



ICO | Instituto del Conurbano

## COLECCIÓN APUNTES DE CARRERA VII LICENCIATURA EN POLÍTICA SOCIAL



### IGUALDAD, DERECHOS Y POLÍTICA SOCIAL. Análisis de Programas Nacionales Recientes.

Trabajos realizados en el marco de la materia Política Social V: Análisis de las Políticas Sociales

**Autores:**

Evelyn Bogao, Lorena Codianni, Sofía López Renda, y Micaela Salas.

**Compiladores:**

María Ignacia Costa / Javier Moro.

**ICO | Instituto del Conurbano**  
[http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ico/](http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/)

Dirección del Instituto del Conurbano  
**Lic. Gustavo Kohan**

Coordinadora de Formación del Instituto  
del Conurbano  
**Mg. Ana Luz Abramovich**

Coordinador de la Licenciatura en Ecología  
**Dr. Carlos A. Ruggerio**

Coordinadora de la Licenciatura  
en Política Social  
**Dra. Verónica Maceira**

Coordinador de la Licenciatura en Urbanismo  
**Dr. Guillermo Tella**

Coordinador de la Licenciatura  
en Administración Pública  
**Lic. Alejandro López Accotto**

Coordinador de la Tecnicatura Superior  
en Sistemas de Información Geográfica  
**Lic. Leonardo Di Franco**

Coordinadora del Profesorado Universitario  
de Educación Superior en Geografía  
**Prof. Laura Reboratti**

**Instituto del Conurbano**  
*E-mail:* [ico@ungs.edu.ar](mailto:ico@ungs.edu.ar)  
*Teléfono:* +54-11 4469-7793/4

**FEBRERO DE 2017**

# **IGUALDAD, DERECHOS Y POLÍTICA SOCIAL.**

## **Análisis de Programas Nacionales Recientes.**



# Índice

Presentación	7
<i>María Ignacia Costa y Javier Moro</i>	
La (re) orientación de las Políticas de inclusión sociolaboral de jóvenes: ¿una aproximación a la seguridad social?	9
<i>Lorena Rocío Codianni</i>	
El enfoque de género en la política social argentina: una mirada al Programa <i>Ellas Hacen</i>	26
<i>Sofía López Renda</i>	
Análisis del Programa <i>Ellas Hacen</i> desde una perspectiva de derechos	40
<i>Evelyn Marlene Bogao</i>	
Las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por hijo desde la perspectiva de la Justicia Social	50
<i>Micaela Soledad Salas</i>	



# Presentación

Esta publicación es la primera que realiza la Licenciatura en Política Social en la serie Apuntes de Carrera del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, serie que tiene como objetivo general dar a conocer la producción de estudiantes del Instituto. El presente número reúne un conjunto de trabajos elaborados en el marco de la asignatura Política Social V: Análisis de las Políticas Sociales, última materia del tronco teórico analítico de la mencionada Licenciatura. La asignatura se propone recuperar herramientas y discusiones teórico-metodológicas desarrolladas en las materias precedentes del tronco analítico de la carrera y ensayar análisis rigurosos y críticos de los problemas de la política social contemporánea, con especial énfasis en la Argentina y en la región. Durante los años 2014 y 2015 (años en los que las autoras transitaron el cursado de la asignatura) la selección de experiencias, debates y problemas a indagar estuvo guiada por la relevancia que estos asumían en el contexto de un “cambio de época”, el cual suponía que los valores y principios que signaban las orientaciones y sentidos de las políticas sociales serían distintos a los creados bajo la hegemonía neoliberal.

En este marco, los trabajos seleccionan algunas de las políticas sociales nacionales más destacadas durante la última década en Argentina y proponen una indagación a la luz de algunos conceptos y ejes analíticos provenientes de diferentes vertientes, donde destacan los aportes de: los estudios de las políticas públicas, los debates en torno a los modelos de las políticas sociales, el enfoque de derechos, la teoría de la justicia, la perspectiva de género, el debate entre la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades, y el contrapunto entre (re)distribución y reconocimiento que dan cuenta de las múltiples dimensiones de la igualdad.

Una aclaración preliminar sobre los trabajos que aquí se presentan: como señalamos al comienzo, estos fueron elaborados en el marco de la asignatura y formaron parte de la instancia de evaluación final de la misma. Si bien los documentos fueron revisados por las autoras para esta presentación final, ello no altera el sentido y el contexto original para el cual fueron preparados.

## *Sobre los trabajos:*

Lorena Rocío Codianni propone examinar las políticas socio-laborales dirigidas a los jóvenes que se han implementado en la Argentina. En

primer lugar analiza cuál ha sido la reorientación de estas políticas desde los años '90 hasta fines del año 2015; y en segundo lugar, indaga, bajo el enfoque de justicia social, cuáles son las diferencias y/o similitudes entre los dos programas que cobraron protagonismo a nivel nacional en años recientes: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos.

Sofía López Renda analiza cómo el enfoque de género es incorporado en los planes sociales llevados a cabo en la Argentina en la última década, en particular, el plan "Ellas hacen" que se caracteriza por ser un programa de transferencia condicionada de ingresos (TCI), desarrollado en el marco del "Programa de Ingreso Social con Trabajo" que implementa el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Complementariamente, Evelyn Marlene Bogao analiza el mismo programa desde el enfoque de derechos, específicamente desde los criterios de justicia social y de igualdad, donde cobra relevancia el contrapunto entre los enfoques de igualdad de posiciones e igualdad de oportunidades.

Por último, Micaela Soledad Salas analiza el devenir del sistema de Asignaciones Familiares y del subcomponente de Asignación Universal por Hijo para Protección Social a la luz del concepto de justicia social, en particular retomando las dimensiones de redistribución y el reconocimiento.

En todos los casos los análisis remiten a bibliografía de la materia –de allí que las problematizaciones se solapen- y al uso de documentación oficial y/o publicaciones específicas sobre los programas analizados. Agradecemos a nuestras estudiantes -ya egresadas- por el esfuerzo adicional de revisión que implicó la edición de estos documentos y también a las/os demás estudiantes de la materia que colaboraron activamente en los debates e intercambios dentro de un proceso colectivo de formación.

María Ignacia Costay Javier Moro  
Docentes a cargo de la asignatura 2014 y 2015,  
respectivamente

# La (re) orientación de las Políticas de inclusión sociolaboral de jóvenes: ¿una aproximación a la seguridad social?

*Lorena Rocío Codianni*

## 1. Introducción

**E**n la Argentina, durante la mayor parte del siglo XX, la integración de las generaciones jóvenes a la sociedad era imaginada colectivamente como una secuencia de pasos institucionalizados, especialmente, canalizada a través del pasaje de las instituciones educativas a las ligadas al mundo productivo. A principios de la década de los '90, en un contexto de profunda transformación del mundo productivo, la legislación laboral y el consecuente advenimiento del deterioro del mercado de trabajo, aquel "pasaje" comenzó a quebrantarse. En esa coyuntura, las instituciones públicas y sociales tradicionales (escuela, familia, sindicatos, etc.) se vieron cuestionadas, interpeladas y comenzaron a

mostrar sus falencias en lo que respecta a sus funciones tanto de nivelación de categorías sociales diversas como de integración social de los jóvenes. Es de aquel modo que a principios de la década de los '90 la cuestión de inserción laboral juvenil comenzó a instalarse como problema público específico (es decir, desagregada de la problemática general del desempleo) en la agenda gubernamental.

Desde aquel entonces, con el Proyecto Joven en 1993 <sup>1</sup>, hasta la actualidad, los distintos gobiernos de turno han buscado

---

<sup>1</sup> El Proyecto Joven (PJ), fue diseñado como el componente principal de dos programas más generales: el Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP) y el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes (PAPEJ), correspondiente al segundo tramo que se inició en 1997 y finalizó en el 2000. Esta iniciativa, se proponía brindar una capacitación para que los jóvenes se adecuen a los nuevos requerimientos de las empresas.

mejorar la inserción laboral de los jóvenes mediante diferentes políticas: activas de empleo, sociales y de juventud. Estas medidas han ido cambiando según los contextos socio-económicos en las que se produjeron, los ejes de los diagnósticos efectuados sobre el desempleo juvenil y las concepciones sobre la empleabilidad (Jacinto, 2010).

Así, mientras en los noventa bajo la "hegemonía neoliberal" se priorizó la implementación de programas focalizados orientados a capacitar a jóvenes desempleados de bajo nivel educativo y socioeconómico, en el nuevo siglo, a la par de la reactivación económica, se dio un giro en los diagnósticos en torno a diversas problemáticas y obstáculos que enfrentan las juventudes a la hora de ingresar e insertarse laboralmente. Estos diagnósticos comenzaron a reconocer una mayor heterogeneidad en las oportunidades laborales de jóvenes de distintos grupos sociales<sup>2</sup>, y volvieron a emplazar la idea del trabajo como base de la cohesión social. El diseño y la gestión de políticas laborales pasaron a ser un eje central en la consolidación del nuevo patrón de crecimiento. Así, en octubre de 2003 se lanzó el Plan Integral de Promoción del Empleo "Más y Mejor Trabajo" (MTEySS, 2010), con el objeto de crear empleo genuino y transformar los programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada.

---

<sup>2</sup> Situación que está vinculada a una serie de factores relativos al capital social, cultural y educacional que, asociadas al posicionamiento dentro de la estructura socioeconómica, delimitan determinadas estructuras de oportunidades.

En el encuadre de aquellas reorientaciones, el gobierno nacional implementó dos programas dirigidos a fortalecer y/o a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, el "Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo" (PJMMT) creado en el año 2008 en el marco del Plan Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Empleo y el "Programa de Respaldo a los Estudiantes de Argentina" (PROGRESAR) de reciente implementación (febrero 2014) a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Entonces, –en líneas generales– cabe preguntarse: ¿Cuál ha sido, de los años '90 a la actualidad, la reorientación en el diseño de las políticas socio-laborales de juventud? ¿Cuál ha sido el supuesto/ diagnóstico del desempleo juvenil detrás del diseño de cada una de las medidas implementadas? ¿Cómo y en qué aspectos ha incidido la reorientación de la política social juvenil? Asimismo, para cada programa o intervención en particular, vale preguntarse ¿Qué instituciones (de nivel nacional) han respaldado y financiado estos programas? ¿Cómo han definido y reconocido a la población destinataria? ¿Cuáles fueron los requisitos de acceso de estos programas? ¿Y las condiciones de permanencia?

Bajo aquellas preguntas de análisis, este artículo asume un doble objetivo. En primer lugar, pretende analizar de modo comparativo cuáles han sido las (re)orientaciones de las políticas socio-laborales de juventud que se pusieron en marcha en el contexto de los llamados "gobiernos progresistas", respecto de las implementadas en la década de los '90 durante el ciclo de hegemonía neoliberal.

Mientras que, en segundo lugar, este artículo busca analizar, también de modo comparativo, los dos programas implementados a lo largo de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, bajo la orientación de las políticas de inclusión y justicia social, el PJMMT y PROGRESAR.

Esta última comparación es importante porque, como sostiene François Dubet (2011), el enfoque de justicia social comprende concepciones acerca de cómo reducir (o, al menos, volver más aceptables) las inequidades que existen en las sociedades democráticas, la igualdad de posiciones (o lugares) y la igualdad de oportunidades.

Centraremos el análisis en la *dimensión institucional* en el marco del enfoque teórico metodológico propuesto por Danani y Hinze (2011), cuyos contenidos se detallarán más adelante, ya que nos permite aproximarnos al diseño a través del cual se institucionalizan las políticas.

## 2. Marco del estudio: de la contextualización a los conceptos y ejes de análisis

### 2.1 Contextualización

**E**n el marco de la concepción neoliberal, que representa una matriz de pensamiento y acción (Danani, 2008; Danani y Hinze, 2011), la estrategia global de consolidación de la estabilidad macroeconómica se había articulado con una política orientada a

la modernización y reforma del Estado; en este (nuevo) esquema, se intentó privilegiar el desarrollo de la actividad económica del sector privado (Cohen, 2001). Según Midaglia y Silveira (2011), este tipo de cambios, en el área pública estatal se tradujo en una serie de recortes de los servicios, desregulaciones del mercado de empleo formal y el fomento a la tercerización en la provisión de diversos bienes sociales. En este sentido, Danani (2008) indica, como un aspecto central de esta década, que se fundó una sociabilidad cimentada en la idea de que el bienestar y el trabajo corresponden al dominio de los particulares.

Durante este periodo, como bien señala Grassi (2003), la cuestión social estuvo conformada por la pobreza y desempleo. Asimismo, la marginalidad laboral era concebida como un factor asociado a la pobreza, que podía profundizar la exclusión social. La decisión de intervenir sobre estas problemáticas, especialmente sobre la pobreza, se sustentó en dos concepciones: la necesidad -entendida como carencia- de bienes y servicios, y la demostración por la que el sujeto merece la ayuda.

La lucha contra la pobreza extrema, no era un adorno ni un acto externo al modelo neoliberal, sino que estaba en su esencia misma. En otras palabras, es la gran excepción "a la regla de la no intervención" del estado neoliberal (Boltvinik 2005, 318-319, citado en Danani, 2008).

El modelo de los años noventa fue incrementando el desempleo y deteriorando las condiciones laborales (vía flexibilización y precarización) hasta concluir en una de las peores crisis sociales y económicas de la

historia Argentina. A partir de 2003 (crisis política institucional mediante y en una reorientación del proyecto político y del contexto regional) la situación comenzó a revertirse en un marco donde la estrategia social y económica fue modificada en varios de sus puntos nodales<sup>3</sup>. En conjunto, los llamados nuevos gobiernos (o los "gobiernos progresistas") constituidos desde entonces, han anunciado líneas de confrontación con las políticas que caracterizaron la última década del siglo XX (Danani y Hinze, 2011). De acuerdo con Grassi (2012), la política social del nuevo ciclo tiene por objetivo y/o expectativa la de realizar la inclusión social por medio del trabajo; en palabras de la propia Administración Nacional de la Seguridad Social (2012) *"la inclusión no puede pensarse sin hacer referencia al proceso laboral, Inclusión e igualdad son valores intrínsecos al concepto de trabajo con justicia social"*.

## 2.2 La justicia social, entre la igualdad de posiciones y de oportunidades

**N**o hay una, sino múltiples formas o visiones de justicia social. Según Dubet (2011), actualmente la justicia social se presenta como dos concepciones: la igualdad de posiciones (o lugares) y la igualdad de oportunidades.

---

<sup>3</sup>Entre las principales modificaciones es importante destacar: la devaluación del tipo de cambio con sus impactos en la generación de empleo, la expansión de programas de ingresos, la revitalización de las instituciones laborales –convenios colectivos, consejo del salario, entre otras medidas que generaron un mejor nivel de vida en el conjunto de la población.

De acuerdo con el autor, las dos buscan reducir la tensión fundamental existente en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna. Sin embargo, pese a que sus objetivos son igualmente positivos, estos modelos en realidad difieren profundamente, especialmente en materia de políticas sociales y de programas (Dubet, 2011).

De acuerdo con Dubet (2011), **la igualdad de posiciones**, como representación de la justicia social invita a reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios, de seguridad, etc., que están asociadas a las posiciones sociales ocupadas por individuos muy distintos en varios aspectos: nivel de calificación, sexo, edad, talento. La igualdad de posiciones, según Dubet, apunta a la estructura social y a la posición de los individuos en la misma, es decir que busca ajustar la estructura de las posiciones sociales sin poner el acento en la circulación de los individuos entre los diversos puestos desiguales. En este caso, como afirma el autor, la movilidad social es una consecuencia indirecta de la relativa igualdad social

Siguiendo al mismo autor, la segunda manera de concebir la justicia, se centra en **la igualdad de oportunidades**, o sea, la posibilidad para todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático. Aspira menos a reducir las desigualdades de las posiciones sociales que a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, permitiéndole a cada cual acceder a

posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa en la que individuos iguales se enfrentan para ocupar puestos sociales jerarquizados. En este caso, las desigualdades son justas, ya que todos los puestos están abiertos a todos. En este caso, el ideal no es una sociedad en la que las desigualdades de posición sean limitadas, sino una en la que cada generación debería ser redistribuida equitativamente en todas las posiciones sociales en función de los proyectos y los méritos de los individuos.

Asimismo, es relevante destacar el planteamiento de justicia como "reconocimiento". De acuerdo con Fraser (2008), este surge del reto de criticar el concepto tradicional, la injusticia no sólo se basa en una inadecuada distribución de bienes, recursos o capacidades sino en la ausencia tanto del reconocimiento de la identidad como de la diferencia. La falta de reconocimiento de un colectivo implica que determinados grupos mantienen una situación privilegiada mientras que otros están oprimidos.

### 2.3 Una forma de abordaje: la dimensión institucional.

**P**ara analizar y examinar los programas, tanto de los años '90 como los que actualmente se implementan, adaptaremos la propuesta teórica metodológica que desarrollaron Danani y Hintze en el libro que coordinaron, *"Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010"*.

En dicha propuesta, las autoras distinguen dos dimensiones analíticas: la dimensión institucional y la político-cultural. La primera, la dimensión institucional representa una manera de aproximarse al "formato" a través del cual se institucionaliza la intervención programática, que da existencia y sentido al sistema del que se trate. Mientras en lo que refiere a la dimensión político-cultural, *ella es la materia que hace a la construcción de legitimidad, tanto de políticas e instituciones, como de demandas y reivindicaciones de construcción socio-estatal* (Danani y Hinze, 2011: 19).

Si bien ambas dimensiones son oportunas, la que resulta más pertinente –y factible- para nuestro análisis es la primera. Respecto a esta dimensión, las autoras señalan dos subdimensiones:

- La primera, incluye todo aquello que da forma a la intervención como tal, como es el caso de las reglas de acceso, coberturas poblacional y de necesidades, etc.
- La segunda, refiere el diseño institucional en sentido amplio. involucran las cuestiones organizacionales (régimen, forma de administración, etc.) y las de conducción y gobierno, que refieren a las formas de designación de las autoridades.

Es en base a esta dimensión institucional, que analizaremos y miraremos los programas de empleo joven.

### 3. Años '90: las políticas laborales de juventud

**E**n los años '90 la problemática de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo, se planteó en términos de flexibilización laboral, a partir de un sistema de pasantías y contratos de aprendizaje, según las modificaciones introducidas por la Ley Nacional de Empleo (1991).

Durante este período algunas de las estrategias focalizadas para los jóvenes en situación de pobreza que se implementaron fueron: el Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (1994), el Programa Aprender (1995 - 1997), el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) y el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes (PAPEJ).

El PARP constituyó un antecedente en lo relativo a la capacitación laboral, en el marco de lo que se denominó políticas activas de empleo (Cohen, 2001). El Proyecto Joven fue el componente principal del PARP (1993) en su primer tramo de implementación, y el PAPEJ (1997 - 2000) en su segunda fase de desarrollo<sup>4</sup>.

El Proyecto Joven respondía a una estrategia de focalización, orientada a jóvenes vulnerables de baja escolaridad y en riesgo de exclusión social, específicamente estaba destinada ser jóvenes mayores de 16 años, procedentes de hogares pobres con bajo nivel educativo: que

pertenezcan a sectores de escasos recursos, su nivel de instrucción no supere el secundario completo, y se encuentren sin empleo o subocupados, con escasa o sin experiencia laboral.

Los objetivos centrales del Proyecto Joven se orientaban a satisfacer dos demandas diferenciadas. Por un lado, la formación de mano de obra destinada a apoyar la reconversión de los sectores productivos del país; y por otro, apuntaba a lograr un incremento de las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Las líneas de intervención eran, por un lado, capacitación técnica y pasantías y, por otro, apoyo a la inserción laboral. Los cursos de Proyecto Joven tenían un carácter intensivo y eminentemente práctico, comprendiendo dos etapas: una fase de capacitación y una fase de pasantía. Para el segundo tramo de implementación (1997-2000), al igual que en el primero, se ofrecería capacitación laboral para ocupaciones en relación de dependencia, sobre las que hubiera evidencias sólidas de demanda por parte de empresas. Como variantes los contenidos de la capacitación deberían contemplar las competencias básicas, técnicas y socio-laborales requeridas para el desempeño de la ocupación, de acuerdo con la demanda identificada (Cohen, 2001).

Según Miranda (2006), el proyecto se diseñó a partir de un diagnóstico que entiende como las principales causas del desempleo en los jóvenes la falta de experiencia laboral previa y la falta de conocimientos requeridos por el mercado, por no haber concluido la educación

---

<sup>4</sup> Estos programas se implementaron con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Tesoro Nacional, y con apoyo institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Cohen, 2001).

básica obligatoria o porque éstos conocimientos no son adecuados para ocupar un puesto de trabajo.

Se hace evidente, entonces, que el supuesto que estaba en la base de dichas medidas era que el escaso capital humano generaba la baja empleabilidad de aquellos que experimentaban dificultades para acceder a un puesto de trabajo, responsabilizando a quienes atravesaban estados de desempleo por la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban <sup>5</sup>. Así, no se reconocían las desigualdades estructurales en las oportunidades de acceso a los puestos de trabajo ni la segmentación del mercado laboral.

Además, la visión del beneficiario del este proyecto – y de este período en general- se construyó en términos de sujeto “asistido”.

De acuerdo con Jacinto (2009), las medidas impulsadas por el estado fueron de tipo compensatorias, prevaleciendo una lógica de mercado en la cual se ofrecían cursos de formación profesional que debían articularse con oportunidades concretas de empleo y acompañarse por una desregulación de las protecciones del empleo juvenil. De este modo, la autora afirma que la capacitación en oficios o de formación iniciados en los noventa no ha logrado constituirse en estrategias efectivas, especialmente por su carácter fragmentario, por tratarse de programas de capacitación “de una sola vez”, con escasas articulaciones con la

formación profesional regular, con la educación formal y ausencia de políticas de desarrollo e integración social (Jacinto, 2009).

En aquellos años desde un diagnóstico más “innovador,” vinculado a la falta de redes sociales (capital social) y la ausencia de canales para que los jóvenes puedan construir sus trayectorias laborales, se efectuaron programas *ad hoc* orientados a trabajos por cuenta propia y/o la organización de micro- emprendimientos, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social.

### 3.1 Los primeros años de los 2000: la “bisagra”

A partir del año 2001, el Proyecto Joven fue dado de baja al menos en su denominación, pasándose a llamar Programa Capacitar. A finales de ese año fue interrumpido de forma total.

De este modo, y teniendo como marco la Ley Nacional de Empleo de 1991, se implementaron diversos programas focalizados de empleo y capacitación dirigidos a desocupados de sectores pobres hasta la llegada del Plan Jefes/as de Hogar Desocupados en 2002. Este último constituyó un plan socio laboral de amplia cobertura (se pasó de 150 mil a casi 2 millones de beneficiarios) que implicó cambios en la orientación de las políticas sociales por su impronta en materia de derechos sociales. En términos de su diseño se distinguió de los programas de la década de los noventa porque exigía sus destinatarios completar la educación general básica y/o realizar cursos de formación profesional y una contraprestación de tipo laboral o comunitaria.

---

<sup>5</sup> Esto refiere a una particular construcción de legitimidad que impulsaba esta política en un contexto de hegemonía neoliberal. Lo que se inscribe en la dimensión político cultural propuesta por Danani y Hintze (2011) que igualmente, como ya se señaló, excede los alcances de este trabajo.

Posteriormente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) impulsó la puesta en marcha de estrategias de políticas activas de empleo, entre las que se destaca –a partir del 2003- el “Plan Más y Mejor Trabajo”. Las medidas incluidas en este Plan estuvieron, al menos hasta diciembre del 2015, orientadas a ubicar al trabajo como centro de las políticas públicas, a través de la creación de empleo genuino y la transformación de programas

asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Dichas políticas pueden ser encuadradas dentro de las denominadas “políticas socio-laborales”, las cuales son entendidas *como un conjunto de intervenciones y regulaciones políticas que desbordan aquellas que estrictamente corresponden a la política laboral o a las políticas sociales, pero que tienen por objeto el trabajo (y por eso se definen)* (Grassi, 2013: 6).



Foto: Unidad Ejecutora Argentina Trabaja – UNGS

#### 4. La última década: los nuevos programas de inclusión socio-laboral para jóvenes

A partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se pueden identificar varias y diversas intervenciones estatales que se dirigen específicamente a los jóvenes. En materia de políticas socio-laborales, se han desarrollado dos: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa de Respaldo a los

Estudiantes Argentinos. Ambos programas se crearon con el fin de generar igualdad de oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT o Programa Jóvenes) fue creado el 13 de mayo de 2008 por la Resolución N° 497 en el marco del Plan “Más y Mejor trabajo” del MTEySS, con el propósito de profundizar la estrategia del Gobierno Nacional para enfrentar la situación de desempleo que afecta a los jóvenes entre 18 y 24 años de edad con estudios incompletos, porque son ellos quien

*adquieren un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad* (Resolución N°497).

El objetivo del Programa es *“generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”* (ResoluciónSecretaría de Empleo N°261).

Bajo el diagnóstico de que no existe una única juventud, si no que existen diversos (y muy distintos) jóvenes con trayectorias socio-laborales heterogéneas, la oferta programática consigna varias líneas de acción diferenciadas, que se traducen a modo de contraprestación en: (1) Talleres de Orientación e Inducción al mundo del trabajo, (2) terminalidad educativa, (3) cursos de formación profesional, (4) generación de emprendimientos independientes, (5) pasantías, (6) servicios de intermediación laboral a través de las Oficinas de Empleo Municipales, y (7) apoyo a la búsqueda de empleo con la asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo. Cada joven beneficiario podrá escoger, de acuerdo a sus intereses y/u objetivos, que contraprestaciones realizar, además, contarán con el acompañamiento continuo de un tutor quien los guiara por el transcurso de las acciones.

Asimismo, la multiplicidad de las contraprestaciones responde a otra arista del diagnóstico, abordar la problemática del desempleo de una forma integrada tratando de cubrir todas las dimensiones que hacen al problema y a la mejora de la empleabilidad. Esta última incluye la necesidad de orientación y sociabilización laboral que presentan los jóvenes, es en respuesta a ello que se incluyen prestaciones tales como apoyo a la búsqueda de empleo o Talleres de Orientación Laboral.

Es mediante aquella estrategia integrada que el PJMMT pretende *generar oportunidades de inclusión social*; en este sentido no espera a reducir las desigualdades de las posiciones sociales, sino que aspira a que todos los jóvenes tengan la posibilidad de mejorar sus oportunidades (en cantidad y calidad) de obtener un empleo, en función del principio meritocrático. En otras palabras, el Programa tiene como propósito otorgarles a los jóvenes todas las herramientas necesarias para que puedan mejorar su condición de empleabilidad y así obtener un empleo; pero continua siendo la responsabilidad del propio sujeto joven el poder capitalizar y emplear las competencias laborales (saberes y/o habilidades) otorgadas a través de las contraprestaciones.

Sin embargo, no es ilógico también entender al PJMMT como una política que tienda a reducir las desigualdades de posiciones entre las juventudes. Ya que aquellos jóvenes que se encuentran en las condiciones más desfavorables de la estructura social, podrían posicionarse y acceder, a través de los dispositivos del Programa, a mejores condiciones de vida.

Posterior a la creación -y durante la implementación- del Programa Jóvenes del MTEySS, a inicios del año 2014, el Gobierno Nacional creó el Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 84/2014, -también, como ya mencionamos- con la finalidad de *generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas* (Decreto N° 84/2014) a los jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al Mínimo Vital y Móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones. El programa, que depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), consta de una prestación económica universal mensual, para que los jóvenes puedan finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior. En este sentido, el PROGRESAR promueve la educación como principal herramienta tanto de la inclusión social como de empleabilidad. Asimismo, mediante un diagnóstico ampliado y una estrategia integrada como así también intersectorial (o interministerial) contempla otra serie de acciones, como los controles de salud anuales, cuidado de los hijos a cargo (cuando así los jóvenes los requieran), cursos de capacitación en oficio y entrenamientos laborales (pasantías). Para el despliegue de dichas acciones, queda el MTEySS a cargo de la capacitación e inserción laboral de los jóvenes incluidos en este Programa, mediante las actividades del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, o

las acciones de otros programas que tengan el mismo objeto (Artículo N°16, Decreto N°84/2014). Mientras que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *desplegará, en el marco de su competencia, acciones (...) tendientes a que los titulares de la prestación que tengan hijos a cargo cuenten con espacios o lugares para su cuidado durante su capacitación* (Artículo N°17, Decreto N°84/2014). Por su lado, el Ministerio de Educación deberá garantizar las condiciones para el ingreso, la reinserción y permanencia de los titulares de la prestación en el sistema educativo (Artículo N°15, Decreto N°84/2014). Como se podrá observar, el PROGRESAR denomina a los jóvenes bajo programa como titulares de derecho y no como beneficiarios sociales. Esto es así, porque se establece el ingreso al Programa como un derecho que tienen aquellos jóvenes de entre 18 y 24 años de edad en situación de vulnerabilidad social. Los jóvenes, incluidos en el PROGRESAR, pueden perder dicha titularidad, si: sus ingresos o los del grupo familiar que integran superan al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), abandonan los estudios, o no se realizan el control de salud anual.

El PROGRESAR, al igual que el PJMMT, no asiste a los jóvenes pasivamente, sino que por el contrario, busca ampliar sus oportunidades, proyectarlos, potenciar sus capacidades y abrirles paso como agentes del cambio que son. La principal diferencia que radica entre ambos programas, es que el primero los empodera como titulares de derecho y el segundo, por su lado, como beneficiarios. Desde esta perspectiva, el PROGRESAR

puede ser entendido como una política de ampliación del derecho a la seguridad social.

Asimismo, las diferencias entre estos programas se despliegan en otras aristas de la dimensión institucional, como los requisitos de ingreso, permanencia y obligatoriedad—véase cuadro N°1, anexo—. Respecto a los requisitos de entrada al programa, el PJMMT considera la condición particular del joven, mientras que el PROGRESAR, por su parte, amplía dicha condición y añade la situación familiar.

Como ya se mencionó, el PROGRESAR no sólo incluye a los jóvenes que estén desempleados y con los estudios obligatorios incompletos como lo hace y hacia el PJMMT y el Proyecto Joven (de los años '90) respectivamente, sino que también incorpora a aquellos que quieran transitar por la educación superior (sea terciaria o de grado), y los que se encuentren empleados pero que perciban un salario inferior al valor del salario Mínimo, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar. En relación a la población que incluye o puede acceder al PROGRESAR, entonces, podemos inferir que este tiene criterios “más focalizados” hacia el colectivo social que se encuentra en las condiciones socio-económicas más vulnerables.

En relación a esto último, vale preguntarse si mediante estos requisitos dicho Programa no busca generar más una igualdad de posiciones que de oportunidades. La respuesta a ello, desde nuestra perspectiva analítica, es no, y al menos por dos motivos. En primer lugar, si bien este invita a reducir las

desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios y de seguridad, la estrategia del PROGRESAR pone el acento en la circulación de los individuos entre los diversos puestos desiguales; es decir, al desarrollo individual de sus trayectorias a través del camino de la meritocracia. En segundo lugar, y en relación a lo antedicho, las acciones del mismo se orientan a que sean los jóvenes, en función de sus proyectos y méritos, los que puedan generar su propia movilidad e inclusión dentro de la estructura social. En estos sentidos, y como el mismo decreto de creación del Programa lo afirma, el PROGRESAR busca generar igualdad de oportunidades entre los jóvenes.

Finalmente, resta mencionar otras dos diferencias que se presentan entre los dos programas que aquí se analizaron. La primera, tal vez, más que una diferencia, se la podría visualizar o entender como una complejización en el diagnóstico de la cuestión juvenil que presenta la última programática implementada, a través de la inclusión, entre sus prestaciones, de guarderías o centros de cuidado para los jóvenes que tienen a su cargo hijos o niños, como así también, a los controles de salud.

La segunda distinción es sustancial y radica tanto en la institución encargada de ejecutar cada uno de los programas como en las estrategias que estos desarrollan. El PJMMT se implementa en el marco de las políticas activas de empleo del plan “Más y Mejor Trabajo”, bajo la órbita del MTEySS mientras que el PROGRESAR, se ejecuta desde la rectoría del ANSeS, ente descentralizado del

MTEySSa cargo de las prestaciones de la seguridad social.

Asimismo, ambos programas se jactan de implementar abordajes integrales respecto a la problemática de inserción laboral joven. Si bien ello es así, el PROGRESAR, como se ha dicho, incorpora dos dimensiones más a dicho diagnóstico: los controles de salud y los centros de cuidados infantiles. La diferencia radica principalmente en la estrategia de implementación, siendo que el PJMM se ejecuta e modo sectorial, y el segundo, se desarrolla de manera interministerial.

## 5. Reflexiones finales

Se ha analizado a lo largo de este artículo las perspectivas y las principales características de los programas de inserción laboral de juventud de los años noventa, especialmente el Proyecto Joven, y los que actualmente se implementan bajo el enfoque de justicia social. El estudio revela que los cambios que se presentan entre los programas conciernen tanto a las diferentes cosmovisiones acerca del rol del Estado como a los diagnósticos que desarrollan respecto del desempleo joven.

Una primera observación, refiere al cambio en el rol del Estado. En los '90, en el marco de la hegemonía neoliberal, el Estado aparece de un modo subsidiario a la problemática de desempleo juvenil. En cambio, durante la primera década de siglo XXI, bajo los denominados "nuevos gobiernos progresistas", el Estado Nacional comienza a configurarse

como un ente regulador, buscando intervenir en las inequidades existentes entre los jóvenes.

En aquel sentido, la función que asumió el Estado no es ajena a la forma de concebir a las juventudes ni al modo de intervención. Como se demostró en el análisis, en los programas que se implementan actualmente se reconoce a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo de las sociedades, a diferencia de los '90 (al menos en el Proyecto Joven) en que este colectivo social aparece como una mera transición a la adultez (vía mercado e independencia económica), sin enfatizar las capacidades o aspectos que hacen a la condición de "ser joven".

Como mencionábamos, la forma de reconocer a esta población –en el marco de un nuevo contexto social y económico–, no es independiente del diagnóstico del desempleo como tampoco lo es en el diseño institucional de la intervención. Así, en los '90 el problema del desempleo juvenil se lo asociaba al escaso capital humano que estos tenían para emplearse, es decir, se interpretaba que eran los propios jóvenes los responsables de su situación. Los diagnósticos de aquellos años, no reconocían las desigualdades estructurales en las oportunidades de acceso a los puestos de trabajo ni la segmentación del mercado laboral.

Desde aquel enfoque, los programas de los '90 y específicamente el Proyecto Joven, buscaban asistir a los jóvenes otorgándoles posibilidades de capacitarse, y de aquel modo, mejorar sus condiciones de empleabilidad. En cambio, ya con el PJMMT en el año 2008 y en el 2014 con el PROGRESAR, se reconoce al sujeto joven

como actor estratégico y el diagnóstico sobre la cuestión de su empleabilidad es reinterpretado.

En primer lugar, estos programas que actualmente se implementan consideran las diferentes oportunidades que tienen los jóvenes de incluirse social y laboralmente en la estructura social, es decir consideran las inequidades que se presentan al interior de este colectivo social. En relación a ello, estas programáticas promueven la movilidad social de este grupo poblacional a través de acciones integradas que abordan multidimensionalmente los aspectos que inciden en su empleabilidad. Ambos programas cuentan con un sistema de tutorías bajo la idea que los jóvenes además de capacitación y/o educación, requieren una orientación para transitar su "movilidad por la estructura social". Adicionalmente, el PROGRESAR incorpora prestaciones relacionadas a la salud y al cuidado de infantes. Del Proyecto Joven al PROGRESAR, podemos ver una continuidad en los dispositivos de capacitación laboral, pero los mismos ocupan diferente lugar en la estructura de la oferta programática. Mientras que el primer programa lo enfatiza como una herramienta crucial para ingresar al trabajo – bajo el supuesto que los jóvenes sólo necesitan capacitarse-, el último Programa lo considera como prestación suplementaria a la educación formal.

Sin embargo, podemos observar que hay una continuidad que "se rompe" con este último Programa. Si bien todas las intervenciones en esta materia se dirigieron a los jóvenes "vulnerables", de bajo recursos económicos y capitales educativos, el PROGRESAR incorpora a aquellos jóvenes que deseen iniciar su

educación superior, es decir que ya no se restringe a satisfacer una "necesidad básica" en los términos que lo planteaban los programas de la década de los '90 y comienzo de los 2000, sino que se proponen este sentido brindar las mismas oportunidades de progreso a aquellos jóvenes que se encuentran en situaciones socialmente desventajosas.

Por otro lado, el cambio más significativo del Proyecto Joven al PROGRESAR, es que los jóvenes pasan de ser asistidos, a titulares de derechos. Mientras que en los '90, la política fue diseñada para "compensar"<sup>6</sup> un estado o una situación (de vulnerabilidad), recientemente el Programa bajo la rectoría del ANSeS empodera a los jóvenes como titulares de derechos -y no como receptores de acciones asistenciales- con la finalidad de garantizarles el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.

Por último, a modo de recapitulación, los dos programas se hallan bajo el enfoque justicia social, específicamente el de igualdad de oportunidades, ya que sus estrategias buscan otorgarles a los jóvenes todas las herramientas posibles para que puedan avanzar progresivamente sobre su inclusión a la estructura social. Estos programas, que tienen similitudes en sus diagnósticos y en la forma de concebir a la población juvenil, poseen al menos tres grandes diferencias. La primera, refiere al

---

<sup>6</sup> Al respecto véase: GRASSI, Estela (2003), "El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90", en e-I@tina, Volumen 1, núm. 4, julio-setiembre, Udisha, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Pág. 29.

marco institucional en el que se inscribe cada uno, el PJMMT, por su lado, situado en las estrategias las políticas activas de empleo del MTEySS, al tiempo que el PROGRESAR se ubica bajo la rectoría del ANSeS bajo las prestaciones de la seguridad social. En segundo lugar, el primer Programa los considera como beneficiarios, mientras que el último les otorga a los jóvenes la titularidad de un derecho. La tercera y última diferencia, radica en las condiciones de acceso y permanencia en los programas. En este sentido, la principal diferencia radica en que el PROGRESAR incorpora la situación del ingreso familiar dentro de los requisitos de acceso mientras que PJMMT sólo considera la situación del sujeto joven.

Finalmente, si bien el análisis presentado se centró en la dimensión institucional de la política, son varios los elementos constitutivos de estos programas que permiten también examinarlos bajo la dimensión político cultural y la construcción de sentido que impulsaron, algo que quedará pendiente para próximas reflexiones.

## Bibliografía

DUBET, François (2011), *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

DANANI, Claudia (2008), "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad", Ciencias Sociales Unisinos, Vol.

44 N° 001, Universidad do Vale do Rio dos Sinos, Brasil, pp. 39-38.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (2011), "Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación", en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina, pp. 9-28.

FRASER, Nancy (2008), "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación", *Revista de Trabajo*, Año 4.

GRASSI, Estela (2003), *Problemas y políticas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio Editorial.  
GRASSI, Estela (2013), "La cuestión social y la cuestión de la pobreza", *Voces en el Fénix* N° 22: La Dignidad de los Nadies. Disponible en: [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com)

GRASSI, Estela (2012), "La política y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición", *Revista e-latina*, Vol. 10, N°39, Buenos Aires, Argentina.

MIDAGLIA, Carmen y SILVEIRA, Milton (2011), "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay", en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas en América Latina*, CLASCO-CROP.

COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ, Rodrigo y NAVARRETE, Cecilia (2001), "Proyecto Joven

de Argentina" Gestión de Programas Sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.

MIRANDA, Ana (2006), "La condición Joven", en Acceso directo N° 1, Revista de estudios sobre juventud, Centro de la Juventud Rosario, Rosario, pp. 39-48.

JACINTO, Claudia (2009). "Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes", en TIRAMONTI, Guillermina y MONTES, Nancy (comps.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la*

*investigación*, Manantial /FLACSO, Buenos Aires, pp. 73-94.

## Documentos

Resolución N° 497 (2008), Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina.

Decreto N° 84/2004 (2014), Creación del Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos. Poder Ejecutivo de la Nación.

## ANEXO

Cuadro 1.

Comparación de la dimensión institucional entre el PROGRESAR y el PJMMT

Categorías	Programas	
	PJMMT	PROGRESAR
Objetivo	Mejorar la empleabilidad de los jóvenes	Iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo
Finalidad	Lograr la inclusión social y laboral de los jóvenes a través de diferentes acciones.	Lograr la inclusión social y laboral de los jóvenes a través de diferentes acciones.
Institución Responsable	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)
Financiamiento	Presupuesto anual del MTEySS	Recursos del Tesoro Nacional
Población destinataria/ requisitos de ingreso	Jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan finalizado sus estudios primarios y/o secundarios y estén desempleados.	Jóvenes entre 18 y 24 años de edad inclusive, que inicien o continúen con los estudios de cualquier nivel educativo, desempleados o empleados con ingresos que no superen el valor del SMVM; y que el grupo familiar aplique las mismas condiciones (compuesto por padre y/o madre; o cónyuge/conviviente).
Requisitos de permanencia	No estar trabajando (formalmente)	Estudiar en cualquier nivel educativo (primario, secundario, terciario o universitario) y realizarse un control de salud anual.
Incompatibilidades	Ayudas económicas previstas en el Seguro de Capacitación y Empleo, en el Programa Jefes de Hogar, Programas Nacionales, Provinciales o Municipales Sociales, de Empleo o Capacitación laboral, de prestaciones por desempleo previstas en la Ley N° 24.013	Ingresos personales y/o familiares que superan el valor del SMVM o si algún conviviente percibe una jubilación o pensión (contributiva o no contributiva). Autónomos y monotributistas: se considera la renta fijada por la AFIP a partir de la cual se realiza el aporte o la facturación prevista para el monotributista
Desvinculación/baja del programa	Cuando el joven no realiza una prestación por tres meses o más, o cuando ingresa al mercado de trabajo formalmente o produce alguna de las incompatibilidades	Cuando el titular cumple la edad límite (25 años), o si en el transcurso del año deja de estudiar o si no se realiza el control de salud anual
Transferencia monetaria	El monto de las prestaciones varía entre \$225 y \$450, excepto las pasantías que equivalen entre \$1000 y \$1500.	El monto de la prestación es de \$600. Se paga el 80% (\$) a partir de la inscripción y se retiene un 20% del monto todos los meses. En los meses de marzo, julio y noviembre de cada año los jóvenes deben presentar un certificado que acredite que están estudiando; de este modo se paga el

		20% retenido en el cuatrimestre.
Acciones/ contraprestaciones	Cursos de formación profesional y/u oficio, pasantías, micro emprendimiento, acceso a la terminalidad educativa, taller de orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo	Cursos de formación profesional y/u oficio, pasantías, curso de introducción al trabajo, acceso a la terminalidad educativa y sistema universitario.
Servicios	Sistema de tutorías.	Controles de salud (anuales), Centro de cuidados infantiles y sistema de tutorías.

Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución MTEySSN° 497 y el Decreto PEN N° 84/2014

# El enfoque de género en la política social argentina: una mirada al Programa *Ellas Hacen*

*Sofía López Renda*

## 1. Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX, las mujeres no sólo llevan a cabo trabajo no remunerado en las unidades domésticas, sino que también han conquistado el mundo público. Muchas de las mismas se encuentran insertas en el mercado de trabajo, tal como muestra el crecimiento de la tasa de empleo femenino en diferentes países. En relación a ello, también la cuestión de equidad de género ha cobrado relevancia en la agenda pública. En el ámbito académico se ha caracterizado el mercado de trabajo desde la perspectiva de género, descrito y estudiado las unidades domésticas, analizado la familiarización del bienestar y el rol de las mujeres en la provisión de servicios de cuidado en el ámbito privado. También se reconoce una redefinición del sujeto al que apuntan las políticas sociales en relación a este tema. Si a

comienzos del siglo XX los programas se centraban en el rol reproductivo de la mujer, con posterioridad, encontramos programas que también hacen hincapié en el rol productivo de la misma.

El concepto de género se comprende más allá de lo individual, abarca a la división sexual del trabajo, a la redistribución del ingreso, a la definición de jerarquías, a patrones culturales. Las identidades y relaciones sociales de género son una construcción social y cultural que influye en la esfera familiar, laboral y política. La configuración de la organización social de relaciones de género incide en el ejercicio pleno de los derechos humanos. Las instituciones estatales organizan las relaciones entre hombres y mujeres no solo en lo que compete a la esfera familiar, sino también del Estado (a través de la sanción de leyes, de prácticas administrativas, de la seguridad, etc.) y del mercado de trabajo. En esta perspectiva, se

reconoce que la organización social vigente otorga mayor autonomía y participación social y política a los hombres, configurando así una relación de dominación de los mismos por sobre las mujeres.

El objetivo del presente estudio es analizar cómo el enfoque de género es incorporado en los planes sociales llevados a cabo en la Argentina en la última década. Específicamente se analiza el plan "Ellas hacen" (2013) que se caracteriza por ser un programa de transferencia condicionada de ingresos (TCI), desarrollado en el marco del "Programa de Ingreso Social con Trabajo" implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social. Como objetivos principales se plantea generar trabajo genuino para las mujeres, proveer condiciones para la finalización de sus estudios formales, brindarles capacitación, y mejorar las condiciones del barrio en el que habitan. Nos enfocamos en dicho plan ya que, dentro de los programas implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, define a las mujeres como sujeto destinatario.

Para responder al objetivo propuesto se analizó el diseño del mismo tomando como referencia conceptual los textos de Marchionni y Conconi (2008) y de Astelarra (2004) en pos de definir:

- Cómo incide el plan en la transformación del sistema social de género que condiciona la realidad social de las mujeres y las relaciones entre hombres y mujeres.

- Qué estrategias de intervención pública prevalecen: igualdad de oportunidades, acciones de discriminación positiva, transversalidad, paridad.

- Cómo define al sujeto destinatario: mujer en su rol reproductivo o no reproductivo.

Las fuentes que se han utilizado para el estudio fueron:

- El informe que realizó el Ministerio de Desarrollo Social acerca de los antecedentes, la creación y la primera etapa de implementación del Plan "Ellas Hacen".

- El video y folleto que se utiliza para difundir el programa.

- El discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el lanzamiento del plan en Tecnópolis, marzo de 2013.

- El discurso de la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, en la entrega de tarjetas del programa "Ellas Hacen" en San Martín en el mes de julio de 2013.

- La normativa del programa "Ellas Hacen": Resolución N° 2176/13.

Todo plan o programa social se sustenta en una determinada concepción sobre las relaciones de género y la realidad social. Los programas o planes sociales referidos a género abarcan una complejidad que incluye a la política, al mercado de trabajo, a la reproducción cotidiana de la vida, al ámbito del hogar. El Gobierno del Frente Para la Victoria (2003-2015) sostenía como objetivo consolidar políticas de empleo como eje para el desarrollo social y económico, con la aspiración de generar "más y mejor trabajo". Sin embargo, las asimetrías en la estructura ocupacional que perjudican a las mujeres están fundadas en un orden de género que atraviesa y estructura las relaciones sociales. Los planes sociales producen y reproducen valores a partir de la definición del sujeto al que se dirigen y del modo en que se implementan. Por ello es

importante analizar cómo se crearon, en el marco de qué estructuras se llevan a cabo y sus características, ya que los mismos recrean un modelo de sociedad y benefician a ciertos sectores en detrimento de otros.

Esta ponencia comienza con un primer apartado donde se desarrollan los lineamientos y dimensiones utilizadas para el análisis. Luego se describe el Plan "Ellas Hacen": marco institucional, objetivos, sujetos destinatarios, contraprestaciones, condicionalidades. En un tercer apartado pasaremos a analizar el enfoque de género que posee dicho plan a partir de los lineamientos establecidos. Por último, se plantean las conclusiones finales.

## 2. Políticas sociales y perspectiva de género

Todas las políticas sociales se encuentran atravesadas explícita y/o implícitamente por una perspectiva de género y apuntan a transformar (o no) diferentes aspectos del sistema de género que condiciona las relaciones entre hombres y mujeres. Se define al sistema social de género como a aquellos *"procesos y mecanismos que regulan y organizan la sociedad de modo que mujeres y hombres sean, actúen y se consideren diferentes, al mismo tiempo que determina cuáles áreas sociales son de competencia de un sexo y cuáles del otro"* (Astelarra, 2004: 8). El mismo se expresa en cuatro niveles: las características biológicas, la identidad personal, los roles sociales y los ámbitos sociales. Respecto a estos dos últimos se definen como:

1. Los roles sociales: división sexual del trabajo por la cual ciertos oficios, profesiones y ocupaciones laborales se definen sólo aptas para hombres y otras, sólo aptas para mujeres.
2. Los ámbitos sociales: cada rol social se desarrolla en un ámbito social diferenciado, los cuales también pueden definirse como ámbitos para mujeres o para hombres.

Estos niveles se articulan y tienden a generar coherencia entre ellos, configurando el sistema de género. Es decir, si biológicamente se define a un sujeto como mujer, la identidad personal se espera que sea femenina, la sociedad le define roles como amas de casa, trabajadoras sociales, personal de cuidado, y los ámbitos sociales a ocupar se esperan que sean el hogar, ámbitos relacionados a la protección de personas en situación de desamparo, etc.

Para analizar nuestro objeto de estudio, el Plan "Ellas Hacen", se tendrán en cuenta los niveles que comprenden a los roles y a los ámbitos sociales. No se toma en consideración el primer nivel que refiere a las características biológicas y al segundo que alude a la identidad personal ya que la metodología propuesta para el análisis del plan no permite abordar dichas dimensiones. Las políticas que pretenden transformar diferentes aspectos del sistema de género han incorporado ciertas estrategias de cambio que se enlazan con la lógica de la igualdad de oportunidades y la acción afirmativa, como es el caso de las propuestas de transversalidad de la actuación y de la paridad.

La tradición liberal sostiene que el Estado debe garantizar que todas las personas posean las

mismas oportunidades, las desigualdades surgen a partir de los diferentes méritos y capacidades. Desde la perspectiva de género se sostiene que hay que darles las mismas oportunidades tanto a los hombres como a las mujeres de acceder al mundo público, sin privilegiar unos sobre otros. Esta estrategia apunta a modificar la legislación correspondiente a cada territorio en pos de que se reviertan efectos discriminatorios, apunta a otorgar a las mujeres educación y capacitación para que se desempeñen en el ámbito público y promueve medidas para que las mujeres tomen conciencia de sus derechos.

En contextos de desigualdad estructural, las acciones de acción afirmativa son un complemento de la estrategia de igualdad de oportunidades. En el caso que aquí analizamos, se reconoce que las mujeres no parten del mismo lugar que los varones a la hora de acceder al mercado de trabajo ya sea por prejuicios culturales o por carga familiar. Por ello, dichas acciones buscan "corregir" esta desigualdad, priorizando a las mujeres por sobre los varones. Las apoyan para garantizar el acceso al mundo público poniendo el énfasis en la transformación de los roles sociales, ya que, si se equilibra la presencia de las mujeres en el mundo público y en actividades consideradas masculinas, se convierten en roles compartidos.

La estrategia de transversalidad reconoce que el sistema de género condiciona las relaciones sociales. Esta puede analizarse en dos dimensiones: la institucional y la de actuación pública. En cuanto a la transversalidad institucional implica que no sólo aquellos

sectores estatales encargados de la implementación de políticas con perspectiva de género se involucren en las mismas, sino que las promuevan todas las instituciones del Estado en su conjunto. Respecto a la actuación pública, plantea analizar las relaciones de género en la definición de cualquier implementación de política pública ya que, aunque no se posea la intención ni sea su sujeto destinatario las mujeres, la misma puede afectar de manera diferente a los sexos legalmente aceptados.

En este trabajo el foco estará puesto en el análisis del diseño del Programa (nos excede el análisis de su implementación) y se pondera la problematización de la dimensión de igualdad de género y la estrategia de transversalidad que se promueve.

Se define como paridad a *"la introducción de la identidad sexual en la definición de persona legal que exige un rango igual para la mujer y el hombre"* (Astelarra, 2004: 16). Busca que los dos géneros posean la misma representación y participación en los ámbitos públicos y privados. A su vez, para el análisis tendremos en cuenta que a partir de la década del '90 cobran relevancia los programas de transferencias condicionadas de ingresos (TCI), que combinan dos objetivos:

- Protección: mediante las transferencias monetarias como forma de disminuir la vulnerabilidad social.
- Promoción: contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios a partir de condicionalidades para la percepción del ingreso referidas a las áreas de educación, salud y nutrición.

En la mayoría de los mismos, el sujeto destinatario son las mujeres. Sin embargo, esto no implica que tengan incorporados el enfoque de género, ni garantiza que promuevan los derechos de las mujeres. En algunos casos, el programa no plantea un beneficio que las asista en tanto sí mismas, sino que es un beneficio derivado de su condición de madres. Esto se sustenta bajo el supuesto que las mismas utilizarán los recursos de modo tal de mejorar la calidad de vida de la familia en general y de sus hijos en particular (Zibecchi, 2008).

El papel central que otorgan dichos programas a las mujeres ha suscitado diversos debates. Los que se encuentran a favor sostienen que promueve el empoderamiento de las mujeres al ser ellas las que perciben un ingreso y toman las decisiones del hogar, a la vez que contribuye a que las mismas puedan asistir a talleres y cursos fuera del ámbito doméstico. Otros consideran que estos programas deben ir acompañados de cambios más estructurales

que promuevan la autonomía y la igualdad de las mismas. Ya que, en general, las mujeres beneficiarias se incorporan a estos programas con el motivo de aumentar el capital humano de sus hijos, no el propio (Rodríguez Enríquez, 2001).

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, a continuación se analizará el Plan "Ellas Hacen" desde la perspectiva de género teniendo en cuenta las tareas asignadas a las mujeres en sus puestos de trabajo, si las mismas se distribuyen o no de manera equitativa con los hombres, como se combina el trabajo en el ámbito público y privado por parte de las mujeres, de qué forma se garantiza el acceso de las mismas al mercado de trabajo, si su implementación implica a diferentes instituciones del Estado, qué beneficios perciben las mujeres al inscribirse al mismo y qué rol prevalece en la designación del sujeto destinatario (productivo o reproductivo).



"Generación", Primer Premio, Muestra *Mujeres y Derechos*, UNGS – Foto: Piedad Guerrero

### 3. Plan “Ellas hacen”

Desde 2009, el Ministerio de Desarrollo Social implementa una serie de políticas sociales<sup>7</sup> bajo el nombre de “Argentina Trabaja”. Las mismas consideran al trabajo como aquel soporte clave que permite la integración social, constituyéndose en la mejor herramienta de erradicación de la pobreza y de redistribución del ingreso.

En el mes de marzo de 2013 dicho Ministerio anuncia la implementación del plan “Ellas Hacen” que corresponde a una nueva etapa del Programa “Ingreso Social con Trabajo”, del cual asume la misma línea de gestión en pos de generar inclusión social y “ciudadanía urbana”. Es un programa de Transferencia Condicionada de Ingreso (TCI) destinado a mujeres de alta vulnerabilidad socio-económica. Las destinatarias perciben un incentivo básico al que se le suma un plus por presentismo y productividad, el cual se cobra a través de una tarjeta magnética personal del Banco Nación Argentina. El monto percibido no varía según la composición del hogar y tampoco se encuentra externamente condicionado a un tipo de consumo en particular.

El “Ellas Hacen” plantea como contraprestación el trabajo y como condicionalidad la capacitación en oficios y terminación de la escolaridad formal. El plan genera oportunidades socio-ocupacionales para las mujeres a partir de la constitución de cooperativas de trabajo para la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local

y/o saneamiento. El trabajo en las cooperativas comprende 20 horas semanales de trabajo (4 horas por día de lunes a viernes) y a las trabajadoras se las provee de equipamiento de seguridad para las diferentes tareas que deben llevar a cabo. En cuanto a las capacitaciones, deben asistir a jornadas en diferentes temáticas como prevención de la salud, fomento de asociativismo y cooperación, oficios vinculados con construcción y saneamiento integral urbano, producción social de infraestructura urbana, derechos de niñez y familia, etc. Específicamente en la temática de género, las capacitaciones se encuentran orientadas a sensibilizar y capacitar en relación a la prevención de la violencia y de reivindicación de derechos. A su vez, es condición para aquellas mujeres que no hayan finalizado sus estudios primarios y secundarios, poder concluir con los mismos. Para ello articula con los programas FINES1, FINES2 y Alfabetización.

Las trabajadoras se inscriben al Monotributo Social el cual garantiza el acceso a una obra social y aportes jubilatorios. También perciben un seguro de vida personal y ante terceros para hacer frente a cualquier accidente de trabajo.

Específicamente, la población destinataria del plan “Ellas Hacen” se la define como “mujeres desocupadas” que perciben la AUH las cuales deben cumplir con algunos de los siguientes requisitos para acceder al mismo: vivir en villas, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad, deben tener a cargo tres o más hijos menores de 18 años y/o discapacitados o ser jefas de hogares monoparentales; mujeres que padezcan situaciones de violencia de género (evaluadas por profesionales

---

<sup>7</sup> Ver: Anexo, organigrama 1.

competentes); mujeres pertenecientes a hogares afectados por la inundación en las zonas más damnificadas definidas oportunamente; mujeres que cumplan los requisitos de elegibilidad y permanencia del Programa de "Ingreso Social con Trabajo".

El Ministerio de Desarrollo Social considera que el plan impacta en la creación de puestos de trabajo genuino, promueve el desarrollo de las personas y sus familias y mejora la calidad de vida en barrios y villas más vulnerables.

#### 4. La perspectiva de género en el Plan "Ellas Hacen"

**E**l Plan "Ellas Hacen" busca incidir en el nivel del sistema de género que refiere a roles sociales. Las cooperativas que conforman las mujeres deben llevar a cabo diferentes obras de infraestructura, de equipamiento y de saneamiento integral. Este tipo de actividades como colocación de tanques de agua, conexiones a redes, mejoramiento del núcleo húmedo, ejecución de veredas, pintura, clasificación de residuos, recuperación de espacios verdes, implican oficios relacionados a la albañilería, jardinería, plomería, etc. Los mismos tradicionalmente han estado asignados a los hombres, por lo que aquí encontramos una transformación ya que estas tareas se adjudican a las mujeres. El plan no determina que las mismas se ocupen de labores relacionadas, por ejemplo, a la asistencia sino que se dediquen a oficios que han sido llevados a cabo por hombres, rompiendo así estereotipos laborales

tradicionalmente masculinos. Esto además constituye una estrategia de paridad ya que, en el marco del "Ingreso Social con Trabajo", tanto hombres como mujeres conforman dichas cooperativas y trabajan de igual manera. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social<sup>8</sup>, la distribución por sexo de los titulares es en general de un 54,25 % mujeres y el 45,75 % hombres. Esta distribución estaría indicando que se permite el acceso de manera equitativa. Podemos afirmar, inclusive, que el porcentaje de mujeres que participan es mayor aun cuando en la oferta prevalecen oficios "masculinos", fragmentando así el esquema del sistema de género dominante.

Conforme a los datos que se han relevado, más del 50% de los hogares a los que pertenecen los titulares poseen de 2 a 4 menores o más y entre 1 o 2 adultos mayores. Por ende, al ser las mujeres mayoritariamente las que llevan a cabo el cuidado de los niños, niñas y adultos mayores, se presenta una dificultad que el plan no contempla: la conciliación entre trabajo no remunerado / trabajo remunerado. Si no existen medidas que apoyen las tareas de cuidado y generen una redistribución de responsabilidades por las mismas, el trabajo remunerado supone una sobrecarga para las mujeres al tener que también hacerse a cargo de las tareas en el ámbito privado, dificultando el acceso a la jornada laboral, de formación y de capacitación (Pautassi, 2009). Por ello, respecto al nivel de ámbitos sociales, la implementación del plan genera modificaciones ya que promueve el

---

<sup>8</sup> Todos los datos implicados en este apartado han sido relevados del 1º informe: antecedentes, creación y primera etapa del "Ellas Hacen".

acceso de las mujeres al ámbito público buscando su re-significación. Sin embargo, las fuentes analizadas, no hacen referencia al desarrollo de mecanismos que colaboren con sus tareas en el ámbito privado, lo cual sería un desafío del Programa.

Además, si bien el plan no asigna de manera directa condicionales o contraprestaciones referidas al rol reproductivo de las mujeres, establece que las mismas deben percibir la AUH para poder inscribirse al mismo. Por lo tanto, dichas tareas son llevadas a cabo de manera indirecta ya que un requisito para poder cobrar el 20% acumulado de la AUH durante un año, es acreditar que el niño o niña beneficiaria posea los controles sanitarios, el Plan de Vacunación Obligatorio y la inscripción al Plan Nacer / Programa SUMAR. Desde los 5 y hasta los 18 años, además debe acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos. De esta manera, las mujeres inscriptas al Plan "Ellas Hacen" no sólo deben ocupar el puesto de trabajo, recibir la capacitación y finalizar sus estudios formales para recibir su salario, sino que también deben cumplir con los requisitos establecidos en la AUH en relación a la salud y educación de los menores a cargo. Esto, como ya se dijo, representa una sobrecarga para las mujeres ya que al trabajo remunerado en la cooperativa se suma la provisión de servicios de cuidado (Pautassi, 2009).

En cuanto a las capacitaciones, podemos identificar dos lineamientos: aquellas relacionadas específicamente a lo laboral (oficios asociados a la construcción, cooperativismo, economía social) y aquellas

relacionadas a la reivindicación de derechos y construcción de ciudadanía (formación integral sobre derechos, perspectiva de género, prevención de la violencia contra las mujeres, ciudadanía urbana, formación en derechos de mujer, niñez y familia). Con las mismas, la normativa asegura contribuir al fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de las mujeres, favoreciendo su empleabilidad, mejorando su estima y el reconocimiento socio-familiar. También, al mejorar la infraestructura urbana del barrio que habitan, contribuye a mejorar las condiciones de vulnerabilidad social. Por consiguiente, afirmamos que el plan presenta una estrategia de igualdad de oportunidades ya que el mismo promueve que las mujeres finalicen sus estudios primarios y/o secundarios, puedan formarse en diversos oficios y, mediante capacitaciones acerca de la cuestión de género, busca que las mismas reconozcan y revaloricen sus derechos.

Datos relevados por el Ministerio de Desarrollo establecen que la diferencia entre las mujeres y hombres que se encontraban desocupados a la hora de ingresar al programa era del 30% en detrimento de las mujeres. Por ende, el plan "Ellas Hacen" favorece el ingreso de las mismas representando una medida de discriminación positiva ante la menor participación femenina en el mercado de trabajo. También se debe resaltar que tanto mujeres como varones reciben la misma remuneración en el mismo puesto de trabajo, diferenciándose del mercado de trabajo formal donde las mujeres se encuentran en inferioridad de condiciones tanto económicas como políticas y culturales, percibiendo sueldos diferentes a los

hombres en un mismo cargo, valorándose más las ocupaciones y profesiones masculinas, etc. Según los impulsores del plan, el mismo contiene los esfuerzos de articular miradas multisectoriales para lograr mayor integralidad. Es impulsado desde el Ministerio de Desarrollo y desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios pero se articula con: el Ministerio de Educación en lo que refiere a promover la finalización de la educación formal, el Consejo Nacional de las Mujeres el cual asesora a aquellas mujeres que presentan situaciones de violencia de género, el Ministerio del Interior y Transporte el cual facilita el otorgamiento del DNI para que las mujeres puedan inscribirse, con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en lo que refiere al otorgamiento de ingresos, con ANSES para corroborar los datos de las postulantes, el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Infraestructura apoyando la preinscripción, con el Ministerio de Salud en capacitaciones en la temática y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en lo que respecta a la conformación de cooperativa y capacitaciones laborales, con el INAES en lo que refiere a la gestión de las cooperativas. Además involucra a otros actores provinciales, municipales y de la sociedad civil, articulados en función de la implementación del programa. Por ello podemos afirmar que existe una estrategia de transversalidad institucional ya que la cuestión es abordada e integrada entre diversas instituciones y actores sociales y estatales. En cuanto al sujeto destinatario, el plan plantea un "híbrido" entre designar a las mujeres en su rol productivo o como beneficiarias en función

de su rol reproductivo (Pautassi, 2009). Por una parte prioriza a aquellas mujeres jefas de hogar, que posean tres o más hijos menores de 18 años a cargo y/o en situación de discapacidad y que perciban la AUH. Es decir, los requisitos de acceso que privilegia el programase relacionan con el rol materno. Los materiales de difusión del plan lo expresan del siguiente modo: *"Ellas saben, ellas protegen, ellas cuidan, ellas mantienen sus hogares"*, mostrando así una noción de género asociada a un estereotipo de femineidad, que implícitamente sostiene el supuesto de que la mujer utilizará el dinero percibido en mejorar las condiciones de vida de su hogar (Rodríguez Enríquez, 2001). Por ende prevalece el rol de madre, de cuidadora, de proveedora del bienestar por sobre cualquier otro.

A su vez, prioriza la incorporación de mujeres víctimas de violencia. Esta cuestión precisa una estrategia integral para ser abordada, la cual no es ofrecida por el programa. Las mujeres víctimas de violencia requieren de un acompañamiento psicológico, contención, apoyo legal, contención psicológica para sus hijos en caso que los posea, etc. El plan sólo ofrece cursos acerca de los derechos de las mujeres y les permite poder adentrarse en el mundo público, fuera de su hogar.

Otro componente fundamental del programa es el acceso a las mujeres al Monotributo Social. En general, las mujeres que viven en barrios vulnerables se encuentran desvinculadas de los beneficios del sistema de seguridad social al no haber ingresado al mercado de trabajo formal. Con dicho Monotributo las mismas (y su núcleo familiar) pueden acceder a una obra social y con

sus aportes jubilatorios, contribuir a su protección en la vejez.



Foto: Unidad Ejecutora Argentina Trabaja – UNGS

## 5. Conclusiones

**S**i bien el plan “Ellas Hacen” interviene en niveles del sistema de género en pos de generar cambios, acudiendo a diversas estrategias, la transformación de dicho sistema es un proceso complejo, ya que si no se aspira a operar de manera integral en todos los niveles, la dicotomía vuelve a reproducirse.

Los programas de TCI suponen que para interrumpir la reproducción inter-generacional de la pobreza, entre otros factores, se debe aportar al desarrollo de capital humano de las nuevas generaciones y las condicionalidades serían un instrumento que abona en este sentido. Las requeridas en el plan “Ellas Hacen” no atienden a las mujeres en su rol reproductivo o de cuidado, sino en su rol productivo, ya que las

condicionalidades para la percepción del beneficio no refieren a su forma más habitual que es la asistencia escolar y la atención sanitaria de los hijos e hijas. Con lo cual, la implementación del programa aporta a romper con ciertos estereotipos de actividades “propiamente masculinas” e incentiva a las mujeres a insertarse en el ámbito público y laboral, promoviendo su participación y capacitándolas.

Si bien apunta a transformar la división sexual del trabajo y el inequitativo reparto de las oportunidades (mediante estrategias igualdad de oportunidades, de paridad y de acción afirmativa), existe un límite en la potencial incidencia del mismo para construir igualdad de género, ya que no pareciera incurrir (al menos directamente desde las fuentes consultadas) en el ámbito privado dónde en general la mujer es

la responsable de las tareas de cuidado intra-generacional (cuidado infantil y de adultos mayores), de otros miembros dependientes (personas con discapacidad) y domésticas. Los cuidados y el trabajo doméstico en ningún momento son separados de la figura materna, el ámbito privado y la familia lo que genera una tensión entre los propósitos del programa y la arquitectura de las políticas sociales a la luz de la organización social del cuidado vigente. Podrían promoverse mayores medidas de igualdad de responsabilidades entre ambos sexos legalmente constituidos, e incluso que se avance en una concepción del cuidado como responsabilidad pública y no individual de cada familia. Se requieren políticas públicas de cuidado integrales, las cuales no depositen la responsabilidad en las mujeres de resolver el conflicto que surge de la combinación entre trabajo productivo y las responsabilidades familiares y que propicien la redistribución del trabajo remunerado, no remunerado, productivo y reproductivo y no sólo la mera búsqueda de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas a favor de las mujeres en el ámbito público.

Analizando las fuentes secundarias, el aporte de las mujeres en la reproducción social a partir de su trabajo no remunerado parece invisible. De hecho, en el discurso inaugural del plan la presidenta Cristina Fernández de Kirchner proclama *"Que nadie te regale nada, que no le debas nada a nadie, que lo que tenés en el bolsillo sea tuyo porque lo laburaste, porque te levantaste temprano, porque dejaste a los chicos, porque te capacitaste. Esto es lo que queremos crear, conciencia en todos y cada uno*

*de los argentinos de que nada es posible sin esfuerzo, de que nada es posible sin sacrificio".*

Si bien desde el discurso se promueve que las mujeres se inserten en el mundo del trabajo, el mundo público no podría existir sin el trabajo doméstico de las mujeres que proveen de la infraestructura material para el desarrollo social. Tampoco se tiene en cuenta el trabajo voluntario en otro tipo de organizaciones ligadas a necesidades sociales de la colectividad: cuidado de los grupos más desfavorecidos, trabajo en el nivel vecinal y local, entre otras actividades.

También nos preguntamos qué sucederá con la inserción laboral de las mismas cuando los hijos/hijas cumplan la mayoría de edad y deban enfrentarse a la pérdida de los ingresos monetarios. Esto da cuenta de la necesidad de transformación integral del sistema de género, que hoy genera mecanismos que excluyen a las mujeres del mercado de trabajo formal.

En cuanto a los destinatarios, por un lado los requisitos para el ingreso al programa tienen que ver con el rol materno de las mujeres pero, en las condicionalidades que debe efectuar, a las mismas se las reconocen en su rol productivo. Por un lado, la percepción del beneficio no es independiente de la conformación particular del hogar. Pero a su vez, la principal preocupación declarada del plan no es fortalecer el capital humano de los niños, niñas y adolescentes, sino que las destinatarias desarrollen sus capacidades (empleabilidad, estima y reconocimiento socio-familiar), se formen en perspectiva de género, participen en el mejoramiento de infraestructura urbana en villas y asentamientos y finalicen sus

estudios básicos. Respecto al hecho que se prioricen mujeres víctimas de violencia, muchos autores afirman que los programas de TCI hacen que las mujeres accedan a ciertos ingresos profundizando por ello situaciones de violencia familiar pre-existentes, pero que en otros, constituye una herramienta para abordar estos problemas al aportarles mayor autonomía. Por la metodología utilizada no podemos abordar dicha pregunta, pero queda para futuros estudios.

Otra cuestión fundamental es el acceso de las mujeres al Monotributo Social, el que constituye un paso adelante sustantivo en su intento por extender los mecanismos de protección social a las mujeres que han sido tradicionalmente excluidas del mismo. Esto debe entenderse como punto de partida, ya que no son equivalentes los beneficios que transfiere el Monotributo de las instituciones tradicionales a las que acceden los trabajadores asalariados formales.

Podemos concluir que las consideraciones específicas de género han estado por un lado presentes en el diseño ya que reconoce la dificultad en el acceso de las mujeres al ámbito público, propiciando un puesto de trabajo, capacitación y la finalización de la educación básica. Pero a su vez tiene implicancias contradictorias y ambiguas al no reconocer el trabajo no remunerado y la distribución de las responsabilidades de cuidado entre Estado y hogar, entre hombres y mujeres y no apelar a transformaciones en el sistema de género de carácter más sustantivas.

## Bibliografía

ASTELARRA, Judith (2004), "Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina", CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

MARCHIONNI, Mariana y CONCONI, Adriana (2008), "¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos", CEDLAS-UNLP, Buenos Aires.

PAUTASSI, Laura (2009), "Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia Argentina", en "Las familias latinoamericana interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas", CEPAL, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2001), "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?", CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

ZIBECCHI, Carla (2008), "Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres?, Un análisis en base a tres experiencias en América Latina", en Revista Aportes Andinos N° 21.

## Documentos:

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2014), "1º Informe: antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen".

SECRETARÍA DE COORDINACIÓN Y MONITOREO INSTITUCIONAL. Resolución

Número: 2176/1, 14 de marzo de 2013. Buenos Aires.

### Otros:

Folleto de difusión del programa. Disponible en: [http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Ellas%20hacen%20\(folleto2\).pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Ellas%20hacen%20(folleto2).pdf)

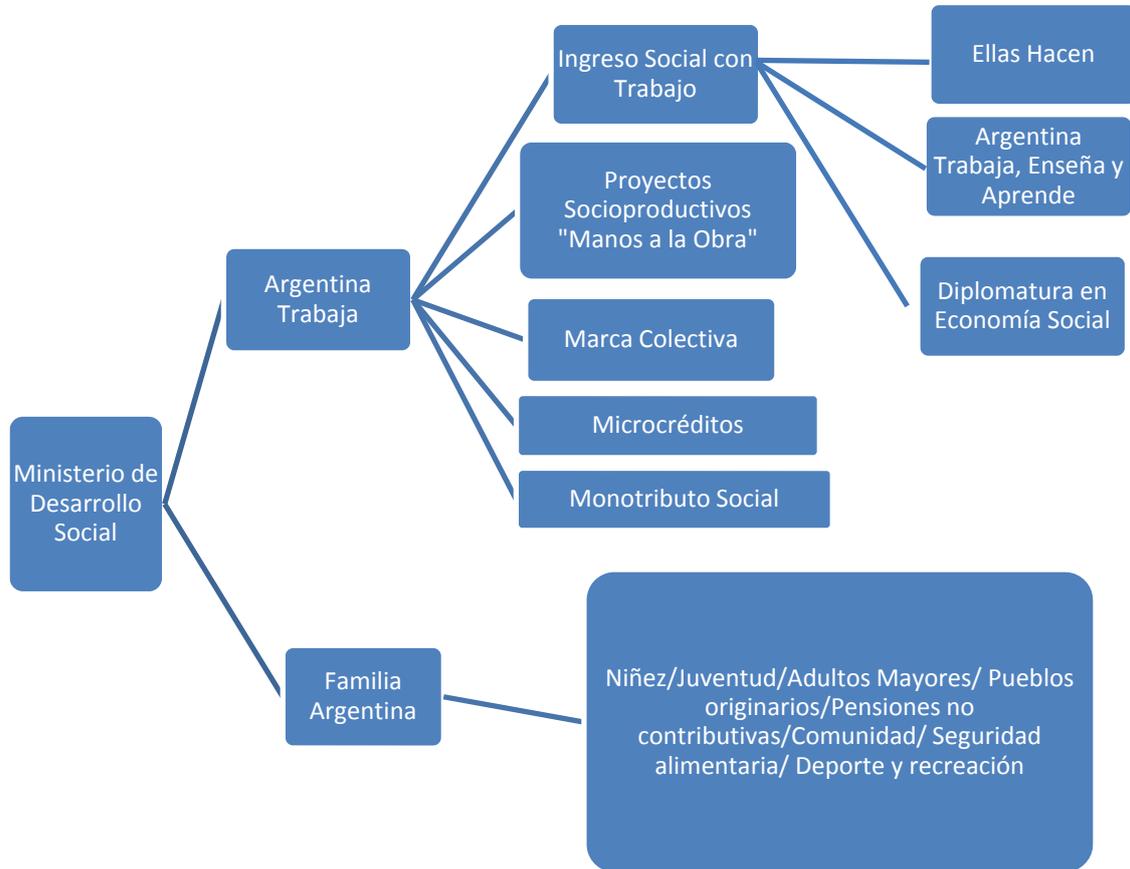
Discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el lanzamiento del plan en

Tecnópolis, marzo de 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=hzt43LO7TNw>

Discurso de la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, en la entrega de tarjetas del programa "Ellas Hacen" en San Martín en el mes de julio de 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=2QcAWkSGxBM>.

## ANEXO

### Programas sociales promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social (2014)



# Análisis del Programa Ellas Hacen desde una perspectiva de derechos

*Evelyn Marlene Bogao*

## 1. Introducción

**E**l presente trabajo tiene el propósito de analizar el Programa Ellas Hacen desde una perspectiva de derechos. Tomaremos los Lineamientos para la Formulación de Políticas Públicas basadas en Derechos del Mercosur como base para el análisis. Nos centraremos en uno de los principios fundamentales de esta perspectiva: la igualdad. Además, sumaremos al análisis los aportes de François Dubet y Nancy Fraser sobre la justicia social y la igualdad.

En un contexto donde la perspectiva de derechos toma mucha relevancia para los estados latinoamericanos, nos preguntamos si una política social dirigida a los grupos vulnerables está pensada desde esa perspectiva y en qué medida se aboca específicamente a la disminución de la desigualdad.

## 2. Programa Ellas Hacen

**E**llas Hacen es un programa perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Fue lanzado en marzo de 2013 mediante la Resolución 2176/13 en el marco del programa Argentina Trabaja - Ingreso Social con Trabajo, como una etapa de este último.

El objetivo de este programa es la "Creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional y de desarrollo de capacidades humanas y sociales de población desocupada con situación de alta vulnerabilidad social" (1er Informe Ellas Hacen, 2014). Está especialmente dirigido a las mujeres en estado de vulnerabilidad.

Sus objetivos específicos declarados son:

- Desarrollar las capacidades humanas y sociales de las mujeres jefas de hogar (empleabilidad, estima y reconocimiento socio-familiar).
- Formar en acción con perspectiva de género en: derechos y responsabilidades

de niñez, familia, género y ciudadanía urbana; oficios vinculados con construcción y saneamiento integral urbano; cooperativismo y asociatividad en economía social; y producción social de infraestructura urbana.

- Promocionar la participación comunitaria para el mejoramiento de infraestructura urbana en villas y asentamientos.
- Terminar los estudios básicos la población de alta vulnerabilidad socio-laboral.

Como ya mencionamos, el programa está especialmente dirigido a las mujeres en condiciones de vulnerabilidad. Se considera que las mujeres son vulnerables si son: a) desocupadas; b) con 3 ó más hijos menores de 18 años y/o discapacitados que perciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); c) residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad, en los cuales se realicen mejoras de urbanización; d) jefas de hogares monoparentales; e) que padecen situaciones de violencia de género; y f) pertenecientes a hogares afectados por la inundación en las zonas más damnificadas.

Además las mujeres deben estar dispuestas a organizarse en cooperativas de trabajo, ya que este será el método mediante el cual se lleven adelante los trabajos estipulados. Asimismo, deben completar sus estudios primarios o secundarios si correspondiera, capacitarse en oficios de producción y aplicar los conocimientos en prácticas de mejoras de su hábitat (1er Informe Ellas Hacen, 2014).

Mediante el Programa Ellas Hacen y por el trabajo que realizan en el marco del mismo, las

mujeres destinatarias perciben un ingreso en forma directa a través de una tarjeta personal del Banco de la Nación Argentina. Este ingreso puede ser mayor si se cuentan los incentivos de productividad y el monto por presentismo.

También el programa les permite a las mujeres acceder al Monotributo Social y con ello garantizarles una obra social y el ingreso al Sistema previsional. Además, en el marco de las cooperativas que estas mujeres deben formar, se les provee a las destinatarias un seguro de vida personal y ante terceros, el cual es proporcionado por el Ellas Hacen.

### 3. La perspectiva de derechos

**E**n este apartado, tomando como base los Lineamientos para la Formulación de Políticas Públicas basadas en Derechos del Mercosur (Moro y Rossi, 2014), se describirá brevemente en qué consiste una política con enfoque de derechos. Particularmente nos detendremos en los *principios transversales a todos los derechos* que este trabajo analiza uno de ellos, el de la igualdad, en relación al Programa Ellas Hacen.

La perspectiva de derechos se encuentra en el centro de los debates latinoamericanos sobre las políticas públicas, esto se debe a que en los últimos años, desde los estados nacionales se ha impulsado un proceso de expansión de los derechos. Esta expansión es fruto de los cambios en las normativas y en los discursos sobre las políticas públicas que se trasladan directamente a las políticas sociales de esta época, políticas que han promovido una mayor

accesibilidad a los derechos para sectores antes relegados.

A diferencia del periodo neoliberal, actualmente se piensa a las políticas públicas desde una perspectiva tendiente a la igualdad y a la no discriminación. Existen dos ámbitos de las políticas sociales en los cuales se expresaron principalmente estos cambios: las políticas sociales de educación y los programas de transferencia condicionada (PTC). Podemos ubicar al Programa Ellas Hacen dentro de este segundo grupo. Estos tipos de programas permiten cierta cobertura desde la protección social, ya que se le otorga un ingreso al destinatario a cambio de ciertas condiciones. En el caso de Ellas Hacen, las condicionalidades están sujetas a la realización de trabajos de infraestructura en los barrios, a la capacitación y la finalización de los estudios si fuera necesario. Los PTC además se caracterizan por incluir a una población que en un pasado no estaba cubierta por este tipo de prestación. El Programa Argentina Trabaja amplió su cobertura en el año 2013 e incorporó a mujeres en situación de vulnerabilidad, mediante el Programa Ellas Hacen. Retomando la perspectiva de derechos, este enfoque utiliza la noción de igualdad y la convierte en uno de los pilares fundamentales de su perspectiva.

En la actualidad, quienes llevan adelante las políticas públicas, consideran adecuado pensarlas, plantearlas y repensarlas desde la perspectiva de derechos. Concretamente este enfoque plantea “la centralidad del principio de igualdad y no discriminación como horizonte de las intervenciones estatales y tiende a fortalecer los ámbitos públicos y democráticos de debate,

de decisión, y de acción en los procesos de políticas públicas, a través de la participación social, de una gestión transparente, de mecanismos de reclamo y de la producción y el acceso a la información pública.” (Moro y Rossi, 2014; 13).

La perspectiva de derechos incorpora como marco conceptual los principios y reglas de los derechos humanos planteados en las constituciones de los Estados y en los instrumentos del derecho internacional.

Estos principios, denominados *principios transversales a todos los derechos* (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) son los siguientes:

- Universalidad, igualdad y no discriminación;
- Acceso a mecanismos de garantía;
- Acceso y producción de información;
- Participación social.

Estos principios colocan al Estado como el encargado de garantizar los derechos, y a los sujetos destinatarios de las políticas como titulares de derechos, por lo tanto son capaces de reclamar y participar en la política pública. En este trabajo nos detendremos en el concepto de igualdad, que además de ser un principio transversal asumido por la perspectiva de derechos, es uno de los horizontes más importantes para combatir la desigualdad de los sectores más vulnerables y desventajados de la sociedad. Además, en relación a los *principios específicos*, nos centraremos en analizar el principio de la igualdad orientada a la “protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad” (Moro y Rossi, 2014: 25), que es también el objetivo principal del Ellas Hacen.

Desde el enfoque de derechos el concepto de igualdad es entendido “en el sentido de que la condición humana da iguales derechos, independientemente de que luego la ley otorgue igual protección a aquellos que se encuentren en igualdad de condiciones y pueda y deba realizar distinciones razonables para precisamente garantizar un tratamiento efectivamente igualitario” (Moro y Rossi, 2014: 29). En los siguientes apartados retomaremos las discusiones sobre la igualdad desde este enfoque de derechos apoyándonos en los aportes que hacen sobre esta cuestión François Dubet (2011) y Nancy Fraser (2008). Las contribuciones del primer autor nos servirán para comprender los distintos conceptos de igualdad que puede tener una política. Los aportes de la segunda autora nos ayudarán a discutir las dimensiones de la desigualdad en donde intenta intervenir este programa.

#### **4. Ellas Hacen: ¿un programa de igualdad de oportunidades o de posiciones?**

**U**n programa puede pensarse desde la idea de justicia social relacionada a la igualdad de oportunidades o a la igualdad de posiciones. A continuación, mediante los aportes de François Dubet, analizaremos el Programa Ellas Hacen en relación a esta cuestión. Para ello, en un primer momento expondremos brevemente a qué nos referimos con igualdad de oportunidades o igualdad de posiciones y luego, expondremos el análisis del programa mencionado.

Desde los Lineamientos para la Formulación de Políticas Públicas basadas en Derechos del Mercosur (Moro y Rossi, 2014) se postula que existen dos dimensiones de la igualdad: la formal y la sustantiva. La primera refiere a la idea de que se debe garantizar la igualdad de condiciones a todos los individuos y que cualquier trato diferencial sin un justificativo razonable está prohibido. Desde la segunda, se busca transformar las condiciones estructurales que provocan las desigualdades entre los individuos. Por lo tanto, la búsqueda de la igualdad sustantiva implica una posición activa del Estado en términos de “políticas tributarias y fiscales progresivas, políticas sociales universales, medidas de acción afirmativa y enfoques diferenciados dirigidos a grupos históricamente excluidos” (Moro y Rossi, 2014: 30).

Las políticas orientadas a la igualdad de oportunidades o de posiciones están en línea con esta última dimensión de la igualdad, ya que mediante estas políticas se intenta transformar las condiciones estructurales de la desigualdad.

En el texto “Repensar la justicia social” (Dubet, 2011) se plantean las dos grandes concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades. Las políticas que se basan en cualquiera de estas concepciones tienen como uno de sus objetivos reducir la desigualdad. Sin embargo, estas concepciones son distintas y apuntan a reducir las inequidades de distinta manera.

La igualdad de posiciones busca reducir las brechas que existen entre los individuos que ocupan distintas posiciones en la estructura

social, es decir acercar a las distintas posiciones sin que ello implique eliminarlas. Estas desigualdades pueden deberse a los ingresos, a las condiciones de vida, al acceso a los servicios, a la seguridad, etc.

Aquellas políticas que se basan en la idea de justicia social como igualdad de oportunidades tienen el propósito de otorgarles a todos los individuos por igual las mismas posibilidades de ocupar en la estructura social una posición más favorable. Esta mejor posición se logra a partir de una competencia equitativa entre los individuos que logran apropiarse de las oportunidades que le son otorgadas.

Por lo tanto, la primera busca mejorar la posición donde uno se encuentra y la otra, busca incrementar las oportunidades que se tiene para salir de ella. Este autor plantea que a pesar de que cualquier sociedad desearía que los sujetos se posicionen en la estructura social de la manera más igualitaria posible, cualquier política tiene que privilegiar una sobre la otra.

A continuación explicaremos qué concepción tiene de la justicia social el Programa Ellas Hacen, teniendo en cuenta a qué tipo de igualdad (posiciones u oportunidades) aspira.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se plantea, en relación al Ellas Hacen, que "todas las mujeres deben gozar de igualdad de oportunidades para superarse y vivir mejor" (1er Informe Ellas Hacen, 2014). El Programa claramente se posiciona desde la igualdad de oportunidades, como se puede observar en su objetivo general: Creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional y de desarrollo de capacidades humanas y sociales de población desocupada con situación de alta vulnerabilidad

social. Pero aun así, es importante dar cuenta si efectivamente las acciones que se plantea realizar el programa son acordes a esta concepción.

Considerar que el Programa Ellas Hacen piensa a la justicia social como aquella relacionada a la igualdad de oportunidades equivale decir que el Programa les otorga a las mujeres ciertas herramientas, servicios o bienes que le conceden las posibilidades, si así lo quisieran, de poder tener una mejor calidad de vida mediante la salida de su situación actual de vulnerabilidad.

Efectivamente el Ellas Hacen les otorga a muchas mujeres, mediante la condicionalidad de terminar los estudios, la posibilidad de capacitarse en algún oficio y la creación de cooperativas de trabajo, la posibilidad de poder mejorar sus condiciones de vida a través de una inserción laboral en el futuro favorable en comparación a la actual. Pero aquí es importante preguntarnos ¿Hasta qué punto la situación de vulnerabilidad y desigualdad de estas mujeres condiciona sus posibilidades de apropiarse de estas herramientas y por lo tanto utilizarlas adecuadamente para salir de su posición en la estructura social?

En relación a esto, Dubet plantea que lograr los objetivos de la igualdad de oportunidades siempre es más complicado cuando las distancias en las posiciones son más lejanas, es decir, en las sociedades más desiguales. La movilidad social es más fácil de lograr cuando las posiciones son más cercanas. Por lo tanto en sociedades muy desiguales, Dubet afirma que es más conveniente priorizar una postura de igualdad de posiciones que de

oportunidades, ya que la primera en definitiva potenciaría las posibilidades de lograrse la segunda.

Si consideramos lo expresado en los documentos oficiales sobre el Programa Ellas Hacen, este también tiene elementos de igualdad de posiciones, es decir, mediante el programa se busca mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres. Estos elementos son el ingreso que las mujeres perciben por el trabajo que realizan en sus barrios, el acceso al Monotributo Social que a la vez les proporciona una obra social y el ingreso al Sistema Previsional. Todos estos elementos mejoran la posición que estas mujeres ocupan en la estructura social.

En síntesis, el Programa Ellas Hacen se posiciona claramente desde una perspectiva de igualdad de oportunidades, como se puede observar en su objetivo general y en sus objetivos específicos, que a la vez se traduce en las principales acciones de intervención que realiza para y con las mujeres destinatarias. Pero a la vez cuenta con elementos propios de una concepción de igualdad de posiciones. Aunque estos últimos son planteados en un segundo plano es importante que existan ya que, como dice Dubet, mejorar la posición de las mujeres va a terminar impactando en las posibilidades que tengan de aprovechar las oportunidades que efectivamente el programa se plantea otorgar.



Foto: Unidad Ejecutora Argentina Trabaja – UNGS

## 5. Ellas Hacen: ¿una política de distribución o reconocimiento?

**N**ancy Fraser plantea que las reivindicaciones de justicia social pueden demandar dos cuestiones diferentes, la redistribución o el reconocimiento. En este apartado explicaremos brevemente en qué consiste cada una de estas reivindicaciones

y en cuál de ellas podríamos ubicar al Programa Ellas Hacen.

En los Lineamientos para la Formulación de Políticas Públicas basadas en Derechos se plantea que en un contexto de mucha desigualdad como sucede en América Latina, donde la misma se genera en distintos planos de la sociedad, las políticas públicas orientadas a combatirlas deben intervenir en distintas esferas de la vida social. En línea con esto, Fraser plantea que las políticas públicas deben ser orientadas a combatir la desigualdad mediante acciones redistributivas y de reconocimientos.

Las políticas de redistribución están orientadas a disminuir la desigualdad a través de una reestructuración económica. Esta reestructuración puede significar la redistribución de los ingresos, el cambio en la estructura de la propiedad, entre otras cosas. La desigualdad va a ser considerada como una injusticia de la estructura económica de la sociedad. Estas injusticias pueden ser, por ejemplo, la explotación laboral, la marginación económica y la privación. Desde esta perspectiva estas injusticias no son resultados ni culpa de los grupos que padecen las desigualdades si no son resultado de una economía política injusta, por ello se busca eliminar las diferencias y no reconocerlas.

Por último, los grupos poblacionales a los cuales van dirigidas las políticas de redistribución se definen por dimensiones referidas a su relación con los medios de producción y/o su inserción en el mercado.

Las políticas de reconocimientos están orientadas a la búsqueda de la aceptación de un

grupo socialmente excluido por parte del resto de la sociedad. Esta injusticia se relaciona con la cultura, es decir con los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Como ejemplo, podemos nombrar la dominación cultural, el no reconocimiento y la falta de respeto. Para poder combatir esta injusticia, desde este paradigma se plantea un cambio cultural, como lo es la valoración de la diversidad y el respeto por la cultura de otros.

A diferencia de las políticas de redistribución, las de reconocimiento consideran a las diferencias de dos maneras. Por un lado, como aquellas que se crean a partir de considerar a ciertas culturas en lo más bajo dentro de una jerarquía de culturas. Por otro lado, como aquellas diferencias que se crean a partir de un tratamiento valorativo diferencial de un grupo social. Para combatir estas desigualdades se requiere respectivamente valorar y respetar las diferencias culturales entre los grupos sociales y poder crear identidades culturales sin formar desigualdades en el proceso.

Como mencionamos al principio de este apartado, Fraser plantea un tratamiento integral para disminuir la desigualdad, es decir, no se puede acabar con las injusticias si no se realizan acciones redistributivas y de reconocimiento simultáneamente, ya que todas las cuestiones tienen un sesgo desigual que puede ser eliminado por alguna de las dos políticas de justicia social. A las realidades que necesitan ser combatidas desde estas dos maneras de pensar la justicia social porque están "arraigadas al mismo tiempo en la estructura económica y en el orden de estatus

de la sociedad”, Fraser las denomina “bidimensionales”.

A partir de estas discusiones intentaremos dar cuenta si el Programa Ellas Hacen es una política que busca redistribuir y/o reconocer a las mujeres.

El Ellas Hacen se plantea otorgar a las mujeres destinatarias del programa un ingreso por el trabajo que realizan en las cooperativas que conforman. Este tipo de actividad puede ser considerada como una política de redistribución ya que se basa en la idea que las mujeres están posicionadas en la estructura económica en un lugar desventajado y desigual. El programa está especialmente dirigido a las mujeres, y de ellas aquellas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad. El programa considera la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y, en particular, el nivel de desocupación como indicador de vulnerabilidad.

A partir de ello podríamos deducir que se considera que las mujeres están más expuestas a ser vulnerables socialmente, esto explicaría por qué existe un programa de alcance nacional dirigido especialmente a ellas. Además esta vulnerabilidad se expresa en cierta marginación económica que las excluye del mercado de trabajo, por lo que el programa va dirigido especialmente a aquellas que son desocupadas. La tasa de desocupación de las mujeres suele ser mayor a la de los hombres. En el 2012, por ejemplo, la tasa de desocupación de las mujeres era de un 8,8%, mientras que la de los hombres era del 6,2% (Dirección de Relaciones con Provincias, 2015). En relación a las políticas de reconocimiento, Fraser plantea que el género es una cuestión

que estructura una desigualdad en términos de valoración cultural. Lo “femenino” socialmente es considerado inferior a todo aquello que sea “masculino”. Estos patrones denominados androcéntricos están enraizados en toda la cultura y en la vida cotidiana de las personas, y condicionan negativamente la situación de las mujeres. Como bien expresa Fraser, a raíz de esto “las mujeres sufren formas específicas de *subordinación de estatus*, incluyendo las agresiones sexuales y la violencia doméstica; representaciones estereotipadas, trivializadoras, cosificadoras y despreciativas en los medios de comunicación; hostilidad y menosprecio en la vida cotidiana; exclusión o marginación en las esferas públicas y en cuerpos deliberantes, y negación de los derechos plenos y protecciones equiparables de los ciudadanos” (Fraser, 2008: 91).

En relación a esto, el Programa Ellas Hacen da cuenta de esta desigualdad de género que viven las mujeres. Esto se evidencia en el indicador de vulnerabilidad, que estipula que quien padece situación de violencia de género está en una situación vulnerable. Ante ello el programa busca formar a las mujeres en cuestiones como los derechos, responsabilidades de niñez, familia y ciudadanía desde una perspectiva de género.

Asimismo, las tareas que deben realizar las destinatarias, tradicionalmente, fueron asignadas a los hombres, como por ejemplo la construcción y el saneamiento integral urbano. Esta es una forma de desnaturalizar los roles masculinos y femeninos que construyen identidades separadas que posteriormente se trasladan a relaciones desiguales de poder.

Por lo tanto, podríamos decir que el Programa Ellas Hacen da cuenta que existe una desigualdad en distintos espacios de la vida de estas mujeres que las colocan en una posición diferencial en comparación a otros grupos sociales. Ante esto, el Programa se plantea un abordaje integral, por un lado intenta disminuir las diferencias en los ingresos de estas mujeres, por el otro, reconocer a las mujeres como grupos con una identidad propia que ha sido menospreciado por la sociedad.

## 6. Palabras Finales

**A** lo largo del trabajo intentamos analizar el Programa Ellas Hacen desde distintas perspectivas sobre la igualdad. Consideramos pertinente abocarnos a la igualdad ya que es uno de los principales horizontes en las políticas públicas.

En términos de igualdad de posiciones y de oportunidades, el Ellas Hacen claramente se posiciona desde su creación en la línea de la justicia social como igualdad de oportunidades. Como explicamos, se les otorga a las mujeres destinatarias del programa distintas herramientas para ser utilizadas y aprovechadas con la finalidad de que sirvan para su propio progreso; o en términos de Dubet, para poder cambiar su lugar en la estructura social.

Pero también pudimos dar cuenta que el Ellas Hacen genera, aunque tal vez sin proponerlo explícitamente como lo hace con la igualdad de oportunidades, la posibilidad de generar igualdad de posiciones. Esto se expresa en el intento de mejorar, principalmente mediante el

otorgamiento de un ingreso, las condiciones de vida actual de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, en término de reivindicaciones, el Programa Ellas Hacen reivindica a la mujer tanto desde una mirada económica, mirando su posición dentro de la estructura económica que la coloca en un lugar de inferioridad y de vulnerabilidad; como también desde una mirada que hace énfasis en las consecuencias de las concepciones sociales que se tienen sobre la mujer que la ubican en un lugar expuesto a distintas desigualdades y violencias relacionadas al género.

En línea al primer tipo de reivindicación, como ya mencionamos el programa otorga un ingreso a las mujeres a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones. En relación al segundo tipo, el programa busca fortalecer la mirada de las mujeres sobre cuestiones de género, creemos que lo hace con el propósito de empoderarlas y desnaturalizar ciertos imaginarios colectivos sobre los roles de las mujeres.

En síntesis, el Ellas Hacen es un programa que tendrá en la práctica muchas cosas por mejorar pero que desde lo que se propone es una política que apunta a disminuir las desigualdades en muchos aspectos y de distintas formas: en términos económicos y culturales mediante políticas que generan oportunidades y otras que generan mejoras en las condiciones de vida.

Queda por pensar en qué medida responde este programa a los otros principios transversales de la perspectiva de derechos: universalidad, acceso a mecanismos de garantía, acceso y producción de información y participación social;

son algunas cuestiones pendientes para próximas reflexiones.

## Bibliografía

DUBET, François (2011), *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Siglo Veintiuno Editores, Argentina.

FRASER, Nancy (2008), *La justicia social en la era de las políticas de identidad: redistribución, reconocimiento y participación*, en: *Revista de Trabajo*, Año 4, N° 6.

MORO, Javier y ROSSI, Julieta (2014), *Ganar derechos*. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, Instituto

de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). Disponible en: [http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf)

## Documentos

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2014), *1er Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen*

DIRECCIÓN DE RELACIONES CON PROVINCIAS (2015), *Características de la fuerza de trabajo femenina. Las diferencias respecto al hombre*.

# Las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por hijo desde la perspectiva de la Justicia Social

*Micaela Soledad Salas*

## 1. Introducción

**E**l sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) es uno de los componentes del Sistema de Seguridad Social argentino.

Tiene como objetivo mejorar el ingreso de los hogares de los trabajadores de acuerdo con su tamaño y estructura. Consiste en una transferencia de tipo social que se otorga a los participantes (en función de su condición de ciudadanos o trabajadores, o como parte de alguno de esos grupos, dependiendo del país que se trate) en relación a las cargas de familia que deben sostener. Luego, son un complemento de los ingresos familiares (Rofman, Grushka, Chebez, 2001).

En el año 2009, el sistema de AAFF argentino sufre una gran modificación al sancionarse el Decreto N° 1602/09, que establece la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, como subcomponente del

sistema de Asignaciones Familiares. Así se incorporan a personas desocupadas y trabajadores informales a percibir un beneficio que anteriormente estaba destinado solo a trabajadores formales. De esta manera, lo que era un pequeño complemento del salario formal pasa a convertirse en una herramienta central de la política social argentina.

En este trabajo se intentará realizar un análisis a la luz del concepto de justicia social de Nancy Fraser, tomando en cuenta las dos dimensiones de la justicia que la autora describe: la distribución y el reconocimiento. Se tomarán estos conceptos y se los vinculará al desarrollo de las AAFF, hasta la aparición de la Asignación Universal por Hijo. Esta propuesta de análisis se fundamenta en que, si bien, al tratarse de una política salarial, las AAFF son, sin lugar a dudas, una política distributiva, también se puede pensar que se han convertido en una política de reconocimiento al incluirse a las

mujeres como titulares del beneficio de manera preferencial. Este giro podría implicar tanto un avance en materia de políticas de género, como

un retroceso si se tienen en consideración las condicionalidades que supone.



Foto: Fede Borobio

## 2. La justicia Social de Nancy Fraser y las dimensiones de reconocimiento y distribución

**N**ancy Fraser en su texto “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación” (2008) considera que para que exista la Justicia Social, no solo deben plantearse políticas de distribución, como las políticas de transferencias, sino que también son necesarias las políticas de reconocimiento, que dan lugar a las reivindicaciones que históricamente han sostenido los grupos que sufren las diferencias de género, sexualidad,

nacionalidad, y el carácter étnico o “raza”. La autora considera los términos “redistribución” y “reconocimiento” en su referencia política; es decir, como constelaciones ideales y típicas de las reivindicaciones que se discuten en la actualidad en las esferas públicas. Desde este punto de vista, la “redistribución” y el “reconocimiento” se refieren a los paradigmas populares de la justicia, que informan las luchas que tienen lugar en la sociedad civil.

Para la autora, hay grupos que necesitan ambos tipos de políticas, porque están bidimensionalmente subordinados, ya que sufren tanto injusticias distributivas como de reconocimiento. Entre estos grupos encontramos al género como una categoría que tiene raíz tanto en la estructura económica

como en el orden de estatus de la sociedad. Y a consecuencia de ello, sostiene que las mujeres sufren formas específicas de subordinación incluyendo las agresiones sexuales, violencia doméstica, representaciones estereotipadas trivializadoras, cosificadoras y despreciativas, exclusión o marginalización en la esfera pública y negación de los derechos plenos y protecciones equiparables de los ciudadanos. Estos daños no son reparables solamente con políticas distributivas. Requieren desinstitucionalizar los patrones sexistas de valor y reemplazarlos por patrones que expresen la igualdad de respeto a las mujeres (Fraser, 2008).

### 3. La redistribución y el reconocimiento en la política de las AAFF y la AUH

Como se mencionó anteriormente, las AAFF surgieron como una iniciativa para mejorar los ingresos de los trabajadores con cargas de familia, ya que se trata de una transferencia monetaria que se otorga mensualmente o por única vez ante situaciones de la vida como pueden ser el nacimiento de un hijo, el matrimonio o la escolaridad. El sistema se creó en 1957 con las sanciones de los Decretos N° 7913 y N° 7914/57 que establecen la creación de Cajas de asignaciones Familiares (CASFEC para el personal de Comercio, y CASFPI, para el personal de la Industria). Luego se incorporan los trabajadores portuarios y rurales, y una

década más tarde los trabajadores del sector público. Hasta su modificación en el año 1991, el sistema funcionó solidariamente, mediante los aportes patronales de todos los sectores. Fue ampliando la cobertura mediante la incorporación de trabajadores y ampliando también los beneficios que otorgaba. En el año 1991 se establece el Decreto de Desregulación que inicia la primera reforma del Estado y se disuelven las cajas creándose el Sistema Único de la Seguridad Social. El objetivo buscado fue el control por parte del Estado y bajo un único sistema centralizado de la totalidad de los aportes a la seguridad social especialmente los correspondientes a las obras sociales y las asignaciones familiares (Rofman, Grushka, Chebez, 2001). En el año 1996, el sistema vuelve a modificarse y queda entonces un sistema dividido en dos partes: Una parte contributiva para trabajadores en relación de dependencia y otra parte no contributiva para jubilados y pensionados y beneficiarios de pensiones por invalidez.

En el año 2009 se establece el Decreto N° 1602 que crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a cargo de la ANSES. Es un sistema no contributivo que incorpora dentro de las AAFF a los trabajadores desocupados, monotributistas sociales y a personas que se desempeñan en la economía informal o perciben un ingreso menor al salario mínimo vital y móvil. Este nuevo componente de la Seguridad social supuso un viraje respecto al sistema de seguridad social en general, y al de asignaciones familiares en particular debido a: 1) los beneficiarios, que históricamente estuvieron relacionados al trabajo formal; 2) los

requisitos de acceso y permanencia, ya que los beneficiarios tienen que cumplir ciertas características para poder acceder al beneficio, y una vez recibido, tienen que cumplir ciertas obligaciones de salud y escolaridad para mantenerlo; y 3) el financiamiento, ya que la AUH se financia con recursos del sistema previsional<sup>9</sup>. Asimismo, algunos aspectos de valoración positiva del programa radican en el salto cualitativo que supone, en comparación con los programas focalizados, ya que éstos últimos en ocasiones suponían discrecionalidad en el acceso, e inclusive a través de relaciones clientelares.

En los momentos previos a la llegada de la AUH, existían ciertos debates alrededor de la necesidad de establecer algún tipo de ingreso o transferencia debido a la alta tasa de pobreza, que aún en un contexto de crecimiento económico, seguía existiendo<sup>10</sup>. Pero se hace un hincapié desde el discurso oficial, en la necesidad de lograr una mayor integración en base al trabajo<sup>11</sup> (Hintze y Costa, 2011). En este

---

<sup>9</sup> Al respecto, Hintze y Costa (2011) explican que en la conformación de los recursos del régimen provisional, un 40% proviene de fuentes no contributivas (como el IVA) que recae en mayor proporción sobre los sectores sociales de menores ingresos.

<sup>10</sup> **Que**, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, *subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender*. Decreto N° 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

<sup>11</sup> **Que** la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El **trabajo decente** sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona. Decreto N°

sentido, la AUH nace relacionada a la condición de trabajadores no registrados o informales de los padres de los niños, niñas y adolescentes. Pero es un beneficio cuya titularidad recae sobre la mujer, madre de éstos. Si bien esa no fue una característica de la política en sus inicios, ya que no estaba reglamentado de esa manera en la letra de su decreto, frente a las denuncias de muchas mujeres que vivían situaciones de alejamiento del padre de los niños, niñas y adolescentes, solicitaban ser ellas las que obtuvieran el beneficio. Ante esta situación, en 2013 se anuncia que las mujeres tienen prioridad para el cobro del beneficio, tanto de la AUH como de las AAFF.

Esta nueva singularidad de la Asignación Universal por Hijo supuso una transformación tanto de su perspectiva inicial hacia el trabajo, como de la condición de la mujer en el programa. Respecto al trabajo, porque se puede pensar que la fuerza que en el discurso oficial tiene el trabajo como mecanismo integrador, se diluye por cuanto la AUH no fue acompañada de medidas que promuevan o faciliten la entrada en el mercado laboral ni de los hombres, ni de las mujeres, ahora titulares prioritarias del beneficio. En todo caso, el trabajo que

---

1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

**Que** la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá **mejorar las condiciones de vida** y avanzar sobre el **núcleo más duro de la pobreza**, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente. Decreto N° 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

promueve o reconoce es el de los cuidados dentro del hogar. Y esto se liga a la segunda transformación, la de la condición de las mujeres dentro del programa, ya que este reconocimiento social de la mujer como encargada del hogar y la familia, no la aleja de sus funciones reproductivas sino que al tenerse en cuenta las contraprestaciones que la AUH supone, más bien reafirma ese rol de cuidadora, porque debe encargarse y demostrar ante la autoridad pública, que cumple con las condicionalidades de salud y de educación.

Por lo tanto, hay una diferencia entre los dos tipos de asignaciones, que no está vinculado únicamente a la formalidad e informalidad del trabajo como requisito para acceder al beneficio, sino que la diferencia más importante para este análisis, responde a las diferencias de género que supone. Por un lado, vemos que podemos hablar de justicia social, en los términos que Fraser lo hace, porque esta política de distribución, también termina siendo de reconocimiento de las diferencias de género, en tanto y en cuanto reconoce que las mujeres son las que, principalmente, se encargan de los cuidados de la familia. Pero, por otro lado, el potencial desfamiliarizador de la AUH, por tomar el término tal cual lo hace Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy(2013), es fuertemente limitado. Esto porque actualmente no hay un acompañamiento de políticas de cuidado para la primera infancia, y para otros sujetos de cuidado cuya responsabilidad también recae sobre estas mujeres (ancianos, discapacitados y enfermos). Por lo tanto, la feminización de la AUH (ANSES, 2012), también genera una desigualdad de género mayor. Si pensamos en que el trabajo

de cuidado en los hogares, en general lo hacen las mujeres, y en los hogares pobres, que son los que reciben el beneficio de la AUH, este trabajo se hace en mayor cantidad, podemos pensar que existe al menos una tensión respecto al rol de las mujeres. La AUH puede ser una política que reconozca el trabajo de las mujeres dentro del hogar, un instrumento que intenta mejorar la situación de las mujeres madres pobres. Y también intenta garantizar los derechos a salud y educación de los niños, niñas y adolescentes mediante las condicionalidades que requiere. Sin embargo, dada la estructura desigual de género existente en la sociedad, lo que sucede es que la AUH fortalece el rol más tradicional de la mujer, el trabajo reproductivo y de cuidados. Si pensamos en términos de la lógica del cuidado<sup>12</sup>, se puede debatir acerca de si este beneficio es o bien "dinero para cuidar" o "dinero para ser cuidado". En el primer caso, podría pensarse como un reconocimiento de la tarea de cuidado que hacen las mujeres madres (en particular las de menores recursos que son las que acceden al beneficio), y de alguna manera remuneraría las horas de cuidado dedicadas. En el segundo caso, del "dinero para ser cuidado", podría ser un reconocimiento al derecho de los menores a ser cuidados, luego quedará el debate acerca de la calidad de los cuidados.

Por todo lo anterior, hay allí al menos una situación bastante paradójica respecto al reconocimiento, en los términos en que Fraser lo

---

<sup>12</sup> Al respecto Valeria Esquivel (2011) hace un muy buen análisis comparando lo que ella nombra la "lógica del cuidado" y la "lógica de la protección", donde presenta las tensiones entre los derechos de los cuidadores y los sujetos cuidados.

propone. En todo caso, el reconocimiento, si bien está presente, puede también reforzar estereotipos de género presentes en la sociedad. Y esta situación cobra más importancia si se piensa que parte del "éxito" del programa es justamente el cumplimiento de estas condicionalidades de salud y educación, que elevan las tasas educativas y de controles de salud.

#### 4. Conclusiones

**E**n la perspectiva propuesta por Fraser puede afirmarse que la política analizada impulsa una mayor igualdad en términos de la **distribución**. La AUH y las AAFF son una política de transferencia directa de dinero que mejora las condiciones económicas de los hogares. Por lo tanto, distribuye más equitativamente los recursos económicos.

Pero en cuanto al **reconocimiento**, esta política no está acompañada de iniciativas que liberen a las mujeres del rol subordinado que tienen en la estructura social. Es necesario pensar en mecanismos que promuevan el ingreso de las mujeres al mercado laboral. Una visión integral que reconozca la necesidad de establecer políticas de cuidado, de calidad, que potencie la desfamiliarización de los mismos, o lo que es igual, que pueda liberar, al menos en parte, a las mujeres de las responsabilidades exclusivas del cuidado de los hijos y otras personas dependientes. Pensemos que en ese trabajo de cuidado hay no dependientes, generalmente

varones adultos, que también se benefician de él. En todo caso, en los términos actuales, lo que la AUH reconoce es el rol histórico de las mujeres madres dentro de los hogares. Pero deja afuera el reconocimiento de la necesidad de transformación de ese rol y de la necesidad de que esas tareas domésticas se distribuyan más igualitariamente.

Asimismo, las diferencias entre las AAFF y la AUH pueden reforzar también las desigualdades de clase. Esto, porque mientras las mujeres (y los hombres) que perciben el beneficio de las AAFF no deben demostrar ni cumplir ninguna condicionalidad para percibir el beneficio, quienes perciben la AUH sí deben hacerlo. Esta situación lleva al menos a preguntarnos acerca de la necesidad de eliminar condicionalidades o problematizarlas.

Finalmente, aún no se avanza en el diseño de mecanismos que promuevan otras formas de inserción de las mujeres madres, ya sea a partir del trabajo productivo o de otras instancias de promoción del desarrollo de su autonomía, todas ellas acompañadas por dispositivos que permitan conciliar el desarrollo autónomo, con las responsabilidades de cuidado que, por otra parte, también corresponden a los varones (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Especialmente considerando que los estados, a través de sus políticas moldean e inciden en las formas en que los trabajos se distribuyen en la sociedad. Esto implica que las políticas públicas son instrumentos sumamente importantes a la hora de pensar en la atenuación o profundización de las desigualdades de género.



## Bibliografía

ESQUIVEL, Valeria (2011), "La economía del cuidado en América Latina. Poniendo los cuidados en el centro de la agenda", Serie Atando Cabos; deshaciendo nudos, Área práctica de género PNUD, Panamá.

HINTZE, Susana y COSTA, María Ignacia (2011), "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección", en DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (coord.): Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-ydesproteccionesla-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>

ROFMAN, Rafael, GUSHKA, Carlos y CHEBEZ, Víctor (2001), "El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la

política social argentina", ponencia presentada en IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

"Las mamás tendrán prioridad para cobrar asignación", Día a Día, Córdoba, 29.05.2013. Disponible en:

<http://www.diaadia.com.ar/cordoba/mamas-tendran-prioridad-para-cobrar-asignacion>

FRASER, Nancy (2008), "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación", en Revista de Trabajo N°6, año 4, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

PAUTASSI, Laura; ARCIDIÁCONO, Pilar y STRASCHNOY, Mora (2013), "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", Cepal.-Naciones Unidas, Chile.

ANSES (2012), "La asignación universal por hijo para protección social en perspectiva. La

política pública como restauradora de derechos", Observatorio de la Seguridad

Social, Administración Nacional de Seguridad Social, Buenos Aires.

## Licenciatura en Política Social

La Licenciatura en Política Social tiene como objetivo formar profesionales capaces de analizar y producir conocimiento científico sobre las problemáticas sociales; evaluar las políticas en ese campo y contribuir a elaborar y desarrollar estrategias de intervención social democráticas y socialmente eficientes.

La licenciatura enfatiza la capacidad para intervenir en el diseño e implementación de políticas sociales que impulsen formas crecientemente progresivas de vida y de convivencia social y que faciliten la genuina participación de los destinatarios en el diseño, gestión y control de las mismas.

El/la licenciado/a es capaz de:

1. Diseñar, dirigir y participar de equipos académicos que desarrollan proyectos de investigación en el campo de las ciencias sociales;
2. diseñar, dirigir y participar de proyectos interdisciplinarios de investigaciones orientadas a la acción social;
3. proponer modalidades eficientes y socialmente democráticas de organización y gestión acordes con los problemas específicos, en el marco de relaciones con actores sociales e institucionales diversos, estableciendo vinculaciones entre las necesidades, capacidades y recursos de distinto tipo y naturaleza;
4. formar recursos humanos en este campo, tanto en el sistema educativo formal, en la formación de académicos e investigadores, cuanto en programas de capacitación de funcionarios, técnicos y agentes del ámbito de la gestión de políticas.

El/la licenciado/a en Política Social puede desempeñarse en posiciones de dirección, gerenciales, de asesoramiento o de consultoría técnica, en el sector público (equipos de gobiernos municipales, provinciales y nacionales) y en organizaciones intermedias de la sociedad civil que actúan en materia de Política Social. También como investigador, promotor y capacitador en organizaciones públicas y privadas, académicas, de gestión y comunitarias. Ello incluye funciones en programas sociales y proyectos de inversión, de organismos públicos o no gubernamentales, y de asistencia y cooperación internacional.

**Instituto del Conurbano**

*E-mail:* [ico@ungs.edu.ar](mailto:ico@ungs.edu.ar)

*Teléfono:* +54-11 4469-7793/4

**FEBRERO DE 2017**

El sostenimiento, fortalecimiento y expansión de la oferta formativa del Instituto del Conurbano, en consonancia con el proceso más general de revisión de la oferta académica de la UNGS desarrollado a partir del año 2008, fue uno de los pilares de la gestión institucional del ICO, a partir de la puesta en funcionamiento de los nuevos planes y las nuevas carreras.

El proyecto *Apuntes de Carrera* se propone como una pieza dentro de las estrategias de fortalecimiento, apuntando a objetivos que focalizan en distintos planos.

En primer lugar, este proyecto pone en valor el trabajo de los estudiantes de las diferentes asignaturas de las carreras a cargo del ICO. El proyecto *Apuntes de Carrera* busca mostrar el proceso creativo, de producción e investigación que van llevando a cabo los estudiantes durante la carrera, apuntalados por el trabajo de los docentes.

En segundo lugar, *Apuntes de Carrera* contribuye, desde su particular modalidad, a la reflexión sistemática dada en el marco de las carreras, acerca de los propósitos de las asignaturas, la consistencia entre la propuesta en el dictado y su modalidad evaluativa y el aporte que realiza ese espacio curricular a los perfiles de egreso de la carrera. Del mismo modo, aporta también al enriquecimiento de nuestra agenda de formación docente, transversal al conjunto del Instituto y específica por carrera, a partir de las reflexiones que generen la selección de los trabajos en cada una de las carreras.

En tercer lugar, los trabajos publicados servirán como instrumento de comunicación interna y externa de la carrera a diversos públicos, entre lo que destacan nuestros estudiantes de primer ciclo, los ingresantes a la universidad y nuestros sistemas externos de referencia, es decir, aquellos actores, sociales y estatales, que demandan, usan y contribuyen a desarrollar nuestro conocimiento.

Así, entonces, *Apuntes de Carrera* se propone como un proyecto de generación de valor público, en el entendido de que su concreción supone una puesta pública de los procesos internos y los resultados de las actividades de formación del Instituto, dirigido a las audiencias que conforman su sistema de referencia y le dan sentido político-institucional.