

BLOQUE 1

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA: FORMULACIONES Y EXPERIENCIAS

Amalia Eguía

Universidad Nacional de La Plata

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina

Introducción

Este trabajo forma parte de un proyecto más general centrado en el estudio de la participación en programas sociales de la provincia de Buenos Aires⁶.

Aquí se intentará reflexionar sobre la vinculación entre el reconocimiento de las desigualdades de género y el tipo de participación que se ha promovido en las políticas dirigidas a sectores pobres desarrolladas por el área social de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires desde la década del noventa hasta la actualidad.

Se tomaron como fuentes por un lado los discursos de los gobernadores en la apertura de las asambleas legislativas, las leyes de creación de los organismos encargados del área social y documentos de dichos organismos; por otro, los testimonios de funcionarios/as, técnicos/as y agentes locales de un programa social de dicha área, con larga trayectoria y amplia cobertura: el Plan Más Vida (denominado inicialmente Plan Vida).

En el análisis tuvimos en cuenta la distinción que realiza Young (1991) entre necesidades prácticas y estratégicas de género así como los diferentes enfoques sobre la participación de la mujer en el desarrollo.

⁶ Este proyecto general, dirigido por Amalia Eguía y Susana Ortale y radicado en el CIMeCS-IdIHCS (UNLP/Conicet) y el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, cuenta con el apoyo de subsidios del CONICET, la CIC, la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Programa de Incentivos a la Investigación del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Mujer, mujeres y género

La preocupación por la problemática de las mujeres y el género tanto en el ámbito académico como en el de la planificación social se vincula con el desarrollo del movimiento feminista.

Con respecto al primer ámbito, tal como señala Orobio (2003), en los años sesenta y setenta los movimientos de liberación femenina tuvieron una gran influencia en las ciencias sociales, promoviendo la transformación del objeto de estudio “mujer” como categoría única a las mujeres en su pluralidad. En el campo específicamente antropológico, a partir de 1970 se desarrollan una serie de estudios que continuaron con la línea de trabajos anteriores, tales como los de Margaret Mead, intentando visibilizar los papeles sociales de las mujeres.

A partir de la década del 80, en este ámbito se introduce el concepto de género entendido como una construcción social interrelacionada con otros sistemas simbólicos. Scott (1999) considera que el término género forma parte del esfuerzo de las feministas por reivindicar un territorio específico e insistir en la insuficiencia de las teorías existentes para explicar la desigualdad entre hombres y mujeres. Esta autora define género como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y como una forma primera de relaciones significantes de poder.

Como señala Rendón (2003), la preocupación feminista por la opresión de las mujeres y el debate que tuvo lugar dentro de la academia penetraron en las agencias internacionales de desarrollo y de allí en las instancias nacionales de planificación económica y social. En la década del setenta las mujeres aparecen explícitamente en el discurso oficial sobre el desarrollo, con el surgimiento de una perspectiva caracterizada como Mujeres en el Desarrollo (MED). A partir de esta perspectiva se hizo visible el aporte económico femenino en los países de la periferia, se cuestionó la exclusión de las mujeres de los programas relativos

a la producción y de las capacitaciones y se promovió la igualdad entre los sexos mediante una mayor y mejor integración de las mujeres a la actividad económica para el mercado. El enfoque MED implicó un cambio radical respecto al enfoque del bienestar predominante en la planificación del desarrollo en las décadas anteriores, que consideraba a las mujeres pasivas receptoras de programas de bienestar social como amas de casas y madres.

Parella (2003) detalla los diferentes enfoques que se fueron formulando en la perspectiva MED. En un primer momento, como contrapartida al enfoque del bienestar, se apunta al logro de la independencia económica de las mujeres como sinónimo de reducción de la desigualdad en relación a los hombres, desde los enfoques de equidad y antipobreza. Se focaliza el interés en la participación de las mujeres en el ámbito productivo, sin considerar las relaciones entre éste y el trabajo reproductivo. Posteriormente, en el contexto de crisis y ajuste estructural de la década del ochenta, el foco se desplaza al rol reproductivo de las mujeres y al trabajo gratuito que realizan planteando el enfoque de la eficiencia. Como señala esta autora:

“Puesto que el enfoque MED define los problemas de las mujeres en términos de las necesidades básicas de las familias y no tanto en base a la subordinación que ellas experimentan en la esfera reproductiva, los programas de desarrollo que se derivan de este enfoque tienden a buscar el productivismo de las mujeres pobres en el ámbito doméstico y en los oficios tradicionalmente femeninos —como la costura—. Este tipo de programas sirven para remarcar el carácter secundario de la mujer en la esfera productiva, así como para estimular el trabajo gratuito de las mujeres y reforzar su rol en la esfera reproductiva.” (PARELLA, 2003:40).

Rendón retomando a Kabeer (en RENDÓN, 2003), señala una serie de críticas que ha recibido la perspectiva MED, entre las que cabe destacar las siguientes: consideran a las mujeres aisladas de las relaciones por las que se perpetúan las desigualdades y tanto a los hombres como a las mujeres como grupos homogéneos, sin tomar en cuenta las desigualdades de clase, etnia y raza que se entrelazan con las de género. Plantea que estas críticas, así como los resultados de numerosas investigaciones sobre la situación de las mujeres y las relaciones

de género en diferentes zonas del Tercer Mundo realizados por la academia y por los organismos internacionales, contribuyeron a la sustitución de este enfoque por el de Género en el Desarrollo (GED), centrado en la igualdad entre los hombres y las mujeres como tema transversal de los distintos ámbitos del desarrollo y la cooperación.

En este marco se plantea el enfoque del empoderamiento, que apunta fuertemente a los intereses estratégicos de género en forma indirecta, a través de las necesidades prácticas. Desde esta perspectiva se sostiene que las mujeres tienen que poner en cuestión las estructuras y situaciones opresivas en diferentes niveles y en forma simultánea (MOSER, 1991).

Según Batliwala (1997:193) el “término empoderamiento se refiere a una gama de actividades que van desde la autoafirmación individual hasta la resistencia colectiva, la protesta y la movilización para desafiar las relaciones de poder”. En el caso de las mujeres, las metas del proceso de empoderamiento apuntan a desafiar la ideología patriarcal transformando, como señala la autora, tanto la “condición” de las mujeres como su “posición” y abordando sus necesidades prácticas y estratégicas.

Estos conceptos han sido planteados por Young (1991), que señala que la condición de la mujer refiere a los aspectos materiales y prácticos requeridos para un nivel de vida adecuado y la posición, al estatus de la mujer en relación con el hombre. Asimismo, establece una distinción entre necesidades prácticas (aquellas relacionadas con la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles domésticos que les son asignados por la división sexual tradicional del trabajo) e intereses estratégicos de género (se relacionan con un cuestionamiento de la posición de las mujeres en la sociedad, con una redefinición de relaciones económicas y políticas). Aclara que estas necesidades varían según el contexto cultural y político en el que se formulen. Siguiendo la propuesta de Molyneux (en YOUNG, 1991), identifica las siguientes: la abolición de la división sexual del trabajo, el alivio de la carga del trabajo doméstico y el cuidado de los niños y las niñas, la eliminación de formas institucionalizadas de discriminación, el establecimiento de igualdad política, la libertad de elección sobre la maternidad

y la adopción de medidas contra la violencia y el control masculino sobre la mujer.

En contraste con este tipo de necesidades, la autora define las necesidades prácticas de género, que se formulan a partir de las condiciones concretas de las mujeres en su posición dentro de la división sexual del trabajo, sin apuntar a su emancipación. Considera que una serie de necesidades de la familia son identificadas como necesidades prácticas de género tanto por quienes diseñan políticas como por las mismas mujeres por la división social del trabajo imperante.

A partir de estos conceptos nos proponemos caracterizar las concepciones de género y de la participación de la mujer en el desarrollo. Comenzaremos analizando las propuestas de las distintas gestiones gubernamentales sobre el área social, los cambios en los organismos creados para planificarla y gestionarla así como los objetivos generales propuestos a partir del análisis de leyes, decretos, discursos pronunciados por los gobernadores ante la Asamblea Legislativa y documentos generales de dichos organismos. Luego tomaremos el caso de uno de los programas más importantes de la provincia de Buenos Aires, el Plan Más Vida, que se inició a mediados de la década del noventa y todavía está vigente con una serie de modificaciones.

De la equidad al bienestar

Como señala Guzmán (1998), uno de los logros del movimiento de mujeres de varios países de América Latina y el Caribe fue no sólo instalar en la agenda pública las demandas de las mujeres, sino también la necesidad de instituciones estatales encargadas de atenderlas.

Al inicio de su gestión en la provincia de Buenos Aires, el gobernador justicialista Antonio Cafiero⁷ creó el Consejo Provincial de la Mujer. En 1991 se promulgó la Ley 11.097, a partir de la cual el Consejo se incorporó a la estructura del Estado, en cuyos fundamentos se explicitó que el Consejo tenía como finalidad “todo lo concerniente a lograr *la plena igualdad*

jurídica laboral, política, económica y social de la mujer, superando los impedimentos fácticos y jurídicos que traben su desarrollo”. En el texto de la ley se vislumbra la consideración de las necesidades estratégicas de género al explicitar la situación de la subordinación de las mujeres y proponerse promover relaciones igualitarias en el plano económico, social y político.

La creación del Consejo de la Mujer estuvo asociada al reconocimiento de las mujeres como ciudadanas y de su situación de inequidad. Las funciones que se le asignaron consistieron en promover que otras áreas y niveles del gobierno tomen medidas y desarrollen políticas para revertir esa situación, pero no llevar adelante la planificación y gestión de políticas sociales dirigidas a la mujer. Tal como señala Mason (2004:72-73) la “diferencia de este organismo –comparado con otros que administraban –y aún administran– políticas dirigidas a mujeres, es que se constituye como un espacio burocrático independiente de las políticas de acción social donde habitualmente se ubican los *temas de mujeres*”. La imagen de las mujeres deja de estar asociada a determinados actores y problemas sociales y se hace extensiva a sectores a los que no están dirigidas habitualmente las políticas sociales; “son definidas en su individualidad, con *derechos propios*”. Los casos personales eran atendidos por la Dirección de la Mujer, dependiente del Ministerio de Acción Social de la provincia. En este sentido, la importancia de este organismo no se asemeja a la que tuvo durante la gestión gubernamental de Eduardo Duhalde⁸ que relacionó nuevamente a las mujeres con la acción social, realizando una serie de cambios institucionales.

La esposa del gobernador, Hilda González, asumió la Presidencia Honoraria del Consejo Provincial de la Mujer impulsando modificaciones en este organismo, tanto en relación a la visión sobre la mujer -que pasó a ser definida por sus vínculos especialmente familiares- como en relación a las acciones, ya que el Consejo sumó la atención de casos personales que antes estaba a cargo de la Dirección de la Mujer.

En cuanto al Ministerio de Acción Social, Duhalde lo unificó con el Ministerio de Salud, conformando las subsecretarías de

7 Gobernador de la provincia de Buenos Aires durante el período diciembre 1987- diciembre 1991.

8 Gobernador de la provincia de Buenos Aires desde el 11 de diciembre de 1991 hasta el 11 de diciembre de 1999.

Salud, Infancia, Familia y Medio Ambiente y Organización Comunitaria y disolviendo la Dirección de la Mujer.

A partir de julio de 1992, se reorganizaron los programas alimentarios vigentes hasta ese momento. Se dispuso la integración de los mismos en el Programa Social de la Familia Bonaerense “Eva Perón”, encomendándose a la Subsecretaría de Organización Comunitaria, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social la formulación, administración y ejecución del mismo. Según un documento publicado por dicha subsecretaría, este programa perseguía los siguientes objetivos, entre otros: proteger a los grupos más desfavorecidos (pobres y grupos más vulnerables, en particular el grupo materno-infantil), consolidar mecanismos permanentes de capacitación e incentivar la participación y el protagonismo de la población beneficiaria. El Programa Eva Perón tenía como destinataria a la población en hogares cuyo ingreso se situaba por debajo de la denominada “línea de pobreza”, que además se encontraran en una de las siguientes situaciones: con “necesidades básicas insatisfechas” o con situaciones de riesgo en su seno por condición biológico-social (al menos un niño/a menor de 2 años, al menos dos niños/as menores de 6 años o mujer embarazada o amamantando).

En los documentos generales del programa no se registraron referencias al reconocimiento de las desigualdades de género ni la definición de estrategias vinculadas explícitamente a la reducción de este tipo de inequidad. El hecho de centrarse en la mujer en su rol reproductivo lo vincula con el enfoque del bienestar, que apunta a ese tipo de necesidades prácticas.

En 1994 se profundizaron los cambios institucionales en el área social, ya que se transfirieron al Consejo Provincial de la Mujer los programas, el personal y las partidas presupuestarias asignadas a la ex Subsecretaría de Organización comunitaria dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Esto incluyó al Programa Social de la Familia Bonaerense “Eva Perón”. En 1995 se determinó el ordenamiento orgánico-funcional del organismo. Al Consejo Ejecutivo y Consultivo que lo integraban desde su creación, se agregaron una serie de áreas dependientes

del primero, entre las cuales se incluyó el área Programas para la mujer. Las actividades de esta área tenían como objetivo la prestación efectiva de asistencia y ayuda a la mujer en los aspectos laboral, social, cultural, educativo y económico.

Entre la equidad y la eficiencia

Profundizando aún más los cambios en esta línea, en 1995 se crea el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano⁹, dependiente del Poder Ejecutivo, que reemplazó al Consejo Provincial de la Mujer. En la ley de creación se plantea que este organismo tendrá como objetivo “asistir al gobernador en la determinación de las políticas necesarias para *la protección de la familia, el discapacitado, el logro de la total igualdad de la mujer, el acceso a la vivienda digna, el bienestar de la población bonaerense y en general para el pleno desarrollo humano incentivando la acción solidaria*”. Se registra un reconocimiento explícito de la situación de inequidad de la mujer y el planteo sobre la necesidad de formulación de estrategias para revertirla ocupa un lugar destacado entre los objetivos y funciones señaladas para el organismo, apuntando a las necesidades estratégicas de género. En este sentido, este discurso centrado en las mujeres desde una perspectiva MED, puede identificarse con el enfoque de la equidad.

En un documento posterior, denominado *Modelo de gerenciamiento social de la provincia de Buenos Aires* y elaborado en 1998, se vislumbra una concepción diferente de la participación femenina en el desarrollo que coincide con la detectada en los documentos del programa más importante de este período: el Plan Vida. De acuerdo con dicho documento, el Consejo se proponía modificar la concepción sobre la acción social vigente hasta ese momento, promoviendo la participación social. Se plantea el objetivo de otorgar protagonismo a las mujeres en la ejecución de la política social, a través de la figura de “trabajadora vecinal”, mujeres voluntarias que gestionan los programas en el barrio, sin recibir remuneración por su trabajo. Esta concepción de la participación puede asociarse al enfoque MED de la eficiencia que, como sostiene Moser (1991), sólo satisface las necesidades prácticas de género a costa de más horas de trabajo y un incremento de trabajo impago.

⁹ En 1995 el gobierno provincial sanciona la Ley 11.737, que modifica el artículo 1 de la ley 11.097 por la cual se había creado el Consejo Provincial de la Mujer.

Durante el gobierno del justicialista Carlos Ruckauf¹⁰, se mantuvo el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano como el organismo centralizador de la acción social. En los discursos del gobernador ante la Asamblea Legislativa se registraron referencias al lugar de la familia en la política del organismo y un reconocimiento a la red de trabajadoras vecinales.

A comienzos de 2002, durante la gestión del gobernador justicialista Felipe Solá¹¹ el área se transformó en el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo que, de acuerdo con la normativa de creación, retoma algunos objetivos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano agregando otros, entre los que incluye la determinación de las políticas necesarias para la igualdad de la mujer. En 2004 se separan las áreas de desarrollo humano y trabajo, creándose el Ministerio de Desarrollo Humano y el Ministerio de Trabajo.

De acuerdo con un documento elaborado en los primeros meses de funcionamiento¹², el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo se propone la constitución de una política social enraizada en los derechos de las personas, con eje fundamental en el trabajo como fuente de inclusión e identidad, la promoción de la organización popular y la participación de los grupos, sectores y comunidades en la identificación y resolución de sus problemas. Entre los múltiples objetivos generales enunciados en este documento no se registra una referencia explícita a la inequidad de género ni se formulan estrategias dirigidas a combatirla.

Se mantienen los programas que se desarrollaban en la gestión anterior, con una reformulación del Plan Vida tendiente a integrar la prestación alimentaria con la promoción del cuidado de la salud.

En los discursos del gobernador Solá se registra un reconocimiento particular a la tarea de las trabajadoras voluntarias del Plan Vida, naturalizando la sobrecarga laboral

que implica y sin brindar ningún indicio sobre la posibilidad de convertirlo en un trabajo remunerado.

Coincidimos con Daeren (2004), quien afirma que no valorizar debidamente el trabajo de las mujeres como ejecutoras y prestadoras de servicios sociales implica perpetuar la discriminación y explotación social de género.

Hacia una perspectiva de género en el desarrollo

En 2007 el gobierno provincial creó el Consejo Provincial de la Mujer, como un ámbito interinstitucional e intersectorial, con dependencia directa del Gobernador, fijando como objetivo la promoción e implementación de políticas que contribuyan a la plena igualdad jurídica, social, económica, laboral, política y cultural entre los géneros. Asimismo, se estableció como política de Estado, las acciones dirigidas a consolidar la equidad de género y la igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres, en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

En el decreto de creación del organismo se reconoce la existencia de situaciones de discriminación, violencia contra las mujeres, desigualdad de oportunidades en el acceso a espacios de poder y decisión a pesar de algunos avances en la lucha contra las “condiciones de desigualdad entre los géneros” y de la necesidad de una mayor profundización e institucionalización de las políticas de género. Asimismo, se plantea que “alcanzar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, a partir del reconocimiento y el respeto por las diferencias, es una condición para la construcción de la justicia social y requisito previo y necesario para la equidad, el desarrollo y la paz”.

Los objetivos formulados tienden a promover los intereses estratégicos de género, pero, como en el caso de la gestión del gobernador Antonio Cafiero, se trata de un organismo separado del área encargada de la planificación y gestión de la política social, lo que dificulta la concreción de las metas planteadas en prácticas.

10 Gobernador de la provincia de Buenos Aires desde diciembre de 1999 hasta diciembre de 2001.

11 Gobernador de la provincia de Buenos Aires desde enero de 2002 hasta diciembre de 2007.

12 “Ante la crisis: la nueva política socio-económica impulsada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, mayo 2002.

En la gestión gubernamental posterior, de Daniel Scioli¹³, el área social pasó a denominarse Ministerio de Desarrollo Social. En la ley a través de la cual se crea este Ministerio, se menciona también entre sus funciones el fortalecimiento de la familia y el logro de la igualdad de la mujer, así como la elaboración de planes y programas que apoyen la igualdad de oportunidades, especialmente en el caso de las mujeres.

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, se creó la Dirección de Políticas de Género, que forma parte de la Dirección Provincial de Promoción de Derechos Sociales. No se registraron menciones al Consejo Provincial de la Mujer creado por el gobernador Solá, en cuya página Web figuran aún funcionarios de la gestión anterior.

La Dirección de Políticas de Género se propone lograr los siguientes objetivos, entre otros: promover la igualdad de género en todas las políticas, programas y proyectos del gobierno provincial en concordancia con aquellos implementados a nivel nacional e internacional, formular y proponer proyectos de desarrollo comunitario y de igualdad de oportunidades orientadas a fortalecer el capital social, la participación, el liderazgo, la conformación de redes y los espacios de concertación, generar acciones de prevención y contención dirigidas a las mujeres que viven en contextos de violencia familiar, promover la inserción laboral de las mujeres a través del asociativismo y la generación del autosustento y el autoempleo, promover la igualdad de oportunidades para la inserción de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad.

Puede afirmarse, entonces, que la creación de este organismo se vincula con un enfoque de género que contempla las necesidades estratégicas, como en el caso del Consejo Provincial de la Mujer. Pero a diferencia de este Consejo, se destina un área del Ministerio de Desarrollo Social a la problemática de género, proponiendo que atraviese las políticas y acciones de otras áreas del Ministerio y del gobierno provincial y municipal.

13 Iniciada en diciembre de 2007.

En los documentos de la Dirección se fundamenta la utilización del concepto de género, definiéndolo de manera relacional, como el conjunto de las relaciones socialmente constituidas entre hombres y mujeres. Consideran a la equidad de género como un derecho humano y sostienen que es imprescindible lograr la institucionalización de la perspectiva de género, desarrollando acciones tendientes a superar las desigualdades en términos de asignación de recursos, derechos civiles, participación, posiciones de poder y autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres.

Entre sus propuestas programáticas cabe destacar:

- Programa de Formación de Mujeres Dirigentes de la Provincia de Buenos Aires “Construyamos la equidad”: tiene como objetivo conformar un espacio provincial de articulación de mujeres dirigentes en el que confluyan representantes de distintos sectores sociales, políticos, económicos y culturales con la Dirección de Políticas de Género.
- Programa de Promoción del Buen Trato en Niñas, Niños y Adolescentes: tiende a promover y capacitar a nivel local sobre estrategias de buen trato para la prevención del abuso sexual y maltrato infantil desde una perspectiva de género en las 25 regiones de la provincia.
- Programas vinculados con la problemática de la violencia familiar: Proyecto Servicio de Hospedajes Temporarios, Acompañantes en Red para la prevención y atención de la violencia familiar, Promoción de mesas locales y atención de la violencia familiar desde una perspectiva de género.
- Jóvenes por los derechos. Programa Integral de Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos: tiene como objetivo mejorar la salud y calidad de vida de adolescentes y jóvenes pobres de 40 Municipios de la Provincia de Buenos Aires promoviendo la equidad de género en los temas vinculados con los Derechos Sexuales y Reproductivos, particularmente embarazo y anticoncepción, VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual y Violencia desde la perspectiva de los derechos.

- Programa Crecer Jugando en Igualdad de Oportunidades: a través del cual se intenta promover el cumplimiento de la Convención de los Derechos del niño, niña y adolescente desde la perspectiva de Género y el Buen Trato, utilizando recursos lúdicos para ir incorporando hábitos de convivencia entre iguales y el buen trato desde una perspectiva de género. Asimismo se desarrollan cursos de capacitación dirigidos a técnicos y agentes municipales y miembros de organizaciones sociales en modelos de acción para el trato con la infancia y adolescencia desde una perspectiva de género.

De acuerdo con las formulaciones de los documentos consultados, puede afirmarse que los lineamientos de este organismo se ubican en la perspectiva “género en el desarrollo”. Como sostiene Guzmán (1998), las políticas de gobierno incluyen una perspectiva de género cuando existe una voluntad explícita de promover una redistribución de recursos, derechos civiles y de participación y valoración del trabajo de hombres y mujeres. Esta autora rescata una serie de programas específicos que contribuyen a achicar la brecha de género, entre los que incluye algunos de los que desarrolla la Dirección:

“La incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas aconseja la implementación de proyectos específicos orientados a las mujeres, que respondan a la singularidad de la situación de las mujeres y a la necesidad de implementar medidas de discriminación positiva para contrarrestar las desventajas iniciales que comparten algunos grupos de mujeres. Los proyectos orientados a debilitar las prácticas de violencia contra la mujer, dar apoyo a las mujeres víctimas de violencia, favorecer el ingreso al mercado de las jefas de hogar pobres, prevenir y dar atención a las embarazadas adolescentes, contrarrestar la desinformación de las mujeres acerca de sus derechos, son ejemplos de proyectos específicos.” (GUZMÁN, 1998:55-70).

El caso del Plan Más Vida

Tal como señalamos arriba, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano creado en 1995 se planteó como

uno de sus objetivos centrales construir y consolidar una red de organización comunitaria, fomentar la participación. Este protagonismo se hace claramente efectivo especialmente en uno de los programas implementados en el período, que aún continúa con una serie de modificaciones: el Plan Vida (luego denominado Más Vida), definido en los documentos del Consejo como el eje de su política social.

Apartir del análisis de las propuestas programáticas específicas y de los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas a técnicos y agentes locales de este Plan, intentaremos mostrar que este programa se centra principalmente en las necesidades prácticas de género.

El Plan Vida se planteó como objetivos contribuir a la disminución de la morbi-mortalidad materno infantil y a mejorar la calidad de vida de las madres y niños/as con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la provincia. Asimismo, se propuso promover la formación de recursos humanos (que denominan trabajadores vecinales) para conformar y/o fortalecer la organización comunitaria. Dirigido a embarazadas, mujeres que amamantan y niños/as de 0 a 5 años, incluía prestaciones vinculadas con los siguientes ejes: eje nutricional (apoyo nutricional con entrega de alimentos de alto valor nutritivo); eje salud (orientado al desarrollo progresivo de una red de atención materno-infantil que contemple la salud y el control de los niños/as y embarazadas) y eje organización comunitaria (tendiente a consolidar acciones en la población beneficiaria que permitan las prácticas de autogestión y de interrelación barrial).

Durante el año 2008 se implementaron cambios en el programa, se fue suplantando la entrega de alimentos por la de una tarjeta de compra de los mismos emitida por el Banco de la Provincia de Buenos Aires de \$80 mensuales en el caso de hogares con un hijo/a o un hijo en gestación y \$100 mensuales en caso de hogares con dos o más hijos/as¹⁴. En las entrevistas realizadas, tanto las agentes locales del programa como los integrantes del equipo técnico se refirieron a la modalidad inicial del programa.

14 Los datos se presentan en pesos argentinos y equivalen a 22 y 26 dólares respectivamente.

El subprograma Comadres, dirigido a embarazadas y puérperas, incluyó entre sus objetivos específicos el fortalecimiento de redes de acompañamiento y contención de las embarazadas y de la articulación entre las organizaciones barriales y las instituciones de salud, así como la capacitación de las beneficiarias en relación a temas de maternidad desde la óptica comunitaria, lactancia materna, cuidados prenatales, maternidad adolescente y puerperio.

Las Trabajadoras Vecinales llamadas “manzaneras” son las encargadas de implementar en los barrios las acciones del Plan. Junto con las “manzaneras”, se eligen otras trabajadoras vecinales con perfil solidario llamadas “comadres”, encargadas de detectar las embarazadas censadas del Plan Vida, brindarles apoyo y contención, identificando aquellas en situaciones de riesgo, actuar como agentes comunitarios para concientizar sobre la importancia del control prenatal y articular con los profesionales del sistema de salud para organizar encuentros con las embarazadas del barrio.

Consideramos que el calificativo de maternalismo es adecuado para caracterizar tanto el rol de las trabajadoras vecinales en el programa como el de las beneficiarias. Según Aguirre (1997), este término cubre un conjunto de argumentos discursivos y, por otra parte, prácticas vinculadas a determinadas políticas y programas sociales fundados en necesidades y capacidades especiales de las mujeres relacionadas con sus roles tradicionales en la esfera doméstica.

Con respecto a las trabajadoras vecinales, la figura de la manzanera y la comadre quedan fundamentalmente asociadas, en la letra de los documentos, a roles que implican una continuidad con las tareas que desempeñan en el ámbito doméstico, que se vinculan a la asignación naturalizada de la mujer a las tareas reproductivas.

En cuanto a las beneficiarias, también su figura está asociada al concepto de maternalismo mencionado arriba. Aguirre presenta los resultados de una investigación que Provoste (en AGUIRRE, 1997) realizó en Chile en 1995, en la cual identifica las condiciones de acceso y participación de las mujeres pobres en programas sociales en el nivel comunal

y habla de “maternalización de la política social” en dos aspectos: se observa un mayor acceso a los servicios sociales cuando las mujeres son madres y se confunden los objetivos y beneficios dirigidos a las familias y a las mujeres. En el Plan Más Vida se registran estos aspectos: la condición de embarazada o puérpera permite la incorporación como beneficiaria del mismo; los recursos que se brindan están dirigidos a cubrir necesidades básicas de la familia.

Tomando en cuenta los diversos enfoques mencionados sobre la participación de la mujer en el desarrollo, cabe identificar la participación de las trabajadoras vecinales en el Plan con el enfoque MED de la eficiencia ya que, como plantea De la Cruz (1999), este enfoque apunta a satisfacer las necesidades prácticas de género apoyándose en el triple rol de las mujeres (reproductivo, productivo y de gestión comunal) y en la elasticidad de su tiempo.

El rol de las beneficiarias podría asociarse al enfoque del bienestar y no al de la eficiencia como en el caso de las trabajadoras vecinales, ya que las integran al Plan desde su rol reproductivo, reconociendo sus necesidades prácticas.

Las experiencias de las mujeres

Con el objetivo de conocer las implicancias que tuvo la participación en este programa en las representaciones y prácticas de las mujeres y en las relaciones de género, se realizaron entrevistas en profundidad a integrantes de los equipos técnicos de los programas y a trabajadoras vecinales, tanto manzaneras como comadres.

Como señalamos arriba, en la letra de los documentos, la figura de la manzanera y la comadre quedan fundamentalmente asociadas a roles que implican una continuidad con las tareas que realizan en el ámbito doméstico, que se vinculan a la asignación naturalizada de la mujer a las tareas reproductivas. Pero el desempeño de las tareas del Plan ha significado entablar relaciones con vecinos/as, asistir a reuniones, conectarse con el “afuera”, capacitarse. Uno de los aspectos señalados entre los cambios generados por la participación en el programa fue que las mujeres comenzaron a trascender el ámbito doméstico.

Daeren (2004) sostiene que es posible encontrar en casi todos los países un desarrollo de la ciudadanía femenina como un efecto no buscado de los programas asistenciales, dado que programas que han sido creados para vehiculizar la ayuda estatal hacia la familia, muchas veces reforzando los roles tradicionales, les han brindado la posibilidad de romper el aislamiento social y ampliar sus horizontes emocionales y cognitivos y sus redes de apoyo a través de cursos colectivos de capacitación. Señala que como “efecto imprevisto” de la participación en muchos programas, las mujeres aumentaron la confianza en sí mismas y encontraron espacios de socialización y reciprocidad.

Asimismo, la participación de las trabajadoras vecinales en el programa implicó ciertos cambios en la división intrafamiliar del trabajo. Algunas de ellas manifestaron que a veces otros miembros del hogar tuvieron que desempeñar tareas que ellas usualmente realizaban; otras, cambiaron sus formas de organización para seguir cubriendo esas tareas.

En ninguno de los testimonios recogidos entre las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida se registró un cuestionamiento por parte de ellas a la división intrafamiliar del trabajo doméstico.

Desde el punto de vista de los y las integrantes de los equipos técnicos entrevistados, en algunos barrios el trabajo de las manzaneras y comadres ha ido ramificándose hacia otras tareas no ligadas al Plan: canalizar demandas, organizar emprendimientos barriales, contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones barriales, proyectos y actividades que no han sido suficientemente registradas y sistematizadas. En las entrevistas realizadas a manzaneras y comadres se registraron referencias a estos procesos de mediación para la satisfacción de necesidades y de reconocimiento comunitario.

Comentarios finales

Apartir del análisis de documentos de diferentes gestiones del gobierno de la provincia de Buenos Aires hemos identificado

concepciones diversas sobre el género y el papel de la mujer en el desarrollo.

En el marco de las políticas focalizadas que predominan desde la década del noventa, se promueve mayoritariamente lo que Cardarelli y Rosenfeld (2000) llaman “la participación para la sobrevivencia”, basada en la idea de que los grupos en desventaja son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales.

En relación con esta problemática, hemos retomado la distinción que hace Young (1991) entre las necesidades prácticas y estratégicas de género.

Las necesidades prácticas de género son aquellas relacionadas con la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles domésticos que les son asignados por la división sexual tradicional del trabajo. Las necesidades estratégicas de género, en cambio, se relacionan con un cuestionamiento de la posición de las mujeres en la sociedad, con una redefinición de relaciones económicas y políticas. Tal como señala la autora, para apuntar a las necesidades estratégicas los planificadores deben reconocer la desigualdad de género y elaborar políticas que, partiendo de este reconocimiento, tiendan a eliminar las brechas de género. Se reconocen los intereses estratégicos no encerrándose en un discurso centrado sólo en la mujer, sino en un intento de superar las inequidades y poner tanto a varones como mujeres en igualdad de oportunidades para acceder a una capacitación laboral y a un empleo.

A partir del análisis de las propuestas de las diferentes gestiones gubernamentales de la provincia de Buenos Aires en el área social, podemos plantear que la mayoría de los lineamientos no apuntan a los intereses estratégicos, ya sea porque consideran sólo las necesidades prácticas reproductivas de las mujeres o porque aun promoviendo la inserción de la mujer en ámbitos extradomésticos no diseñan estrategias para compensar la situación de inequidad vinculada con la división sexual del trabajo dominante. Orloff considera que:

“Para realizar un adecuado análisis del contenido y de los efectos de las políticas sociales se deben tomar en cuenta las verdaderas diferencias de género en el trabajo productivo y reproductivo y en el acceso a los derechos civiles y políticos, analizando la forma en que estas diferencias influyen en la lucha y las demandas de beneficios al Estado en su calidad de ciudadanos hombres y mujeres.” (en AGUIRRE, 1997).

A partir de 2007 se registraron formulaciones generales con perspectiva de género y de derecho en documentos y discursos oficiales. Se creó la Dirección de Políticas de Género, encargada de desarrollar programas y capacitaciones vinculadas con problemáticas tales como violencia familiar, salud sexual y reproductiva y de promover la perspectiva de género en otras áreas del gobierno provincial y municipal.

Pero tomando el caso de uno de los programas más importantes de la provincia de Buenos Aires por su permanencia y cobertura, el Plan Más Vida, sostenemos que también persiste en el área social el enfoque de la eficiencia de la perspectiva Mujer en el Desarrollo.

Las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida responden a la caracterización que hacen Cardarelli y Rosenfeld (2000) de “agentes sociales”, término que usan para referirse al conjunto de mujeres que, convocadas desde su rol de madres, amplían sus responsabilidades incluyendo la atención de necesidades comunitarias.

A partir de los testimonios recogidos sobre las experiencias de trabajadoras vecinales en el programa, podemos afirmar -en coincidencia con las conclusiones de otras investigaciones realizadas- que en muchos casos el hecho de participar estuvo acompañado por cambios en la subjetividad y en las experiencias de las mujeres involucradas.

En el marco del Plan se les asignó el papel de “consejeras” y “monitoras” de las familias de bajos ingresos y proveedoras de soluciones a las necesidades básicas, continuando con los enfoques previos centrados en la responsabilidad de las mujeres por el bienestar de las familias y los niños y niñas. Pero en algunos barrios, el trabajo de las manzaneras y

comadres ha ido ramificándose hacia otras tareas no ligadas al Plan: canalizar demandas, organizar emprendimientos barriales, contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones barriales, proyectos y actividades que no han sido suficientemente registradas y sistematizadas.

Los y las técnicas del programa entrevistados rescataron los cambios subjetivos, el sentimiento de inclusión en una red provincial legitimada por el Estado y los cambios en el posicionamiento familiar y comunitario que se fueron produciendo en las manzaneras y comadres (EGUÍA Y ORTALE, 2007).

Desde esta misma perspectiva Fournier y Soldano (2001), al analizar las implicancias que tuvo la participación de las trabajadoras vecinales en el Plan Vida en una zona del conurbano bonaerense, sostienen que la misma habilitó una serie de procesos de distinción y reconocimiento a nivel comunitario y de las instituciones del Estado, que cristalizó en una visibilidad pública y capacidad de interlocución crecientes.

De acuerdo con los testimonios recogidos en nuestra investigación es posible sostener que las experiencias realizadas en el Plan Vida/Más Vida contribuyeron a sentar las bases para un cambio en la posición de las mujeres en el ámbito público y privado.

Con respecto al ámbito público, en el caso de las trabajadoras vecinales, su participación ha dado lugar a gestiones en instituciones especialmente municipales, vinculadas con necesidades prácticas de género. En muchos casos, ese proceso de conocimiento de los problemas de los hogares de su comunidad de pertenencia, algunos compartidos, y de intento de buscar soluciones abrieron un abanico de actividades que nunca habían realizado y que las posicionaron de otra manera para un posible proceso de empoderamiento. En muchos casos aumentó su autoestima, trascendieron el ámbito del hogar y del barrio en el intento de aportar soluciones a otras problemáticas que iban conociendo. Se fueron relacionando con funcionarios/as y técnicos/as municipales y provinciales y con ONG y fueron siendo reconocidas por ellos/ellas y por los y las vecinas como referentes.

Planteamos que a partir de estos procesos se fueron posicionando mejor para apuntar al empoderamiento, porque cuando comenzaron a participar en el programa su situación era de encierro doméstico.

“El empoderamiento no es un proceso lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para las diferentes mujeres o grupo de mujeres. El empoderamiento es diferente para cada individuo o grupo según su vida, contexto e historia, y según la localización de la subordinación en lo personal, familiar, comunitario, nacional, regional y global.” (LEÓN, 2001:20).

Pero para avanzar en el sentido de los intereses estratégicos de género sería preciso lograr, por ejemplo, el reconocimiento de este trabajo de gestión social como tal y, por lo tanto, la percepción de un salario como en cualquier otro trabajo. Las trabajadoras vecinales han recibido y reciben actualmente sólo las prestaciones que se han otorgado en las diferentes etapas del Plan (alimentos y tarjeta para la compra de alimentos), como la población beneficiaria.

Consideramos que este reconocimiento es fundamental para profundizar la perspectiva de género con la cual se está trabajando desde la Dirección de Políticas de Género.

En este mismo sentido, Moser señala que:

“... en virtud de su valor de cambio, sólo el trabajo productivo se reconoce como tal. El trabajo reproductivo y de gestión comunal, al ser considerados “naturales” y no productivos, no son valorizados. Esto tiene serias consecuencias para las mujeres. Significa que la mayor parte, si no todo, del trabajo que realizan es invisible y no reconocido como trabajo por los hombres de la comunidad ni por los planificadores que evalúan las diferentes necesidades dentro de las comunidades de bajos ingresos.” (MOSER, 1991:64).

Con respecto al ámbito privado, no se registraron referencias explícitas en el discurso de los agentes locales del Plan Más Vida entrevistadas sobre la inequidad en la división sexual del trabajo doméstico. Pero de hecho su desempeño en los programas ha implicado una mayor participación del resto de los miembros del hogar en el mismo, incluyendo a sus cónyuges.

Como señala Batliwala (1997), con el fin de desafiar su subordinación, las mujeres tienen que reconocer la ideología que legitima la dominación masculina. Este reconocimiento entraña el cuestionamiento de los valores y las actitudes que la mayoría de las mujeres ha internalizado desde la niñez.

“No existe una fórmula mágica o un diseño infalible para el empoderamiento. No obstante, la experiencia muestra claramente que las estrategias de empoderamiento tienen que intervenir a nivel de la ‘condición’ de las mujeres mientras, al mismo tiempo, se está transformando su ‘posición’, abordando simultáneamente las necesidades prácticas y las estratégicas.” (BATLIWALA, 1997:207).

Para que el posicionamiento que han logrado las trabajadoras vecinales en el ámbito doméstico avance en un proceso de empoderamiento, deberían incrementarse aquí también las acciones que apunten a los intereses estratégicos de género, propiciando la toma de conciencia por parte de las mujeres de su rol subordinado en la división sexual del trabajo y la necesidad de redefinición del mismo en el seno del hogar.

Bibliografía

Aguirre, R. (1997). El maternalismo en las políticas sociales. En E. Hola, y A. M. Portugal (Eds.), *La ciudadanía a debate*. Ediciones de las mujeres Nº 25. Santiago de Chile: Isis Internacional.

Batliwala, S. (1997). El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción. En M. León (Coord.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Colombia: Tercer Mundo Editores y Universidad Nacional de Colombia.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000). Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En S. Duschatzky (Comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

Daeren, L. (2004). Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una perspectiva de Género. Seminario internacional: *Políticas y programas*

de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género. Quito: CEPAL.

De la Cruz, C. (1999). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo.* Vitoria: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

Eguía, A. y Ortale, S. (2007). El Plan Vida y Comadres desde la perspectiva de los equipos técnicos. En A. Eguía y S. Ortale (Comps.), *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires.* La Plata: Edulp/CIC/IPAP/UNLP.

Fournier, M. y Soldano, D. (2001). Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense. Una mirada al lugar de las manzaneras. En: *II Jornada Anual de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento.* Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Guzmán, V. (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. En E. Largo (Ed.), *Género en el Estado. Estado del Género.* Ediciones de las Mujeres Nº 27. Santiago de Chile: Isis Internacional.

León, M. (2001). El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género. *La Ventana.* 13, 94-106.

Mason, L. (2004). *La política en femenino.* Buenos Aires: IDES. Centro de Antropología Social.

Moser, C. (1991). La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. En V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (Coords.), *Una nueva lectura. Género en el desarrollo.* Lima: Entre Mujeres.

Orobitg, G. (2003). Sexo, género y antropología. En S. Tubert (Ed.), *Del sexo al género. Los equívocos de un concepto* (pp. 253-280). Madrid: Ediciones Cátedra-Universitat de València.

Parella, S. (2003). Repensando la participación de las mujeres en el desarrollo desde una perspectiva de género. *Papers.* 69. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Rendón, T. (2003). Género, Desarrollo y Cooperación al Desarrollo. En *Documentos de Trabajo en Análisis Económico.* 4, Vol. 2. España: Universidad de la Coruña.

Scott, J. (1999). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Navarro y C. Stimpson (Comps.), *Sexualidad, género y roles sexuales.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Young, K. (1991). Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres. En V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (Coords.), *Una nueva lectura. Género en el desarrollo.* Lima: Entre Mujeres.