuentemente estos equipos se enfrentan con exigencias de intervención que exceden las formaciones de origen que poseen.

Mi paso por el Gobierno de la Ciudad me ayudó para reflexionar acerca de las personas que trabajan en los servicios, que hacen un gran esfuerzo para capacitarse, pero que frente a cambios tan vertiginosos, a veces no tienen tiempo para abordar nuevos marcos conceptuales y además relacionar unos con otros. Hay que tener en cuenta la existencia de un sistema perverso por el cual los servicios hacia la gente están mayoritariamente en manos de mujeres, y como las mujeres todavía conservamos algo del altruismo materno, seguimos atendiendo por más que no sepamos mucho cómo, aunque nuestros contratos no se paguen al día y las condiciones laborales no sean las mejores. Haciéndose cargo de la mayor parte de las políticas sociales hay agentes mujeres atendiendo a una población beneficiaria predominantemente de mujeres. Sobre ese pacto de que somos mujeres atendiendo a mujeres, se establecen criterios por los cuales todas somos capaces de aguantar un poco más: las exigencias laborales, el sufrimiento por las situaciones por las que atraviesan las personas que atendemos. En el caso de muchas beneficiarias de

algún plan social, una doble o triple jornada, por una escasísima retribución.

Un tema preocupante de ciertas políticas sociales que consisten en alguna forma de transferencias de dinero, reside en que, cuando se eligen a la mujeres como la puerta de entrada del beneficio en los grupos familiares -por esta fama que nos hemos ganado de ser más cumplidoras, más pagadoras, más prolijitas- no se tiene muy en cuenta qué pasa cuando aquel llega a la casa. Al no problematizar las relaciones de poder al interior de la familia, damos por sentado que esa señora que retira los \$150 de un plan social va a tomar decisiones sobre ese dinero, y esto no es necesariamente así. Me parece que es algo que tenemos que repensar, porque el hecho de que la mujer sea la receptora del dinero no significa que de suyo esto produzca modificaciones en el sistema de poder y autoridad dentro de la familia.

Una de las cuestiones es pensar cuáles son los ejes de una política social que esté asentada en la ampliación de la ciudadanía. Pensando en la justicia social, podemos distinguir dos ejes por lo menos: uno de ellos es la distribución y el otro el reconocimiento de las diferencias para poder acceder a la distribución. En el camino de esa distinción existe afortunadamente un movimiento que va desde el predominio en los '90 de programas focalizados, hacia pensar nuevamente en las políticas universales, un ejemplo es el desarrollo de la economía solidaria, como decía Adriana Roffman.

Fraser (1997) considera que en términos prácticos, todos los aspectos centrales de la injusticia están relacionados tanto con la distribución ( injusticia socioeconómica), vinculados a un reparto más justo de bienes y recursos, y con el reconocimiento de las diferencias, (injusticia cultural) vinculados con la postura que considera que los derechos de las personas no estén ligados exclusivamente a las normas y valores culturales considerados “normales” o naturalizados, por eso aboga por un paradigma que pueda contener los reclamos legítimos de ambos. Para llegar a la redistribución se necesita ser reconocido en la diferencia, y en el caso de las relaciones de género, esta diferencia genera desigualdad. Además agrega una condición, que es la de tener paridad en la participación; no dar por sentado que hombres y mujeres, porque estamos en una misma mesa tenemos paridad en la participación. La paridad en la participación que genera una política activa de reconocimiento, puede servir para sentarse en la mesa de la distribución, ya que es muy difícil hacerlo si partimos de pisos diferentes, porque en la mesa de la distribución podemos quedarnos con la porción más pequeña de recursos o con la más grande de trabajo.

Frecuentemente en los discursos actuales se considera a las políticas sociales en términos de injusticia económica, y las respuestas son mínimas, expresadas en subsidios o transferencias de dinero a los pobres, alejadas de las políticas integrales de empleo. De esta manera, se oscurecen o minimizan otros campos que una política social basada en una concepción integral de los sujetos debe tomar en consideración: la injusticia cultural o simbólica. En este marco se inscriben las políticas de género, así como todas aquellas que trabajan sobre aspectos vinculados a zonas de vulnerabilidad de los colectivos sociales, muchas veces captadas, de un modo desvalorizante, como “asistencia social”.

Otra de las cuestiones teóricas es repensar la política de interpretación de las

necesidades. En esto también me estoy apoyando en Fraser. Los que trabajamos en políticas sociales nos apropiamos de las necesidades de la gente, las capturamos en nuestro marco profesional y convertimos lo que nosotros pensamos que son las necesidades, en las necesidades de los demás. Lo que nosotros definimos como necesidades tiene que definirse en diálogo con la gente, para que de esa política de interpretación de las necesidades surja el problema. Y esto debe ser así, tanto en la mínima intervención que un trabajador social pueda hacer con lo que expresa una persona que se acerca a un servicio, como en el diseño de un programa social.

Las políticas sociales son discursos que construyen nuevas realidades, por lo tanto la responsabilidad de las áreas de políticas sociales consiste no solamente en brindar un servicio a la comunidad, sino en la construcción de un problema y una forma de expresarlo y abordarlo, ya que este permanece en el imaginario social, aunque el programa ya no esté. Por eso insisto en que es necesario volver a la problematización de los asuntos que queremos abordar. Un ejemplo de esto es el Programa Jefes y Jefas de Hogar, en el que la denominación -que viene de una lucha histórica del feminismo por hacer visible las condiciones familiares de las mujeres que afrontan solas la crianza de los hijos- se convierte en la denominación de un programa social que va dirigido a gente a la que se la rotula de este modo, sin que exista instancias de reflexión acerca de que se quiere decir con tal nombre, que apela a una visión jerárquica de la familia.<sup>18</sup>

De los resultados de investigaciones que un grupo al cual pertenezco ha hecho en los últimos 15 años, cada vez resulta más claro que las posibilidades de transformación, de fortalecimiento de la ciudadanía, de búsqueda de mayor igualdad, se da a través de la acción colectiva. Los programas que fomentan el individualismo, la resolución uno/a a uno/a, que no incluyen espacios de encuentro, pierden la riqueza de transformaciones mucho más democráticas que se dan en lo colectivo.

Voy a dar un ejemplo. Así como el movimiento feminista al empezar allá lejos y hace tiempo a politizar lo privado-familiar logra convertir lo personal en político, los movimientos sociales -al repensar lo privado-mercado- están replanteando la economía. El origen es el mismo. La politización de las necesidades que hizo el feminismo primero con lo familiar, con lo privado-familiar se asemeja con lo que nosotros estamos viendo ahora: la politización de este mercado al que no se podía cuestionar en la década de los '90. El cuestionamiento de la economía pensada como mercado en el modelo neoliberal, es lo que produce la emergencia de todas estas formas de economía social, que son economía solidaria, porque no solamente buscan la ganancia, sino que establecen lazos, construyen sociedad. Cooperativas que además de la producción, organizan guarderías, centros culturales, de salud, resuelven otras necesidades que tienen que ver con el reconocimiento. Se produce

---

<sup>18</sup> Más allá de la denominación del programa y de problemas en su implementación, cabe destacar que ha permitido a muchas mujeres la salida al mundo público, ya que deben realizar una contraprestación que muchas veces consiste en un trabajo comunitario. Considero, a la luz de las investigaciones sobre la participación de las mujeres que el camino hacia lo público es "sin retorno": al relacionarse unas con otras, y con las redes de poder que existen en las comunidades, comienzan a entender de asuntos comunitarios y políticos y de ese modo, muchas de ellas emprenden un camino emancipador.

un ida y vuelta entre la distribución y el reconocimiento.

En el marco de nuestras investigaciones, nos ha llamado la atención que las mujeres que participan en organizaciones autónomas, no las que lo hacían en una organización muy vertical -como la parroquia donde el cura baja línea o el gremialista en el sindicato o el jefe político en el partido-, lograban romper la pared que separa la casa del ámbito colectivo, y al hacerlo, colectivizaban sus necesidades. Y hacían esto al modo de las Madres de Plaza de Mayo : la lucha por el hijo/a desaparecido/a lleva a luchar por todos los hijos/as. En este caso, la lucha por la vivienda de la familia, lleva a luchar por todas las viviendas o por ocupar un terreno. En estas luchas, estas mujeres democratizaban el espacio público pero también empezaban a plantear necesidades democratizadoras en el interior de la familia. Del ejemplo de las Madres populares y de las Madres de Plaza de Mayo, se desprende otra concepción de la maternidad: aquellas que siendo madres, llevan adelante una maternidad social, no una maternidad domesticada, privatizada, subordinada, sino una maternidad que se politiza y que sirve a los intereses de un colectivo más amplio.

Al discurso de estas mujeres lo consideramos como un “discurso de derechos”, potenciado por la participación social. Ellas hacen negociaciones, no las típicas, tradicionales, de las *tretas del débil*, que nos enseñaron nuestras abuelas y muchas de nuestras madres: la concepción de no enfrentar el poder masculino, y tratar de obtener lo que se desea a través de lo que nos enseñaron que era lo femenino: el lenguaje indirecto, la manipulación. Las mujeres como las Madres en la Plaza, las de los barrios, proponen otras cosas. Desde el reconocimiento de sus propios deseos y necesidades- además de las de sus seres queridos- generan negociaciones que llamamos democratizadoras, estas estrategias de negociación permitieron que muchas motorizaran cambios en las relaciones de género en sus familias. Algunos de esos cambios significaron que algunas mujeres no siguieron más con sus compañeros, otras, redefinieron las relaciones, alcanzando más autoridad en el grupo familiar.

Deseo además proponer el tema del reconocimiento de la necesidad de tener más poder de las mujeres. Mientras este poder no es reconocido, mientras no es legitimado por el grupo social en el que uno ejerce el poder, no se convierte en autoridad. Y ese poder sin autoridad, está siempre en cuestión. Como lo están todos los poderes que no son legítimos, que no son reconocidos, como pasa en el país con todas las instituciones políticas, como pasa en todas las organizaciones de la sociedad civil que están en crisis y como pasa en la familia.

Entonces, el tema es cómo hacer un programa que pueda tomar estos datos de las investigaciones. No todas las mujeres tienen que salir a participar, participar es una vocación o una necesidad, pero no todas desean hacerlo. Entonces, cómo hacer para que mujeres que están reclusas en lo privado, en lo doméstico, sometidas, puedan tener una vida -que puede seguir siendo doméstica- que no sea sometida.

### **El Programa de Democratización de las Relaciones Familiares.**

Estas cuestiones nos condujeron a armar el Programa de Democratización de

las Relaciones Familiares y a implementarlo con apoyo de UNICEF. El objetivo del Programa es tener algún efecto a largo plazo en dos áreas: en la práctica cotidiana de un agente educativo, de un trabajador social, de un agente de salud, compartiendo un marco teórico que desarrollamos; y en la formulación de proyectos especiales de democratización de las relaciones familiares, teniendo en cuenta la equidad de género y los derechos de niños y niñas y adolescentes, en primer lugar. Nuestro foco es la simultaneidad y convergencia de los derechos de género y de generaciones y la propuesta de discusión de formas familiares que puedan respetar los trayectos vitales de cada uno/a, favoreciendo las condiciones para que cada uno/a pueda elegir como vivir y que sea respetado/a en su elección.

En la implementación del programa, invitamos a formar parte a todas las áreas que trabajan con la gente en forma directa. Por ejemplo en el Chaco, las reuniones de formación estaban convocadas por el Instituto Provincial de las Mujeres y se conformaron con representantes de las Secretarías de Salud, de Educación, de Desarrollo Social, la Comisión de Derechos Humanos, hasta la Secretaría de Obras Públicas, que tenía un programa de viviendas en los barrios y consideraba que tenían que formar parte, porque también trabajan con familias. La convergencia de los intereses de las secretarías permitió construir un marco teórico y luego un plan estratégico compartido. Por supuesto hubo tensiones, roces y competitividad, pero se articuló un espacio de interacción que, por las entrevistas de evaluación que hicimos a los seis meses de instalado el programa, resultó algo muy apreciado a nivel de coordinación intergubernamental por las personas que participaron de estos encuentros,

Dentro del marco teórico que estamos armando realizamos una relectura del tema del empoderamiento. Nosotras más que de empoderamiento, hablamos de políticas de reconocimiento del poder, o sea, políticas de autoridad.

Partimos, siguiendo a Foucault, del presupuesto de que el poder no se tiene, sino que es una relación social. El poder es productivo, produce conocimientos y relaciones y está siempre reinventándose. Por lo tanto, una perspectiva que pone la atención en el ejercicio del poder por parte de los grupos subordinados tiene simultáneamente que dar cuenta del poder y de la resistencia, de formas conflictivas, tanto positivas, como negativas de producción del poder. Las relaciones de poder adquieren diversas estrategias. Foucault menciona entre ellas, las construidas por discursos que privilegian algunos aspectos por estar en la pirámide de las jerarquías de los valores admitidos por una sociedad. El patriarcado y la autoridad masculina participan de estas relaciones de poder piramidales. Por lo cual es necesario construir discursos que hagan reconocer el derecho de otras que no han sido reconocidas como autoridad. La cuestión no es sólo ejercer poder o más poder, sino la reflexión acerca de la legitimidad de un sistema de poder como el que funda las familias, y las posibilidades de repensar el poder y la autoridad, no dentro de la lógica del patriarcado, donde hay un solo vértice en la pirámide, sino con otra lógica a construir donde la autoridad puede ejercerse situacionalmente y no dependa de jerarquías que otorgan privilegios basados en criterios tradicionales.

Pensamos el enfoque de democratización familiar como una perspectiva compleja que está en construcción, que se va alimentando, cada vez que lo



proponemos como una política pública, ya que vamos aprendiendo cuando se implementan esas políticas. Por lo tanto, estamos reflexionando sobre temas que hace un año no sabíamos y seguramente iremos reformulando los problemas y las estrategias a medida que evaluamos nuestras prácticas.

Para sintetizar, este programa pone en primer lugar el acento en las relaciones de poder y autoridad, considera que los desafíos actuales se centran en la ampliación de la ciudadanía y se sitúa en la relación entre políticas de distribución y reconocimiento para acercarse al ideal emancipatorio de la justicia social. En el enfoque de la democratización, las perspectivas de las masculinidades es un componente importante a la hora de repensar la equidad de género. En la mayoría de las perspectivas que nosotros analizamos no se plantean generar políticas de equidad de género que tengan en cuenta la constitución de las identidades masculinas, no para perdonarles cómo sufren por tener poder, sino para repensar las relaciones de género, ya que creemos que tenemos que trabajar también cómo construyen poder los hombres y cómo se asientan sobre la autoridad naturalizada que el sistema patriarcal les otorga. Hay enfoques que al trabajar con los hombres minimizan la subordinación femenina, algo así como “pobrecitos los hombres, es tan doloroso tener tanto poder y hacerse cargo de tantos privilegios, nosotras tenemos que darles una manito”; creo que la contribución que hay que dar es para reconsiderar este poder naturalizado que sustenta las relaciones de género. La perspectiva de género en cuanto a las relaciones de poder y autoridad tiene que ir a fondo con esto para tratar de despejar alguno de los conflictos que se generan en un abordaje relacional..

Además, el énfasis en la ampliación de ciudadanía, basada en la simultaneidad de derechos, y el enfoque de democratización, intentan dar mayor visibilidad teórica y práctica a otras dimensiones de la convivencia y de las políticas sociales como son las emociones, el cuidado, la interdependencia y la mutualidad.

El cruce entre la política del cuerpo, la política de las emociones, el tema del cuidado hacia la población beneficiaria, como el tema del cuidado a la población que atiende a los beneficiarios- los agentes de los servicios del estado, de educación, de salud- son temas que consideramos que pueden enriquecer esta perspectiva. Por eso hablamos de la ética del cuidado y de la ética de los derechos, que serían como las dos bases, entramadas, que estarían sustentando esta perspectiva.

La ética del cuidado y la ética de los derechos no deben ser llevadas adelante en forma exclusiva por nosotras, las mujeres, como si se tratara de una perspectiva mujeril que nos atribuye esa responsabilidad porque somos más buenas. No pensamos que somos más buenas, se trata de una responsabilidad de hombres y de mujeres. La perspectiva del cuidado surge del análisis de cómo las mujeres cuidamos, lo importante es separarla del esencialismo -cuidar no debe ser exclusivamente parte de la vida femenina- y es esto lo que proponemos como una alternativa en la gestión de los programas sociales.

Para concluir, quisiera señalar la necesidad del debate de los enfoques teóricos de políticas sociales que estamos utilizando y la deconstrucción de los problemas en los cuales queremos intervenir, para construir nuevas políticas que

amplíen la ciudadanía de mujeres y de hombres de un modo efectivo. Hoy los/as que estamos preocupados/as por las políticas sociales estamos haciendo una reconsideración de todos estos temas, la que, sin duda, derivará en avances de propuestas para lograr más justicia social.

-----  
**DI MARCO, Graciela**

Socióloga, candidata al Doctorado en Sociología. Investigadora en temas de democratización social, movimientos sociales y equidad de género. Actualmente es Coordinadora del Programa de Democratización Social de la Univ. Nacional de San Martín. Consultora de UNICEF para el Programa de Democratización de las Relaciones Familiares. Ciudad de Buenos Aires- (2000) Prov. de Chaco (2002). Ex Directora Gral. de Políticas Sociales y Jefa de Gabinete de asesores de la Sec de Promoción Social del Gob. de la Ciudad. Ex Directora Nacional de Políticas Compensatorias del Ministerio de Educación. Consultora de diversos organismos: OPS, PNUD. Tiene numerosas publicaciones realizadas.

### 3.4 - La perspectiva de los derechos

Diana Maffia

Los paneles anteriores y las exposiciones de las panelistas que me precedieron alientan una sensación de fortalecimiento de una situación muy diferente a la que uno podría haberse planteado 25 años atrás. Con mujeres pensando teóricamente el marco desde el cual se van a exigir las políticas públicas, comprometiéndose activamente con su gestión y no siendo simplemente el objeto de políticas públicas diseñadas para ellas.

Me interesa sobre todo (además de la cuestión de explicitar la forma en que trabajamos en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires) discutir las políticas públicas y discutir los grupos sociales frente a las políticas públicas. Esos grupos sociales no van a ser meramente objeto de esas políticas sociales, hay que pensar también cuáles serían las funciones activas del ámbito social frente a las políticas públicas.

Me parece importante destacar tres grupos que no son incompatibles, ya que puede haber entrecruzamientos entre ellos. Por un lado los grupos que van a recibir, que van a ser objeto de estas políticas; por otro lado las organizaciones no gubernamentales, que muchas veces están vinculadas a intereses alrededor del desarrollo de determinadas políticas públicas; y por último me ha interesado en la Defensoría, contactarme con los grupos académicos que piensan el marco teórico de las políticas públicas, y que también son parte de las organizaciones sociales con las cuales las políticas públicas deberían interactuar.

Hay por lo menos tres ámbitos sumamente importantes en los cuales los grupos sociales vamos a interactuar con las políticas públicas. Uno es el ámbito de la **definición** de las políticas públicas: quiénes definen las políticas públicas. Acá se avanzó sobre eso, planteando que no podemos simplemente sentarnos en un escritorio para pensar cuáles son las mejores políticas públicas para grupos a los que consideramos vulnerables. Sobre todo los grupos más vulnerables son los que están más enajenados de la definición de las propias políticas públicas que les están destinadas. Quiénes van a participar del diseño de las políticas públicas, me parece un aspecto sumamente importante. Acá se habló varias veces del Plan Jefes/as de Hogar: de qué manera en un grupo que está ampliamente individualizado podría reunirse, juntarse y trabajar en la definición de las políticas públicas que les competen. Entonces, el primer aspecto que me parece sumamente importante destacar es la participación de los grupos sociales en la definición de las políticas públicas .

El segundo aspecto que me parece sumamente importante es la **exigibilidad**, donde creo que están tanto los grupos que van a ser destinatarios de las políticas como las organizaciones no gubernamentales, es decir las personas que se reúnen alrededor de intereses específicos, y también los grupos académicos que están pensando estas cuestiones. La exigibilidad tiene que ver con el ejercicio de los derechos, y con pensar estas políticas públicas como una respuesta a derechos humanos que son complejos pero que interactúan. Porque como bien se dijo acá, las

personas tienen problemas; no es que las personas tienen un problema del área de vivienda, un problema del área de educación y otro del área de salud, sino que tienen problemas, una vida problemática, y quienes recibimos el relato de este problema somos quienes debemos interpretar y desagregarlo en aquello que el Estado está ofreciendo como políticas públicas fragmentadas, que no siempre es lo adecuado para responder a ese problema, que es por definición un problema integral y complejo. Por eso esta transformación de las políticas en políticas más integrales, en unir recursos alrededor de problemas, me parece que es una manera de acercar la respuesta a este tipo de demanda mucho más compleja.

Y finalmente un tercer aspecto que acá se mencionó brevemente y que en general no está incorporado al mismo diseño de la política pública, aunque debiera estar incorporado sistemáticamente, es el **monitoreo** de esa política pública: el análisis de si se han cumplido o no los objetivos, cuál es el grado de cumplimiento de esos objetivos; la evaluación de si está llegando o no a la población objetivo; la capacidad de analizar el grado de compromiso que los distintos funcionarios asumen con la puesta en marcha de ese plan. Este tercer aspecto, el monitoreo de las políticas, me parece sumamente importante con respecto al vínculo entre los movimientos sociales y las políticas públicas.

Se mencionó que hay determinadas políticas públicas que parecen destinadas a fortalecer a determinada población objetivo pero que en realidad bajo el aspecto de estar atendiendo una necesidad, refuerzan roles de subordinación y sometimiento. Entonces aparece paradójicamente que muchas veces se invierten recursos destinados a un grupo que aparentemente es un grupo vulnerable y que los requiere, pero el modo que adquiere esa política pública deja a ese grupo en una situación estereotipada. Graciela se refirió lateralmente a irrumpir en los espacios de poder domésticos. Es necesario poner de relieve los espacios de poder domésticos, sobre todo en relación a mujeres y niños, y la ruptura de un mercado que parecía muy determinista. En los dos casos, ella decía, hay un nexo entre las dos situaciones, entre la situación de discutir el mercado que aparecía como el único mundo posible, y pensar otros mercados posibles, y pensar la estructura familiar como una estructura que no es la única posible, ni con las únicas relaciones interpersonales posibles. En los dos casos estamos hablando de una desnaturalización de los espacios sociales.

Desnaturalizar la estructura de la familia, cuestión que se planteó en las reuniones anteriores, desnaturalizar las jerarquías que los sujetos ocupan dentro de la estructura familiar, como jerarquías que no son inamovibles y que por otro lado no representan lugares rígidos de poder, no son las únicas relaciones de poder posibles, el poder puede circular de diferentes modos. Y pensar que el mercado no está regido por una ley natural como la ley de caída de los cuerpos, sino que es resultado de decisiones de determinados sujetos, decisiones de las cuales se desprenden ganadores y perdedores, se desprenden responsabilidades sociales al imponer este tipo de políticas y respecto de las víctimas que van quedando en el camino por este tipo de políticas. Entonces desnaturalizar estos lugares sociales y estas jerarquías sociales es el aspecto común con respecto a estos dos saludables acontecimientos, que tienen que ver por un lado con una crisis social, pero también (al advertir que no son relaciones naturales sino producto de decisiones humanas)

tienen que ver con una mayor visibilización de posibilidades de cambio.

Cuando pensamos en que las políticas públicas que están dirigidas a grupos vulnerables no se transformen en mecanismos que refuercen esa vulnerabilidad, pensamos en hacer una distinción entre dos aspectos que generalmente por algún motivo, aparecen mezclados. Uno es que un grupo vulnerables (y las mujeres y los niños son grupos vulnerables) requieren protección por parte del Estado, requieren la responsabilidad de una política pública que les dé protección. Esta necesidad de **protección** se confunde sistemáticamente con la **tutela**. Es decir, con la apropiación que se hace de la voluntad de estos sujetos, transformándolos en sujetos sobre cuya vida decidimos. Es decir, si el sujeto admite la protección pierde la autonomía, si reafirma su autonomía pierde la protección. Esto es precisamente una política autoritaria desde el mundo político hacia los grupos sociales más vulnerables.

Un desafío para mí desde la Defensoría del Pueblo, al escuchar estos problemas complejos, fue pensar en un mecanismo de solución que no implicara apropiarme de una solución. Cuando pensamos el modo en que se satisfacen las necesidades, tanto las necesidades de distribución como de reconocimiento recuerdo un texto de Amartya Sen donde él plantea la necesidad de transformar los recursos que da el Estado en libertades. Si pensamos en algo tan sensible para las mujeres como la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos, y pensamos cuáles serían los grados de libertad de los que tendríamos que apropiarnos, es obvio que un programa de derechos sexuales y reproductivos a cargo del Estado, accesible para los sujetos es central. Porque hay una diferencia fundamental entre varones y mujeres, en la posibilidad de transformar ese recurso en libertades personales. En otro tipo de recursos a lo mejor las diferencias no son tantas. Pero en este tipo de recursos que hacen a nuestras diferencias, como mujeres o como varones, las diferencias son enormes.

Quisiera mencionar brevemente la diferencia entre lo que registramos en la Defensoría con respecto a diversas políticas públicas y la presencia o no de estos tres elementos que mencioné anteriormente: la definición, la exigibilidad y el monitoreo de las políticas públicas. Me gustaría referirme al Plan Jefes/as de Hogar. Respecto a unas 400 quejas que han llegado (mayoritariamente de mujeres, a pesar de que el Plan no favorece específicamente a grupos de mujeres; la población objetivo no es mayoritariamente de mujeres, pero la población que llega a la Defensoría, sí lo es) uno de los primeros problemas es que cuando la persona va a anotarse se le determina cuáles son los lugares que van a recibir la inscripción. El modo en que se resuelve cuáles van a ser estos lugares, es muy misterioso, es como la enciclopedia china de Borges, donde están los animales grandes, los marrones y los que de lejos parecen moscas, una sistematización que parece sorprendente para la mirada occidental; acá parece más o menos lo mismo: desde iglesias de todas las confesiones, agrupaciones políticas, organizaciones no gubernamentales, oficinas públicas; planes que han pasado por los municipios y planes que han quedado fuera del dominio de los municipios.

La persona que se iba a anotar no se quedaba con ninguna constancia de haber entregado la documentación, ni de haberse anotado; muchísimos planes quedaron por el camino y el Estado responde..”No nos consta que esta persona se

haya anotado”; y no asume la responsabilidad por el hecho de que no les consta. Esto no es un problema de la persona que se anotó, es un problema de quien debió tomar el resguardo de esa documentación o seleccionar instituciones que resguardaran esa documentación. Luego está la cuestión de que era imposible para los beneficiarios del plan (y era imposible para quienes estábamos controlando el plan) saber cuándo iba a haber fondos para ese plan y cuándo no. Esto era variable y para el momento en que los fondos aparecían, los planes se pagaban y en el momento en que los fondos no aparecían, sobre todo cuando se dio el cambio de una modalidad de distribución otro, junio y julio del año pasado, esos planes desaparecieron, no había manera de recuperarlos; el Ministerio de Trabajo “no sabe, no contesta”. No sé cómo va a ser el próximo, pero el anterior no respondía.

Las personas de este plan estaban fragmentadas. Jamás habían sido consultadas acerca del tipo de política que cada una de ellas pretendía. Estos grupos de organizaciones no gubernamentales, que tendrían que haber sido los grupos que mediaran, no cumplían en absoluto esta función de mediar entre los beneficiarios del plan y el Estado, de manera de controlar que las personas cumplieran con su función y garantizarle a la vez a las personas que el Estado no iba a eludir sus responsabilidades. Muchas de las personas que venían tenían un profundo resentimiento porque estaban viviendo en situaciones de mucha marginalidad y veían por ejemplo en hoteles de la Ciudad, en Emergencia Habitacional que los de la pieza de al lado tenía dos planes y no trabajaban y ellos tenían que estar diez horas limpiando el baño de la Policía Federal, que no era una tarea agradable, ni que lo valorizara como persona: con la obvia consecuencia de que el Plan desaparece y la persona está en la misma vulnerabilidad que antes, no es un plan que la fortalezca ni le dé nuevas capacidades.

Otra mención que me gustaría hacer es cómo hemos trabajado con el Programa de Salud Reproductiva, en el que hubo un debate legislativo muy fuerte, un involucramiento del movimiento de mujeres muy importante. Hubo una participación en la definición de la política. No quiero decir que haya sido exitoso, porque por supuesto muchas hubiéramos querido más, pero también muchísimos hubieran querido menos y no lo lograron. Así que digamos que dentro de todo hubo una participación en la definición de cómo iban a ser estas políticas públicas.

La cuestión de la exigibilidad es más débil. No hay suficiente conocimiento por parte de las personas, de los derechos que derivan del Programa de Salud Reproductiva; sobre todo de las usuarias del Hospital Público, que son los grupos más vulnerabilizados. Al haber menos información y por lo tanto menos conciencia de los derechos; es muy sencillo para el Hospital decir “esto no se puede hacer dentro del hospital”; esa es la experiencia con las ligaduras de trompas dentro de los Hospitales Públicos.

En el caso de ligadura de trompas hubo una estrategia plural. Por un lado el Hospital Público ponía como condición para que las mujeres pudieran ejercer este derecho -que podría haber sido exigido aún sin la ley- que contaran con autorización judicial. Con respecto a la Ley de Salud Sexual y Reproductiva convengamos en que desde un punto de vista meramente jurídico era innecesaria, podría haberse resuelto con decisiones administrativas del Secretario de Salud, pero no había voluntad

política para hacerlo ni antes ni después de la ley. Lo cual se notó porque hicimos un monitoreo en la Defensoría analizando el período previo a la Ley y el período inmediato posterior a la Ley, y los problemas eran exactamente los mismos. Hasta que no hubo un cambio en la Secretaría de Salud y hasta que no hubo un cambio en la dirección del Programa, no se notó ninguna modificación en la conducta hospitalaria. Quiere decir que la Ley no sólo no era **necesaria** sino que no era **suficiente** para el ejercicio de los derechos. Esta es una lección aprendida muy dura. Y es que muchas veces, sobre todo las feministas que venimos del mundo académico, tenemos confianza en que para el ejercicio de los derechos tenemos que tener una ley, y esto no es necesario ni suficiente.

Retomando el tema de ligadura de trompas en el hospital, se pedía que las mujeres tuvieran autorización judicial. Acá hace falta una intervención compleja. La Defensoría insiste en que no es necesaria la autorización judicial, y le dice a la persona que viene a pedir la ligadura de trompas” Ud. no tiene porqué pedir la autorización judicial: “Ud va y le dice al médico que esto no es necesario”, y al Hospital “no insistan con pedir la autorización judicial”. Esta es una estrategia que en el largo plazo produce un efecto, si es que lo produce, pero esa persona singular que vino a pedir protección a la Defensoría difícilmente ejerza su derecho. Parte del trabajo en la Defensoría consiste en que a la vez hay que progresar en la respuesta, en la exigibilidad de los derechos y en el monitoreo de la política pública pero además satisfacer la demanda de la persona singular que vino a pedir la intervención de la Defensoría, y esto requiere una estrategia más activa que la persuasión y la pedagogía en los derechos humanos.

Por eso se trabajó simultáneamente en varias líneas. Por un lado, a la persona que requería la ligadura de trompas y le era exigida injustamente la intervención judicial, proporcionándole el patrocinio necesario para cumplir ese requisito, aunque la Defensoría lo considerara innecesario. Piensen lo que puede ser para una mujer pobre que pide la ligadura porque ya no tiene ninguna manera de atender su supervivencia, que le digan “Ud. necesita un amparo judicial”, no sabe cómo buscarlo, ni donde conseguir un patrocinio gratuito, no sabe qué es un patrocinio gratuito, qué es un amparo, Esto es como decirle “esto no es para usted”. Además, el consentimiento informado lo tenía que firmar el “marido, novio o amigo” en el Hospital.

Una tarea entonces era hacer el amparo, pero hacerlo fue una política explícita de saturación de amparos. Cada amparo era precedido por una intervención administrativa que consistía en recordarle al hospital que debía hacer la ligadura sin amparo, el hospital respondía que no, luego se hacía el amparo, y el amparo se ganaba, con una observación del juez (obvia, por lo demás) de que la decisión debía ser médica y no jurídica. La intervención de la Defensoría eliminó así la barrera de acceso a la justicia que era una manera indirecta e inconstitucional de poner una barrera al acceso a la salud. En un momento la Justicia se saturó y comenzó a cobrarle costas a Salud por el uso innecesario del sistema judicial, por algo que era en realidad una responsabilidad médica. Cuando empezaron las cuestiones económicas empezó el cambio de política en el Hospital.

Hay algo, sin embargo, que era un demanda legítima de los médicos, y es que requerían mayor respaldo para tomar estas decisiones, y mayor conocimiento

de los aspectos legales que rodean las intervenciones médicas. Alrededor del problema de la ligadura de trompas en el Hospital Público intervinieron una pluralidad de actores divergentes, el tema era encontrar una solución en común. Se llegó a un consenso, pero el entonces Secretario de Salud no quería que se hicieran las ligaduras de trompas en los Hospitales Públicos. A pesar de que la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Salud se comprometieron a que se llevaba adelante ese proceso y que el Secretario iba a transformar en una Reglamentación las recomendaciones del Consenso de Expertos. No lo hizo Buonazzola, ni Buchbinder, ni Neri. Pero sí lo hizo Stern. Es decir, que cuatro Secretarios de Salud después, tres años después (porque el Consenso de Expertos fue en el 2000) logramos que esa decisión del consenso de expertos se concretara.

El Secretario de Salud sacó la resolución sobre ligaduras, que indica todo aquello por lo cual estábamos trabajando en la Defensoría, y que se decidió en el consenso de expertos: la ligadura de trompas se hace tomando un criterio amplio de salud, la única que firma el consentimiento informado es la mujer, no se hace ningún tipo de intervención judicial, se puede hacer reserva de conciencia pero se tiene que hacer de manera pública y tanto para el ejercicio en el ámbito público como en el privado. Si la ligadura tuviera que ocurrir en una menor de edad o en una incapaz, aunque sea otra persona la que va a tomar la decisión de ese consentimiento informado, esa menor o esa incapaz debe ser escuchada, y se le debe explicar en qué va a consistir la práctica. Es decir que esa persona, a pesar de estar tutelada, no pierde su autonomía porque ejerce su derecho a la información y su derecho a expresarse, como indica en el caso de un menor la Convención de los Derechos del Niño. Me parece que realmente es una resolución maravillosa.

Uno de los problemas pendientes con la ley de Salud Reproductiva es el ejercicio de derechos por parte de adolescentes. Es un viejo conflicto que ya se daba en la discusión de la ley, que sigue en la implementación y que va a seguir si no se lo atiende. La primer semana de julio vamos a trabajar un consenso de expertos en relación con la salud integral de adolescentes y el conflicto entre las obligaciones por parte del estado y las obligaciones por parte de la familia: es decir patria potestad y políticas públicas vinculadas con salud integral de adolescentes (porque no es solamente salud reproductiva, en salud reproductiva se unen todas las resistencias que hacen a la sexualidad).

Nos ha pasado con el caso de una urgencia odontológica en que el chico va a un hospital y no lo atienden. Nos ha pasado con un chico de la calle que tuvo un problema de salud; otro chico lo acompaña y en el hospital no lo atienden porque no había un adulto. Dos personas que están en situación de calle, menores de edad, ven agravada una situación de enfermedad y de abandono porque como no hay un adulto, el hospital no se hace responsable de su salud. En un caso en que la patria potestad estaba rota desde hace tiempo, del momento en que ese chico vive en la calle, de qué patria potestad estamos hablando. Trataremos en este caso de hacerlo más ágil. Este es el compromiso del Secretario de Salud. Pero es un ejemplo de una política del tipo de la que acá estábamos hablando: alrededor de un problema, muy participativas, plural en los abordajes, con apropiación de las responsabilidades y con una eficacia que no necesariamente es la eficacia de una ley nueva o una reglamentación despampanantemente nueva. A veces es el reconocimiento de que este derecho está, cuál es su prioridad y cuáles son las maneras de llevarlo



adelante.

En la Defensoría hacemos un monitoreo del Programa de Salud Sexual y Reproductiva. Este monitoreo se refiere por un lado a la visibilización de la situación del cumplimiento de la ley en los hospitales públicos. Pero tiene una segunda etapa que me parece muy importante. Y es que el monitoreo que estamos haciendo, incluye entrevistas con los efectores del sistema de salud, con todos (médicos y no médicos), es decir que va a ser una especie de censo. Porque a todo el personal, desde jefe de servicio hasta asistente social, que atiende en estos servicios se le va a tomar una encuesta donde se va a analizar su conocimiento de las normas, su capacidad para acceder a los recursos para atender la demanda, su ambiente de trabajo, sus relaciones dentro de los equipos de trabajo. También se van a encuestar 700 usuarias, para mostrar de qué manera son satisfechas o no las expectativas de las mujeres con respecto a esta norma. Esa es una parte que me parece muy importante. Porque hay algo que está en los presupuestos al organizar este tipo de actividad, pero que quedó en evidencia en su trascurso, y es que si no hay una investigación y un planteo adecuado del problema, no hay políticas públicas eficaces. Esta investigación nos va a dar las herramientas para modificar lo que haya que modificar y sostener lo que queramos sostener.

La segunda parte del proyecto que me interesaría contarles es que a partir de este panorama del sistema de salud, pensamos encontrar algunos indicadores, (pocos y muy sensibles) para analizar el cumplimiento de la ley de salud sexual y reproductiva. La idea de indicadores sencillos, pocos y sensibles, es muy difícil. Esto lo estamos haciendo con el Cedes -Centro de Estudios de Estado y Sociedad- con la coordinación de Silvina Ramos. La idea es generar un manual de seguimiento de esta política pública y entrenar organizaciones no gubernamentales para que sea la propia ciudadanía, la propia sociedad civil la que pueda monitorear esta política pública.

Es decir, en nuestra idea de un monitoreo está no sólo relevar el cumplimiento de la ley, sino generar una herramienta que pueda ser apropiada por la ciudadanía; y que la ciudadanía pueda hacer un seguimiento que pueda tener cierta sistematicidad, porque aunque tengamos en las ONG algo invalorable (que es la voluntad de ocuparse de un problema y de destinar tiempo y energía personal para eso) muchas veces no se pueden sumar estos esfuerzos, porque no estamos utilizando los mismos códigos. Hay personas que tienen ganas de participar, o que quieren comprometerse sobre todo con derechos sexuales y reproductivos, y no hay herramientas que puedan sumar estos esfuerzos en un resultado común.

Un monitoreo como el que estamos haciendo en este momento en la Defensoría, para el cual además tuvimos que pedir recursos económicos externos - lo está financiando la Fundación Ford- se puede hacer cada diez años, no se puede hacer cada dos años. En cambio, sí se pueden hacer campañas en las cuales se pueda investigar cada dos años si está cumpliendo o no, con un sistema de seguimiento más sistemático, pero de esta índole ciudadana.

Esta segunda etapa significa convocar a las organizaciones no gubernamentales, capacitarlas y luego hacer una prueba piloto. No sé si la duración

de mi función en la Defensoría del Pueblo me va a alcanzar como para poder hacer una segunda etapa, darle continuidad y profundizarlo, pero al menos queremos ponerlo a prueba, para ver si el monitoreo, la capacitación, los indicadores que hemos elegido, y el manual construido son eficaces o no.

Una política pública que me parece de extrema importancia en la Ciudad de Buenos Aires, que puede generar una expectativa enorme y con la que no pasó casi nada durante un año y medio, es el Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres. Es un Plan muy abarcador, muy ambicioso que no se implementó hasta que no hubo la decisión política de Gabriela González Gass, que le encomendó a Carmen Storani ponerlo en marcha (Carmen Storani se estaba ocupando a nivel nacional de este plan, como Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, y luego pasó como funcionaria a nuestra ciudad).

A partir de esta decisión, dos años después de la promulgación de la ley correspondiente, comienza entonces todo un trabajo más proactivo con respecto a comprometer a las distintas áreas de gobierno. Un plan como éste se tropieza con muchísimas dificultades: la desarticulación de las políticas públicas, el hecho de que muchos funcionarios no tengan la menor idea de lo que esto significa... Y esto es menos disculpable en una Ciudad donde la igualdad de oportunidades y de trato se ha consagrado en la Constitución. A un funcionario se le debería pedir que tenga la capacidad o el conocimiento para atravesar con la perspectiva de género y llevar adelante este plan en su área. La desarticulación, el desconocimiento, la diferencia de grado de madurez que hay dentro de las diferentes áreas del ejecutivo con respecto a la posibilidad de llevar adelante el plan es una dificultad. Incluso se ignora su existencia y no hay comprensión. Cuando hicimos el primer monitoreo preguntamos por ejemplo en el área de trabajo si se estaba cumpliendo, y nos respondieron que en la Secretaría trabajaban tantos varones como mujeres. Creían que cumplir con Igualdad de Oportunidades era contratar mujeres dentro de la propia Secretaría. Supongo que ahora se va a ocupar la dirección de la Mujer de promover este Plan. Va a ser importante el seguimiento, es importante también aquí incorporar un vínculo fuerte con las organizaciones.

Para terminar, repito: participación de los/as destinatarios/as en la **definición** de las políticas públicas, **exigibilidad** y **monitoreo** son los tres puntos en los cuales poner el acento. Pensado desde el fortalecimiento de las familias, esto abre un enorme horizonte de interrelación.

-----  
**MAFFIA, Diana Elena**

Doctora en Filosofía. Defensora Adjunta del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en el área Derechos Humanos y Equidad de Género. Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Coordinadora de la "Red Argentina de Género, Ciencia y Tecnología". Especialista en derechos humanos y teoría de género. Miembro del Consejo de Dirección de la revista Feminaria.

## **DOCUMENTOS PUBLICADOS**

1. Kliksberg, Bernardo. **Repensando el rol del Estado para el Desarrollo Social**
2. Tonucci, Francesco. **La ciudad de los niños**
3. Rotelli, Franco. **Empresas sociales en Italia**
4. Ramos, Cleide. **La televisión en el s.XXI y los jóvenes**
5. Di Marco, Graciela; Carranza, Hugo; Grillo, Oscar; Primavera, Heloisa. **Descentralización y Políticas Sociales**
6. Pszemiarower, Santiago; Pochtar, Nora; Finkelstein, Susana. **Los adultos mayores y sus derechos**
7. Murtagh, R.; Mitzubuti, S. ; Daza, Rubén; y otros. **Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional**
8. Riverón y otros. **Discriminación contra los extranjeros**
9. Aguiar, E.; Lapaccó, C.; Dizenfeld, R.; Brenner, Viviana. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy I**
10. Viaggio, J; Recalde, H; Zamorano, C.. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy II**
11. Redín, M.E.; Bravo, Ema; Suárez, María y otros. **Redes sociales y redes institucionales**
12. Chitarroni, Horacio. **Estudios sobre la estructura social de la ciudad**
13. Castells, Manuel. **Productividad, competitividad en la sociedad de la información**
14. Pochtar, Nora; Pszemiarower, Santiago. **La tan temida ancianidad**
15. Fleury, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa**
16. Palomino, Héctor; Moro, Javier; Mercado, Pampa. **Políticas Sociales y Derechos Humanos**
17. Kliksberg, Bernardo. **Desigualdad y desarrollo en América Latina; el debate porstergado**
18. Kliksberg, Bernardo. **Seis tesis no convencionales sobre participación**
19. Calcagno, Luis. **Los que duermen en la calle: Un abordaje de la indigencia extrema en la Ciudad de Buenos Aires**
20. Merklen, Denis. **La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración: políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata**

21. Di Marco, Graciela ; Colombo, Graciela. **Las mujeres en un enfoque alternativo de prevención**
22. **Lo público y lo privado.** Compartiendo estrategias para la construcción de la paridad en las relaciones de género
23. Palomino, Héctor. **La crisis del mercado de trabajo y los distintos enfoques sobre la solución del desempleo**
24. Kliksberg, Bernardo. **La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación**
25. Vacatello, Liliana. **Una aproximación diagnóstica de la problemática habitacional de los hoteles y pensiones ubicados en los barrios de Balvanera y Recoleta**
26. Groba, Gabriela; Fustinoni Alberto. **Población vulnerable en la Ciudad de Buenos Aires. Hogares de Día para la Tercera Edad.** Un estudio de caso
27. Kliksberg, Bernardo. **Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina**
28. B.A.P. **Personas sin techo.** Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo en calle.
29. Borja, Jordi. **Ciudadanía y globalización**
30. **Ateneo de Políticas Sociales.**
31. **Encuentro de capacitación para dirigentes de ONG.**  
Organizado por el Programa de Voluntariado Ser solidario