

Los programas de transferencia monetaria condicionada y sus particularidades: un acercamiento al “Ellas Hacen” (2013 - 2018) desde una perspectiva de género

Bailes, Florencia¹
Cantallops, Giuliana Belén²

Resumen:

El artículo recupera algunas aproximaciones analíticas de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, con énfasis en las particularidades del programa “Ellas Hacen”, una política implementada durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. A partir de las mismas se sintetizan algunas reflexiones, desde una mirada de género, que consideramos relevantes para la construcción de políticas sociales que apuesten a una autonomía de las mujeres.

Palabras clave:

PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA - POLÍTICA SOCIAL - ELLAS HACEN - MUJERES - MADRES

Abstract:

This article displays an analytical overview on the Conditional Cash Transfer programs, putting emphasis on the peculiarities of the “Ellas Hacen” program, a social security policy implemented in Argentina during Cristina Fernández de Kirchner administration. Finally, some reflections are cast, from a feminist perspective, on what are considered relevant aspects for the construction of social policies aimed for women’s autonomy.

Keywords:

CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAM - SOCIAL POLICY - ELLAS HACEN – WOMEN - MOTHERS

Introducción

El presente artículo tiene la intencionalidad de recuperar los aportes y discusiones llevados adelante en la cursada de la Cátedra Trabajo Social IV durante el año 2018, y materializadas en el trabajo final “Ellas Hacen: un análisis del Programa de Transferencia de Renta Condicionada” en el marco de la Licenciatura de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Humanas - UNCPBA. A su vez, se busca realizar aproximaciones analíticas donde pueda profundizarse el análisis desde una mirada de género que nos permita pensar políticas sociales que apuesten a una autonomía de las mujeres, desde la recuperación de normativas oficiales e investigaciones realizadas por diferentes autores.

Sin lugar a dudas, la masiva proliferación de programas basados en la transferencia de dinero con condicionalidades dirigido a los sectores considerados “vulnerables”³ nos

¹ Tesista de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas - UNCPBA. Becaria EVC-CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) (Florenciabailes.fb@gmail.com)

² Estudiante de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas - UNCPBA. (Giucantallops@gmail.com)

³ Desde el gobierno nacional, y específicamente desde el Ministerio de Desarrollo Social, se comprende a ésta como “un calificativo que abarca condiciones de riesgo social, de problemas que afectan a la persona y a la familia para satisfacer las necesidades básicas, sociales, y de participación e integración. La vulnerabilidad abarca a toda la problemática social que existe en nuestro país. Pretendemos, desde las

invita en esta producción a indagar y reflexionar acerca de la lógica que asume la política social, y la incidencia que han tenido los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) en el sistema de protección social argentino. Desde una mirada crítica del sistema heterocispatriarcal⁴, y de quienes son sus principales destinatarias: las mujeres - madres⁵, considerando que la feminización de la pobreza y por ende de la política social, la doble y triple jornada laboral, las condiciones desiguales de acceso al trabajo, y la brecha laboral con respecto a los cis-varones da cuenta del lugar que las mismas ocupan en las políticas sociales en general, y los PTMC en particular.

Es así, como el PTMC “Ellas Hacen” (EH) creado por la Resolución 2176/13 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social (de ahora en más MDS) implementado entre los años 2013 y 2018; que fue destinado a más de 100.000 mujeres, madres y jefas de hogar desocupadas; fue una de las políticas más significativas en Argentina, considerando que los PTMC “alcanzaban a más de 25 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, lo cual llegó a cubrir 113 millones de personas, el 19% de la población, si se invierte el 0,40% del PIB regional.” (Cena, 2014:5)

Hasta diciembre de 2015, previo al cambio de gestión después de las elecciones nacionales, se encontraban 81.151 mujeres incluidas dentro del EH (Arcidiacono y Bermudez, 2018) en más de 2.900 cooperativas de trabajo pertenecientes al programa Programa de Ingreso social con Trabajo “Argentina Trabajo (de ahora en adelante PRIST-AT). El programa se mantuvo vigente hasta febrero de 2018, cuando la gestión de Cambiemos, decidió transformar y unificarlo junto al “Argentina Trabaja” y “Desde el barrio” en el “Hacemos Futuro”.

Como estrategia expositiva del artículo se propone, a partir de tres apartados, en primer lugar, recuperar las experiencias de América Latina y el Caribe en relación a los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada y las características que los mismos han ido desarrollando; en segundo lugar, se realiza una aproximación a la trayectoria de estos programas en Argentina; para en un tercer momento, analizar las particularidades del programa “Ellas Hacen”, objeto de esta investigación, desde una perspectiva de género. Por último, tienen lugar en este artículo, una serie de reflexiones finales.

distintas responsabilidades institucionales, desarrollar una red federal de políticas sociales que incluya las responsabilidades propias de la Nación, las provincias, los municipios, las organizaciones sociales y el sector privado y que tenga como objetivos, atender los derechos sociales vulnerados y crear instancias para su protección y promoción, evitando los programas compensatorios, y fortaleciendo la integración social desde proyectos productivos, de servicios sociales, para mejorar los ingresos de las familias y los jóvenes con proyectos productivos, atendiendo los derechos sociales vulnerados. La vulnerabilidad social excede conceptualmente a la definición de pobreza.” (Kirchner, 2010:113)

⁴ Entendemos esta categoría desde los tres conceptos que la componen, por un lado “hetero” en relación a la jerarquía y predominancia sexual que está tiene socialmente, y como norma, sobre todas las otras formas de relaciones sexoafectivas, “cis” en relación a los estereotipos de género hegemónicos en contraposición con los cuerpos trans (Butler, 2007) y “patriarcal” que da cuenta de las relaciones sociales, políticas y económicas, que implica una relación de poder de los varones sobre los cuerpos feminizados en el sistema sexogenerico.

⁵ Una particularidad de estos programas, que adquirió gran relevancia, se relaciona con el protagonismo de las mujeres, en tanto madres, como destinatarias de dichas transferencias, basada en una decisión consistente de los diferentes gobiernos y que coloca a las mujeres como articuladoras del espacio doméstico y las tareas de cuidado.

La experiencia de América Latina y el Caribe: algunas aproximaciones a los programas de transferencia monetaria condicionada

En el transcurso de las últimas décadas, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas han ido ganando centralidad en los debates académicos y políticos a nivel mundial en general, y a nivel regional, en particular. Considerando que para fines de la década de 1990, los PTMC estaban presentes sólo en tres países de América Latina, y para el 2014 ya eran 31 los programas implementados en 20 países; mientras que en la actualidad, según la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, podemos afirmar que son 55 los programas puestos en marchas en 21 países. Estos datos permiten evidenciar no solo la rápida expansión geográfica que tuvieron, sino también su alto grado de aceptabilidad e institucionalización por parte de los Estados latinoamericanos y caribeños (Fernandez, 2014).

De esta forma, los PTMC avanzan en un contexto donde la pobreza en América Latina escalaba a un número aproximado de 200 millones de personas según datos de la CEPAL en 2003, mientras que en Argentina, en particular, la misma llegó a 41,5% multiplicándose entre 1999 y 2002, y la indigencia ascendió a 18,6% (Calvento, 2005). Las consecuencias sociales que devinieron de las crisis económicas de mediados y finales de la década de los '90 y de los programas de ajuste estructural en América Latina, dieron lugar al surgimiento de un nuevo enfoque en materia de políticas sociales conocidas como de “combate contra la pobreza” (Dallorso, 2014).

En su sentido más general, y a pesar de las múltiples definiciones que los PTMC han recibido a lo largo del tiempo, este tipo de políticas basadas en la transferencia monetaria a cambio del cumplimiento de ciertas condicionalidades preestablecidas⁶ - vinculadas principalmente a la educación y a la salud-, se constituyeron como una respuesta particular en el marco de las sociedades capitalistas contemporáneas a nivel mundial.

Numerosas investigaciones académicas (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Villoro, 2005, entre otros) coinciden al señalar que estos programas de_ basadas en la entrega de dinero, hacia fines del siglo XX ya se encontraba operando en nuestra región. Asimismo, y con diferentes grados de precisión, estos autores coinciden también en que las primeras experiencia de este tipo de políticas que han sido registradas y destinadas a “combatir la pobreza e incrementar el capital humano” tuvieron lugar en Brasil en el año 1955 con el lanzamiento del Programa Nacional “Bolsa Escola” en el gobierno estadual de Campinas y Brasilia y en México dos años después con el programa “Progresas” que posteriormente fue denominado “Oportunidades”.

Desde entonces y a partir de esas experiencias pioneras, en el transcurso de lo que va del siglo XXI, los PTMC se expandieron e institucionalizaron con total ligereza a lo largo de la región latinoamericana y caribeña, alcanzando a la mayoría de los países que componen el territorio. Entre los programas que se fueron desarrollando, es posible mencionar: el Programa Chile Solidario(2002) enChile, el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002) de Jamaica, el Plan Bolsa Familia (2003) implementado en Brasil, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (2003) de Ecuador, los programas

⁶ La noción de contraprestación ha ido mutando en el marco de la implementación de programas sociales a la noción de condicionalidad y luego a la de corresponsabilidad, recayendo cierta responsabilidad de la superación de la pobreza en las personas pobres. El Estado debe asumir el rol de garantizar las condiciones en la oferta de servicios para que sea posible cumplir con las condicionalidades (Rodríguez Enríquez, 2011).

Abrazo y Tekoporâ (2005) en Paraguay, el programa Avancemos (2006) de Costa Rica, el Bono Juancito Pinto (2006) y Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009) de Bolivia, Red Unidos (2007) en Colombia, el Plan Familias (2005) y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009) en Argentina, entre tanto otros⁷ (Cepal, 2011).

Todos y cada uno de los PTMC mencionados, si bien tienen rasgos que los diferencian entre ellos, como lo son: los montos del beneficio, las condiciones de ingreso y permanencia, la duración del beneficio, los sistemas de registro y seguimiento, el financiamiento, las condicionalidades exigidas, entre otras. También tienen rasgos⁸ característicos que comparten y que los definen como tal a pesar de las particularidades mencionadas, estos son: 1) la transferencia de dinero, 2) la imposición de condicionalidades, 3) su carácter no contributivo, 4) la focalización en familias en situación de pobreza con hijos menores y 5) la titularidad de los programas en las mujeres madres (Cohen y Franco, 2006; Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Dallaroso, 2014).

De la contención social a la institucionalización de los PTMC: la experiencia argentina

Nuestro país no quedó exento de la experiencia que la región comenzó a transitar en materia de política social en torno a la implementación de los PTMC. Si bien estas políticas de transferencias de ingresos de base no contributiva llegan a nuestro país como una forma particular y novedosa de atendimento de la “cuestión social”, estos programas se masificaron recién con la crisis económica y política de 2001 y 2002 (Seiffer, 2015).

Hacia mitad de los años 90, la pobreza y la desocupación afectaba a casi el 18% de la población, y los números fueron en aumento hasta el estallido de la crisis económica, social, política e institucional, el 19 y 20 de diciembre de 2001. Si bien, el gobierno de Carlos Saul Menem implemento, desde 1996, el “Plan Trabajar” que buscaba dar respuesta al desempleo y el deterioro de las condiciones de trabajo a través de la asistencia del Estado; es en los años que siguen a la insurrección popular de 2001 (Bonnet, 2002) que se da lugar a la implementación de políticas económicas y sociales para revertir y/o atender las consecuencias del modelo de convertibilidad.

La desestabilización económica, la inflación, el ajuste y el endeudamiento externo generaron consecuencias directas sobre las condiciones de vida de la población argentina, según los datos del INDEC⁹ para el año 2002, el 57,4% de la población vivía en situación de pobreza, y el 27,5% se encontraban en situación de indigencia (Arcidiacono, 2012). Es en este contexto, que el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002 - 2003) llevó adelante lo que se conoció como el “Diálogo Social Argentino”; una mesa nacional con representantes de sectores sociales y políticos, que sienta las bases para la creación en 2002 del “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” (PJJHD) que es considerado por algunos autores como la herramienta para reducir o apaciguar el clima de protesta y conflictividad desencadenado tras la crisis de 2001 (Freyre, 2012).

Si bien en un primer momento tuvo como objetivo el fomento al empleo, progresivamente se fue adaptando a las características de los PTMC (Dallaroso, 2014). Constituyéndose como la primera experiencia de este tipo en Argentina, dirigida a

⁷ Asimismo, los PTMC también operaron por fuera del territorio latinoamericano y caribeño en distintos países, entre ellos: India, Nigeria, Bangladesh, Filipinas, Turquía, entre otros (Fiszbein y Schady, 2009).

⁸ Los mismos se profundizan en el apartado de análisis del PTRC “Ellas Hacen”.

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censo

sectores postergados, sin acceso al empleo y en condiciones de extrema pobreza (Maglioni y Hornes, 2020). Conforme establece la resolución 312/2002¹⁰, esta política de carácter masivo¹¹ que alcanzó aproximadamente a dos millones de beneficiaries, estuvo destinada a jefes/as de hogar desocupades, que tuvieran al menos un hijo de hasta 18 años a cargo, hijos con discapacidad sin límite de edad o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, y que no percibiesen ninguna otra prestación económica por parte del Estado. A su vez, este programa establecía una transferencia de carácter mensual a condición de que les beneficiaries cumpliesen con la contraprestación laboral establecida; y exigía -para les menores a cargo- la obligatoriedad de la asistencia escolar como el cumplimiento de la vacunación obligatoria. Las características que configuraron este programa, desde los aportes de Hornes y Maglioni, confirman

Los significados que empieza a adquirir el dinero transferido hacia los sectores pobres: Argentina comienza a inscribir las TM como intervenciones focalizadas en contexto de crisis económica y alta conflictividad social, con el objetivo de brindar una asistencia directa a las poblaciones en condición de pobreza extrema, garantizando estabilidad social y gobernabilidad (2020; 117).

Es en este escenario que los PTMC no desaparecen, por el contrario, se instalan como la herramienta privilegiada en los años que siguen. Con la asunción en mayo de 2003 de Néstor Kirchner, y en el marco de un contexto de disminución del desempleo y recuperación económica post crisis, la intervención en lo social se asienta sobre distintos pilares, entre ellos, “el aumento de la cobertura previsional así como de las medidas de transferencia de ingresos”. (Kessler, 2014: 71) Dando lugar a un aumento significativo del gasto público, el cual es destinado a políticas públicas en general, y a un crecimiento, en especial, de las políticas asistenciales.

Tal como sintetizan Mallardi y Rossi (2017), la política social a partir de estos años se estructuró en tres grandes estrategias que pusieron prioridad en el abordaje de las necesidades más importantes: Plan Familias, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”¹². Es así cómo se reestructura lo que se conoció hasta ese momento como el PJJHD, realizando una primera diferenciación al interior de la clase trabajadora que distingue trabajadores formales de les informales, dejando a les primeros dentro de las competencias del Ministerio de Trabajo, y al Ministerio de Desarrollo Social a cargo de les últimos.

Durante la gestión de gobierno que continuó con Cristina Fernández de Kirchner (2007 - 2015), se delimitaron diferentes estrategias para intervenir sobre la “cuestión social” en un contexto de crisis financiera internacional. En el marco de esta coyuntura, se desplegaron diferentes medidas de gran impacto social que dejaron en evidencia la

¹⁰ Dependencia directa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) y con apoyo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

¹¹ La magnitud que tomó esta política social la constituyó como la primera experiencia con esta característica en la historia de Argentina.

¹² Iniciado en el año 2003, en el marco de la Ley Nº 25.724

centralidad que vuelve a tener el dinero estatal (Hornes y Magliori, 2020) como contenedor y estabilizador del conflicto social nacional¹³.

En este segundo momento de la gestión kirchnerista, y frente a la gran cantidad de trabajadores considerados “informales”, se realiza una segunda diferenciación entre trabajadores empleables y aquellos considerados inempleables. De esta manera, “se adoptó una segunda configuración, agrupada bajo dos columnas centrales: Familia Argentina y Argentina Trabaja”¹⁴ (Mallardi y Rossi, 2017:20). En la línea de estos programas, y desde lo que se conoce desde el gobierno nacional como la “Economía Social, solidaria, democrática y distributiva” se impulsaron herramientas y programas como: monotributo social, microcrédito, marca colectiva, construcción de Centros Integradores Comunitarios, Talleres Familiares y de Grupos Comunitarios, proyectos integrales socio productivos, comercialización y compra social, sistema de identificación nacional tributario y social (SINTyS), programa de ingreso social con trabajo. En efecto, desde el gobierno nacional, y a través de estos programas, se buscaba

[...] resignificar al trabajo en su dimensión de “dignidad”. No es lo mismo tener trabajo que sobrevivir de una renta precaria. Es mucho más que un simple problema de distribución con justicia. Se trata de la identidad de las personas, del compromiso con uno mismo y con la sociedad. Se trata de la participación popular en la construcción de un modelo de país más justo y equitativo, asegurando el compromiso intergeneracional, por eso la mejor política social es el trabajo (Kirchner, 2010:23).

Así mismo, el PRIST -que en su artículo 5 es constitutivo de la marca registrada “Argentina Trabaja” (Resolución 2476/2010 del MDS)-, se presenta desde la gestión nacional desde una idea del “trabajo como el mejor organizador e integrador social”, constituyéndose como la herramienta más eficaz para “combatir la pobreza” y distribuir la riqueza (Kirchner, 2010).

Mediante este programa, les jefes de hogar que tenían hijos menores de 18 años o hijos con discapacidad de cualquier edad realizaban una actividad laboral concreta y recibían una transferencia monetaria. Esta política se destinó a aquellas personas que no contaban con empleo formal, y a los grupos familiares en situación de vulnerabilidad, fomentando la formación de cooperativas de trabajo. Para ser “beneficiarios” del mismo, debían cumplir con condiciones establecidas previamente: a) asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de sus hijos; b) integrarse a actividades de capacitación laboral o a la educación formal; y c) incorporarse a proyectos productivos o servicios comunitarios (Repetto y Potenza, 2005). En palabras de Kirchner, lo que se buscaba a través de estos programas era “generar procesos de autogestión popular” (2010:12), y que sea a través de los programas como el PRIST que se “reincorporen al trabajo, los

¹³ En el marco de este contexto internacional, en lo nacional acontecieron diferentes hechos que impactan política, social y económicamente. Entre ellos, lo que se conoció como “el conflicto del campo”, un paro patronal desencadenado frente al conflicto por las retenciones impositivas móviles a la soja, el trigo y el maíz (Resolución 125/2008 del Ministerio de Economía). Como expresión de la pérdida de consenso, Nestor Kirchner pierde las elecciones legislativas de 2009 en la Provincia de Buenos Aires.

¹⁴ Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con Alicia Kirchner como responsable reconoce que los dos ejes centrales son el trabajo y la familia.

valores de la solidaridad, la democracia y la justa redistribución de los ingresos entre los trabajadores que forman parte de las cooperativas de trabajo” (Kirchner; 2010:12).

Revisar la política social de la primera mitad del período kirchnerista¹⁰ da cuenta, a grandes rasgos, de tres momentos signados por el contexto nacional, internacional y latinoamericano: uno al comienzo de su gestión marcada por el PJJDH, un segundo momento transcurridos los primeros años de gobierno con la implementación de programas con eje en la familia y el trabajo, y un tercer momento entre los años 2007 - 2009 donde se coloca el gasto en asistencia social en su punto más alto a través de la previsión social (Seiffer, 2013)

“Ellas Hacen”: el rol de las mujeres-madres y su implicancia en la política social

Es en esta línea, y particularmente en este último momento de la gestión kirchnerista, que durante el año 2013 dentro del PRIST-AT se implementa, como una nueva etapa del mismo, el programa “Ellas Hacen”. El mismo fue creado por la Resolución Nro.2176/13 del Ministerio Nacional de Desarrollo Social, con el objetivo principal de “crear oportunidades de inclusión socio-ocupacional para el desarrollo integral de población desocupada y mejora de la comunidad”. Dentro de su artículo 4° se pueden apreciar los objetivos diseñados para esta nueva línea programática del programa Argentina Trabaja:

- 1) El fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de las mujeres Jefas de Hogar, favoreciendo su empleabilidad, mejorando su estima y consecuentemente, el debido reconocimiento socio-familiar; 2) la formación en perspectiva de género en derechos de mujer, niñez y familia; 3) la construcción de ciudadanía urbana; y la capacitación en oficios de construcción y mejora de infraestructura urbana, que permitan la promoción de la participación comunitaria en el mejoramiento de barrios emergentes; 4) la formación en cooperativismo y asociatividad en economía social; 5) la producción social de infraestructura; 6) la terminalidad educativa, coordinada con el Programa FINES, donde deberán completar sus estudios primarios o secundarios, según corresponda como parte de la capacitación obligatoria (Resolución N° 2176/13 del Ministerio de Desarrollo Social).

De esta forma, el programa se encausa en líneas de trabajo que contemplaban la creación de cooperativas de trabajo principalmente dedicadas a infraestructura y producción, como, por ejemplo, instalaciones internas de agua potable en hogares, colocación de tanques de agua, conexiones a redes y mejoramiento del núcleo húmedo, ejecución de veredas, pintura y el reacondicionamiento de lugares públicos, saneamiento, clasificación de basura y recuperación de espacios verdes.

Una de las características principales de este programa era su “población objetivo, el cual estaba destinado únicamente a mujeres¹⁵ en su condición de madres, aportando a una fragmentación del sujeto destinatario de las políticas sociales¹⁶. Durante los años que

¹⁵ Resulta importante aclarar que se hablará de mujeres **cisgénero**, en su condición de madres. Cisgénero es un neologismo que define a las individuos cuya identidad de género coincide con su fenotipo sexual, diferenciándolos, por oposición, de los individuos transgénero.

¹⁶ El planteo en torno a la fragmentación del sujeto destinatario encuentra sus fundamentos en que esta política de TMC de carácter no contributivo no está destinada a todas las mujeres que son parte del

funcionó, según el MDS (2015) la meta inicial fue que llegará a 100.000 mujeres, aunque se inscribieron 98.876, pertenecientes a distintas localidades del país que cumplieran con los requisitos establecidos: entre ellos, aquellas que tuvieran tres o más hijos menores de 18 años a cargo o hijos con discapacidades sin límite de edad, que percibieran la Asignación Universal por Hijo (AUH), fueran jefas de hogar, estuvieran desempleadas o en situación de violencia¹⁷ (Nadur, 2018).

Al ser destinatarias de esta política las mujeres, cabe señalar la importancia de reconocer las tareas que realizan, tanto en su trabajo como en su hogar para no continuar subordinándolas a la economía patriarcal (Caracciolo Basco y Foti, 2010). Quienes se especializan en estudios de cooperativismo con perspectiva de género reconocen ventajas en los roles que toman las mujeres dentro de estos programas, y en la importancia de fortalecer su participación en estos espacios y tareas, que históricamente fueron ocupados por varones.

En la Resolución N° 2176/13 se establece que el mismo está destinado a abordar situaciones de pobreza estructural a través del fomento del capital humano y social (Arcidiacono, 2018). Es así como quienes perciban este programa reciben el mismo monto que les beneficiaries del PRIST-AT, que eran \$1200 básicos, sumados \$800 y \$600 por presentismo y productividad, teniendo que trabajar ocho horas diarias, más capacitaciones esporádicas.

Los pagos de estos montos son efectuados por el Ministerio de Desarrollo Social directamente a las beneficiarias, depositaban a cada titular los montos correspondientes a subsidios (básicos) e incentivos (presentismo y productividad). Cada titular accedía a ellos a través de una tarjeta de débito personal. Solo se perciben los mismos habiendo cumplido con los requisitos y las contraprestaciones establecidas, de lo contrario se realiza una suspensión o “baja” del programa. Además, el MDS, transfiere a los “Entes Ejecutores” los fondos correspondientes para la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos. Asimismo, realiza los pagos correspondientes de la cobertura de Obras Sociales a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

La selectividad de este programa, además, subraya la idea de que quienes sean beneficiarias del mismo deban encontrarse dentro de los considerados grupos “vulnerables” o de “extrema pobreza”; constituyéndose como condición necesaria. En términos de Castell (2004), la pobreza se comprende como característica de aquellos sectores de la población que buscan alternativas de inclusión, que han perdido el trabajo o se encuentran en situación de precarización laboral. Es así como se direcciona y focaliza la política en general, y el “Ellas Hacen” en particular desde una lógica que comprende la pobreza desde una transición como una situación a superar.

Esto expresa, siguiendo a Baraibar Ribero (2011), un proceso de desmaterialización de la pobreza que desvincula los factores económicos de las múltiples determinaciones y colocan al sujeto como culpable de su situación, y en paralelo, va dando lugar a un perfil detallado de la pobreza, con características y jerarquías que permiten seleccionar “al más pobre entre los pobres”, pulverizando intervenciones sociales desde una mirada de totalidad.

territorio nacional, sino, sólo y específicamente a aquellas que sean madres y que cumplan con los requisitos que el mismo programa delinea.

¹⁷ Las violencias se enmarcaron en los tipificados dentro de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Por lo desarrollado hasta acá, consideramos oportuno señalar, que este tipo de medidas, que se presentan -discursivamente- conforme a su diseño y objetivos, como superadoras en materia de política social con respecto a las tradicionales políticas asistenciales neoliberales, lejos de trazar rupturas y ser expresión de un cambio real en la forma de atendimento de la “cuestión social”, pueden identificarse varias continuidades con las tendencias asistencialistas de décadas anteriores, como por ejemplo la reducción de los problemas sociales a las trayectorias individuales de las personas, reforzando el carácter moral y colocando al derecho como beneficio.

Esto implica tal como plantea Rosanvallon (2004) una noción de “ciudadanos activos” con la capacidad de asumir compromisos y honrarlos como personas autónomas y responsables. Es así como, en la medida que el acceso a un derecho supone contraprestaciones y condicionalidades, éstas se traducen en responsabilidades, que responden de manera explícita al contrato social.

De esta forma, los programas de TMC en general, y el “Ellas Hacen” en particular, realizan un esfuerzo por colocar a la población “beneficiaria” como “sujeto activo”, agente de su propio destino (Baraibar Ribero, 2011) poniendo en juego todas sus capacidades y habilidades, las cuales les permitirán salir de su situación de pobreza. Es así como se responsabiliza a las personas de su situación de pobreza, y también de la superación -o no- de la misma, distinguiendo así entre “pobres merecedores” y “no merecedores” (Rodríguez Enríquez, 2011) de recibir estos programas, y solo quienes cumplen las condiciones establecidas son quienes reciben el beneficio monetario.

Se coincide con Mallardi *et al.* (2014) cuando plantean que, para que esto funcione, se activan dos mecanismos que actúan de forma articulada y recíproca en este tipo de políticas asistenciales: la *corresponsabilidad* y la *familiarización*. El primero aparece como legitimador de la participación de la sociedad civil en las políticas sociales y en consonancia con lo que plantea la CEPAL en relación al fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía, en términos de derechos - obligaciones. A su vez, el Banco Mundial, refuerza los argumentos de la corresponsabilidad mediante la idea que, aquellas personas que contribuyen -a través de sus impuestos- al financiamiento de estos programas, están más convencidas de “apoyar el diseño y ejecución de políticas sociales destinadas a personas que se están ayudando a sí mismas, en lugar de a otras personas igualmente pobres que se consideran como perezosas o descuidadas.”. Por su parte, la familiarización, coloca la responsabilidad en las familias, y en el “Ellas Hacen” específicamente en las mujeres - madres, con el fin de asegurar no solo la manutención de la fuerza de trabajo sino también la formación en términos de capital humano de quienes serán futuros trabajadores. De esta manera, se establece un contrato entre la familia -en este caso, la mujer madre- con el Estado, transfiriendo las responsabilidades de este último al grupo familiar, concibiéndolo como unidad económica y política (De Martino, 2001) encargada de resolver los problemas.

Las políticas como el “Ellas Hacen” se impregnan en una contradicción propia del Estado capitalista, si bien genera un sustento económico para las mujeres que lo perciben, este no se vuelve suficiente; y mucho menos implica poner en jaque el heterocispatriarcado. Siguiendo a Pautassi (2011), podemos establecer que los límites se hacen visibles a partir que las mujeres no tienen un acceso al ejercicio pleno de su ciudadanía - en comparación a los varones - dando cuenta entonces de las exclusiones

que estas sufren, ya sea en el empleo, en la política, en la educación o reproducción; manifestándose también en las diferentes formas de violencias a las que están expuestas.

Hay una tendencia general en los PTMC, y que puede visualizarse con facilidad en éste en particular, que es el protagonismo central que tienen las mujeres, en tanto madres, como “beneficiarias operativas” de estas transferencias monetarias (Rodríguez Enríquez 2011) y que no es casual. El mismo se sostiene sobre una decisión política de otorgar centralidad absoluta a las mujeres, que se presentan como las únicas responsables de ejecutar las obligaciones de contraprestación del programa, las cuales se centran principalmente en los controles de salud y la asistencia a la escuela de sus hijos. Se promueve así, un proceso de maternalización de las políticas sociales (Gonzalez, Mallardi y Musso, 2014) que se sustenta en la “función natural” de la maternidad, que no solo debe distribuir los recursos monetarios de la mejor manera, sino además mejorar las denominadas capacidades humanas y sociales de sus hijos o personas a cargo.

Es en este marco que, en los últimos años, se asiste a una feminización de la política social (Mallardi; 2012) en toda la región, respondiendo a lógicas heteropatriarcales, que coloca a la mujer -“madre vulnerable”- como objeto y sujeto de las políticas sociales; desde la visión de las relaciones sociales asociadas a la función del “sexo femenino”, asignando a la mujer en la esfera privada. Y otorgándole centralidad absoluta como única responsable de cumplimentar con las obligaciones de la contraprestación que, indudablemente, las coloca en palabras de Nadur como “articuladoras del espacio doméstico y las tareas de cuidado”. (2018:8)

De esta forma, el trabajo doméstico/de cuidado/crianza/reproducción que las mujeres realizan es una condición que limita las posibilidades en relación a la disposición masculina para el acceso al mercado; acentuando una sobrecarga de lo que se denomina “doble jornada” (Cabrera *et al.*, 2013) para las mujeres las cuales en la división sexual del trabajo se ubican como responsables del hogar, el cuidado, las tareas domésticas, etc. Este punto es fundamental para pensar la histórica invisibilización y devaluación (Pautassi, 2011) que las mismas han sufrido a lo largo de la historia, pero fundamentales para la reproducción social.

Asimismo, el incremento de las mujeres en el mercado de trabajo no estuvo acompañado por la corresponsabilidad en las tareas de cuidado y reproducción por parte de los varones, ni con una transformación de roles de género (Cabrera; Hopp; Luci; Aguilar y Frega, 2013), ni con un cambio de paradigma en las políticas desde el Estado, que permitieran modificar las condiciones de acceso al mercado laboral, ni al derecho a su descanso, ni a la explotación que sufren por la doble o triple jornada laboral. Es fundamental entonces, reconocer la relación que tiene la esfera pública con la privada, y en esto el feminismo ha echado luz a través de la reivindicación “lo personal es político”, politizando la vida cotidiana, y principalmente la vida privada (Pautassi, 2011).

Reflexiones finales

Por último, es fundamental repensar la lógica de las políticas de transferencias de ingresos con objetivos de empoderamiento económico de las mujeres¹⁸, que no hacen más que responsabilizarlas, por un lado, de su situación de pobreza y del esfuerzo que hagan o no hagan para salir de ella; y por el otro, de las tareas consideradas “naturales”

¹⁸ Se sugiere profundizar al respecto en Rodríguez Enríquez (2018)

de crianza/cuidado/maternidad/reproducción. Es elemental que podamos revisar los roles de género como construcción política y social, poner en jaque las tareas domésticas y de cuidado que realizan las mujeres, como las condiciones de desigualdad -frente a los varones- en el acceso al mercado formal.

En lo que respecta al programa “Ellas Hacen”, en su particularidad, no hay un masivo acceso al mercado formal por parte de las mujeres después de su paso por el programa; y de igual manera, la retribución monetaria se vuelve insuficiente en comparación con el salario mínimo, vital y móvil de esos años para garantizar las condiciones de vida mínimas (Yanur, 2018) entendiendo, como decíamos anteriormente, que a las beneficiarias no se las remunera por las tareas de cuidado y reproducción de sus hijos.

Resulta interesante resaltar que muchos de los trabajos dentro del programa, estaban destinados a realizar obras de infraestructura básica y producción social, y que estos se vuelven de alguna manera, un rasgo novedoso, a través de capacitaciones no sexistas (Yanur, 2018) que discutan los estereotipos de género. Aunque esto no se realizó de manera integral, sino de forma focalizada. De esta forma, sigue siendo fundamental la redistribución y el reconocimiento (Buttler y Fraser, 2000) de todas las tareas que realizan las mujeres. El tiempo de trabajo y tiempo de vida (Cabrera, Hopp, Luci, Aguilar y Frega, 2013) y, los límites que existen entre ellos en el cotidiano de las mujeres dan cuenta de las desigualdades que atraviesan. Y queda el desafío de construir políticas que permitan interpelar la vida cotidiana -y las tareas de la esfera privada- que dé lugar a nuevas articulaciones entre ambas, a un reconocimiento de estas, y por el contrario, que dejen de profundizar las dobles y triples jornadas.

Lo desarrollado hasta acá permite afirmar, en palabras de Rodríguez Enríquez (2011),

Que el hecho que un programa esté dirigido a las mujeres, no implica que tenga incorporado enfoque de género, ni garantiza que contribuya a la promoción de los derechos de las mujeres y a la igualdad de género. De hecho, la feminización de los PTC, no constituye a las mujeres en las portadoras del derecho al beneficio. Es decir, no es un derecho que las asiste a ellas en tanto personas, sino que es un derecho derivado de su relación de parentesco con los verdaderos portadores de este derecho: los niños, niñas y adolescentes (2011: 22)

Por último, es importante mencionar que, en febrero de 2018, a través de la resolución 96, el programa “Ellas Hacen” se transformó y unificó junto a los programas “Desde el Barrio” (DB) y “Argentina Trabaja - Programa de Ingreso Social con Trabajo” (AT) por la gestión de Cambiemos - Juntos por el Cambio en el programa “Hacemos Futuro” (HF) bajo la órbita de la Subsecretaría de Políticas Integradoras, dependiente de la Secretaría de Economía Social del MDSN. En la Resolución 96/2018 del MDSN, en su artículo 2 se establece como objetivo general “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”. Lo cual implicó también modificaciones en las condiciones de vida de las usuarias de este programa, las mujeres - madres de sectores “vulnerables.”

Estos cambios discursivos y de lineamiento, se impregnaron de nuevas formas de concebir la política social: empezó a hablarse de emprendedurismo donde antes se

hablaba de cooperativas, de colectivo y economía solidaria a individualismo; aparecieron nuevas contraprestaciones. De esta manera se mantiene una lógica con énfasis en el capital humano, pero ya apuntando a una descolectivización de los procesos. Fundada bajo la lógica de tecnocratización y racionalización de recursos, impactando en las condicionalidades y contraprestaciones, con el objetivo de desarrollar la misma política con menos recursos, proceso que se visualiza en la obligatoriedad de la terminalidad de la escuela con oficio.

Bibliografía:

- ARCIDIÁCONO, P. (2012) *La política del “mientras tanto”. Programas Sociales después de la crisis de 2001-2002*, Biblos, Buenos Aires, 2012 (ISBN 978-987- 691-013-2).
- ARCIDIÁCONO, P. Y BERMÚDEZ A. (2018) *Cooperativismo, programas sociales y provisión de cuidado. Un recorrido por la experiencia del “Ellas Hacen”* (2018) Revista Idelcoop, N° 226, .ISSN 0327 1919. P. 69-94 / Sección: Experiencias y Prácticas
- BAILES, F.; BRUNO, M.; CANTALLOPS, G.; GIOVANELLI.C. Y LORAY, B. (2018) *“Ellas Hacen” análisis del Programa de Transferencia de Renta Condicionada*. (Trabajo final de Catedra TS IV) Facultad de Ciencias Humanas. UNICEN. Tandil
- BARAIBAR RIBERO, X. (2011). *Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales*. En: Fronteras. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay. N° especial. P. 3946.
- BONNET, A. (2002). *La crisis de la convertibilidad*. En Theomai. Revista de la Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. Buenos Aires. Argentina. N° 99, invierno.
- BUTTLER, J. Y FRASER, N. (2000) *¿Reconocimiento o redistribución? Un debate entre marxismo y feminismo*. Doc-03. Traficante de sueños, España.
- CABRERA, C.; HOPP, V.; LUCI, F.; AGUILAR, P., Y FREGA, M. (2013) *Trabajo, organización del tiempo y vida cotidiana: apuntes para pensar la desigualdad*. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales N°84, UBA.
- CALVENTO, M. (2006). *Pobreza en América Latina: la experiencia argentina en la década de 1990*. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de mayo de 2006, vol. X, núm. 212.
- CARACCILO BASCO, M. Y FOTI, P. (2010). *Las mujeres en la economía social y solidaria: experiencias rurales y urbanas en Argentina*. UNSAM. Buenos Aires.
- CASTEL, R. (2004) *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Colección Fichas del siglo XXI. Topía Editorial, Buenos Aires.
- CENA, R.B. (2014). *Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social*. Boletín Científico Sapiens Research, 4(1), 3-8.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2017) Reporte de Monitoreo del Programa PRIST Línea “Ellas Hacen”. Sistema de información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.
- DALLORSO, N.S. (2014) *La Teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como Fundamentos Teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas*. Instituto de Investigaciones Gino Germani-CONICET, Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA). Rethinking Development and Inequality Vol. 3

- DAMILL, M. Y R. FRENKEL (2006) *El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera*. Revista de la Cepal N° 88.
- DE MARTINO, M. (2001). *Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista*. En Revista Fronteras. Departamento de Trabajo Social. FCS – UDELAR. Nro. 4, Montevideo.
- FERNÁNDEZ, E (2014). *Las políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina. El caso de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina actual: un ejercicio de análisis sobre el carácter de su distribución de valor*. [Tesis de Licenciatura]. UNICEN
- FISZBEIN, A. Y SCHADY, N. R. (2009) *Transferencias monetarias condicionadas: reducción de la pobreza actual y futura*. World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- FREYRE, M. (2013). *Políticas de empleo. Programas sociales con condicionalidad: el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la localidad de Malvinas Argentinas*. Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 21. Santiago del Estero, Argentina.
- HORNES, M. Y MAGLIONI C. (2020) *Bienestar y saber experto: notas sobre los programas de transferencias monetarias de Argentina (2003 - 2015)*. Revista Debate Público, reflexión de Trabajo Social.
- KESSLER G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- KIRCHRNER, A. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.
- MALLARDI, M. Y ROSSI, A. (2017) *“Alternativa neodesarrollista” y política social. Tendencias en la Argentina reciente*. Revista RUMBOS TS, Escuela de Trabajo Social Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Central de Chile. Año XII, N° 15, 2017.
- MALLARDI, M., MUSSO, MA. Y GONZÁLEZ, M. (2014). *Cuestión social y relaciones familiares: aproximación a las tendencias en las políticas sociales en América Latina*. Revista Palobra. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Cartagena, Colombia.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). Resolución 2176/13. “Ellas Hacen”. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2015). Boletín de Estadísticas de género y mercado de trabajo. Buenos Aires.
- NADUR, Y. (2018) *Programa “Ellas Hacen”: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres*. Maestría en diseño y gestión de Programas Sociales. FLACSO Argentina.
- PASCUCCI, S. (2007). *¿Cómo se estudia la lucha de clases? Para un estado de la cuestión sobre el Argentinazo y las perspectivas teóricas en disputa*. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- PAUTASSI, L. (2011) *La igualdad en espera: el enfoque de género*, ps. 279-298. Lecciones y Ensayos, nro. 89
- REPETTO, F.Y POTENZA, F. (2005). *Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. Caracas.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: CEPAL.

- ROSANVALLON, P. (2004) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Manantial, Buenos Aires. Cap. VI y VII.
- SEIFFER, T. (2013) *Bases de la asistencialización de la Política Social en Argentina (1980 - 2010)*. Documentos de Trabajo Social N°51. Colegio Profesional de Trabajo Social.
- VILLORO, P. (2005) *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. En Revista CEPAL 86, 2005.