



Revista de Estudios de Género. La ventana

ISSN: 1405-9436

ISSN: 2248-7724

revista_laventana@csh.udg.mx

Universidad de Guadalajara

México

Voria[1], María Andrea

**Las políticas públicas frente al dilema de la violencia de género y
del cuidado: paradojas del programa "Ellas Hacen" en Argentina**

Revista de Estudios de Género. La ventana, vol. VI, núm. 50, 2019, Julio-, pp. 205-230

Universidad de Guadalajara

México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88460080009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL DILEMA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y DEL CUIDADO: PARADOJAS DEL PROGRAMA "ELLAS HA- CEN" EN ARGENTINA

PUBLIC POLICIES FACED WITH THE DILEMMA OF GENDER VIOLENCE AND CARE: PROGRAM "ELLAS HACEN" IN ARGENTINA PRADOXES

MARÍA ANDREA VORIA¹

¹ Universidad de Buenos Aires, Conicet.
Correo electrónico: andreavoria@gmail.com

Resumen

Este artículo aborda los dilemas y paradojas a los que se enfrenta una política pública dirigida a mujeres-madres de sectores vulnerables, frente a la cuestión de la violencia de género y del cuidado. Nos referimos al programa Ellas Hacen del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, implementado entre los años 2013-2018. Si bien se trata de una política que pretendió incorporar las cuestiones de autonomía y violencia, resulta paradigmática a la hora de analizar los vacíos a los que hacen frente las mujeres en relación a las estrategias y dispositivos de cuidado, como a los itinerarios de aquellas

que se encuentran en situación de violencia.

La propuesta es adentrarnos y dar voz a la micropolítica de los cuadros intermedios del programa que, a la vez que ponen en marcha y sostienen la implementación de la política, generan grietas y resistencias, que en muchos casos paradójicamente garantizan su sostenimiento. Resulta clave considerar la violencia contra las mujeres a la luz de la problemática del cuidado, en tanto es en ese punto que se anudan muchas de las posibilidades e imposibilidades reales de las mujeres para salir de la situación de violencia de género. A pesar que el programa no previó ningún dispositivo de cuidado, paradójicamente se observa la búsqueda permanente de respuestas solidarias pero precarias entre las propias destinatarias que devienen incluso en estrategias grupales de cuidado mutuo. Consecuentemente, la centralidad que el cuidado tiene en el sostenimiento de las condiciones de la vida así como en la prevención de la violencia de género, apunta indefectiblemente a la necesidad que el Estado asuma un compromiso radical con la superación de la división sexual del trabajo.

Palabras clave: políticas públicas, violencia de género, autonomía, cuidado, discursividades estatales.

Abstract

This article approaches the dilemmas and paradoxes faced by a public policy destined to mother-women of vulnerable

sectors, in front of the issue of gender violence and care. We refer to the "Ellas Hacen" Program of the Ministry of Social Development of Argentina, implemented between 2013 and 2018. Although it is a policy that pretended to incorporate the issues of autonomy and violence, it results paradigmatic when analyzing the gaps faced by women in relation to care strategies and devices, as well as the itineraries of those under a violence situation.

The approach is to enter and give voice to the micropolitics of the intermediate bureaucracy of the program, that while they start and hold the implementation of the policy, also generate cracks and resistances, which in many cases paradoxically guarantee its sustainability. It is key to consider violence against women in light of care, as it is at this point where meet many real possibilities and impossibilities of women to get out of the gender violence situation. Despite the program did not foresee any care device, paradoxically we observe a permanent search of solidarity but precarious responses between the recipients, that even become in group strategies of mutual care. Consequently, the centrality that care has in sustaining life conditions, as well as in the gender violence prevention, unfailingly points the necessity for the State to assume a radical commitment to overcome the sexual division of labor.

KEYWORDS: PUBLIC POLICIES, GENDER VIOLENCE, AUTONOMY, CARE, STATE DISCOURSES.

RECEPCIÓN: 27 DE JULIO DE 2018/ACEPTACIÓN: 15 DE OCTUBRE DE 2018

INTRODUCCIÓN

Pensar al Estado en clave de género, a través del análisis específico de una política pública como ha sido el programa Ellas Hacen del Ministerio de Desarrollo Social (2013-enero 2018) en Argentina, nos enfrenta a una serie de desafíos e interrogantes, en especial cuando lo que se pone en juego es la autonomía y la integridad de las mujeres, en especial de sectores vulnerables, frente a la problemática de la violencia de género. Las políticas públicas con alguna incidencia sobre la autonomía y/o la integridad de las mujeres, específicamente dentro de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la nación argentina exponen en los últimos 15 años una serie de fragilidades institucionales, como así también de inconsistencias e incoherencias tanto en su diseño como en su implementación, propias *al menos* del vacío de perspectiva de género en el diseño de la política.

En este sentido, una cuestión clave es abordar la violencia de género como un *continuum* entre el ámbito público y el ámbito privado. Dicha perspectiva interpela e involucra al Estado como un actor central, tanto a nivel de sus acciones como

de sus omisiones, para ver a *las claras* que la problemática de la violencia de género se enfrenta de bruscas con la violencia institucional contra las mujeres². Así, la propuesta de este artículo busca desarmar la visión monolítica del Estado como actor social unívoco, unísono, para adentrarnos y dar voz a la micropolítica de los cuadros intermedios del MDS (Perelmutter, 2017) que, a la vez que ponen en marcha y sostienen desde el territorio la implementación de la política, generan grietas y resistencias, que en muchos casos paradójicamente garantizan el sostenimiento y la continuidad de la política.

En términos metodológicos, propongo un acercamiento y análisis del programa Ellas Hacen (EH) con el propósito de mirar la *hechura* de una política pública que atiende (al menos en sus condiciones de ingreso) a la problemática de la violencia de género y que a la vez pretende en su justificación fortalecer la autonomía de las mujeres de sectores vulnerables con altas cargas de responsabilidades de cuidado.

Para ello, presentamos parte de los hallazgos del trabajo de campo realizado a lo largo del año 2017 en el marco de mi proyecto de investigación postdoctoral³, que incluyó la revisión de fuentes secundarias, entre ellas, normativa, informes

² CEPAL (2007) considera que los Estados pueden incurrir tanto por acción como por omisión en violencia institucional, la cual “se expresa mediante la criminalización de la víctima en policías o juzgados, la negligencia para investigar las causas detrás de las demandas en los servicios de salud, la repetición traumática de la experiencia de las víctimas en los procesos judiciales, la lentitud y complejidad de los procedimientos administrativos y la baja prioridad que estos servicios tienen en las políticas y presupuestos gubernamentales. (...) La violencia institucional también se expresa en la brecha lingüística entre las mujeres que hablan lenguas originarias y las autoridades que desconocen estos idiomas, lo que dificulta la comunicación.”

³ Los resultados de esta investigación se enmarcan en el desarrollo de mi Beca Post-doctoral PDTS-CONICET en el marco del proyecto de investigación (PDTS 591) “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, dirigido por la Dra. Laura Pautassi.

de gestión y pedidos de informes, así como fuentes primarias basadas en 10 entrevistas en profundidad a funcionarios/as, ex funcionarios/as y personal técnico del MDS, vinculado directa o indirectamente con el programa EH.

MARCO DE SURGIMIENTO DEL ELLAS HACEN

Durante los gobiernos de gestión kirschnerista en Argentina (2003-2015) se impulsó una línea de política social a cargo principalmente del MDS destinada a sectores débilmente integrados al mercado de trabajo formal que, por un lado, se alineaba a los llamados Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), y por el otro, retomaba discursivamente el ideario de la economía social con el propósito de promover la inclusión social con trabajo. Así, cobró centralidad también la noción de “territorio” como estrategia de acercamiento a la población, las organizaciones sociales y los gobiernos locales,

incluso, se desarrolló una estructura burocrática propia a nivel local⁴ sobre la cual haremos alguna mención más adelante.

Dentro de los ejes de la política social del MDS que buscaron fomentar la economía social con una visión trabajocéntrica (Ferrari y Campana, 2018), se lanza en el año 2009 el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argenti-

⁴En este marco, fueron creados los Centros de Referencia (CDR), los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y los Centros de Atención Local (CAL).

na Trabaja”⁵, el cual “se constituyó en un ejemplo de envergadura que haciendo uso de las cooperativas creadas bajo programas sociales, combina principios cercanos al ‘capital humano’, nociones restrictivas de economía social, lógicas propias de transferencias de dinero a familias y prácticas próximas al trabajo asalariado” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015, p. 3).

Por su parte, el Programa EH es creado en el año 2013 como una segunda etapa de dicho programa, dirigido a mujeres desocupadas con 3 o más hijos/as menores de 18 años y/o discapacitados/as que perciben Asignación Universal por Hijo/a; residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad; jefas de hogares monoparentales; así como a mujeres que se encuentran en situaciones de violencia de género. Requería de las destinatarias que se organizaran en cooperativas de trabajo, que completaran estudios primarios o secundarios, según correspondiera; se capacitaran en oficios o producción; y aplicaran los conocimientos en prácticas de mejoras de su hábitat (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). A pesar de ello, no se logró alcanzar la etapa de desarrollo de cooperativas de trabajo que lograran consolidar dicho fortalecimiento.

La meta estimada para la inscripción antes de su inicio fue de 100 mil mujeres, de las cuales 98.876 mujeres cumplían

⁵ El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) consiste en una transferencia monetaria destinada a desocupados/as sin ingresos formales o prestaciones jubilatorias y excluidos de otros programas sociales. En contrapartida, los/as trabajadores/as, agrupados en cooperativas, debían participar de la realización de alguna obra de infraestructura de baja o de mediana complejidad en barrios populares. A la vez, los perceptores del plan podían gozar de ciertos beneficios sociales tales como el descuento jubilatorio y el acceso a una cobertura de salud, lo que involucraba una mejora adicional de las condiciones de trabajo respecto de las intervenciones previas.

inicialmente con los criterios de elegibilidad. En su totalidad, pertenecían a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica y ocupacional. Mientras que el 49,6% de las titulares no tenía oficio ni ocupación previo al ingreso al Programa, el porcentaje restante se desempeñaba en tareas de servicio doméstico (17,68%), cuidado de personas adultas y niños (2,35%), vendedora o comerciante (2,15%) o vendedora ambulante (1,17%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). A su vez, al momento del ingreso, casi el 80% no había completado la escolaridad formal (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

BALANCES DE GÉNERO

En términos de género, si bien coincidimos en que la concepción “trabajocéntrica” tuvo cierta pregnancia en las políticas sociales implementadas en los últimos quince años en Argentina dada por los requisitos para el acceso (desocupación) y por las exigencias de diversas contraprestaciones (Arcidiácono, 2017)⁶, es importante remarcar que dicha concepción se repliega para dejar paso a una concepción “implícita de cuidado” por parte de aquellas políticas orientadas masivamente hacia mujeres, o para ser más precisas, hacia mujeres-madres (tales como el Plan Fa-

⁶Entre ellas cabe destacar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), surgido en el marco de la crisis económica y social que atravesó Argentina alrededor del año 2001. El mismo entregaba un subsidio monetario mensual a las jefas de hogar sin empleo con hijos/as menores de 14 años, y les brindaba la posibilidad de completar sus estudios primarios y/o secundarios. Llegó a contar con casi dos millones de beneficiarios en 2003. El PJJHD supuso un punto de inflexión en términos de las implicancias que las contraprestaciones laborales tuvieron para las mujeres. Si bien al inicio la contraprestación se daba muchas veces en ámbitos que reforzaban el rol cuidador de las mujeres (comedores, guarderías, limpieza, entre otras), supuso al mismo tiempo para ellas la “salida” del ámbito doméstico con un claro impacto sobre las relaciones familiares.

milias⁷, la Asignación Universal por Hijo⁸ y, como veremos, el programa EH).

Pautassi (1995) describe este fenómeno como de “feminización de los planes”, lo cual supone un factor de riesgo para las mujeres, pues al no incorporarse al mercado de trabajo se profundiza su vulnerabilidad económica y se cercenan los espacios de socialización y de reconocimiento social. Vale advertir que la incidencia de mujeres sin ingresos propios que depende de otros para su subsistencia es un factor que se torna especialmente crítico frente a situaciones de violencia, debido a la dependencia económica con el agresor, con resultados muchas veces fatales (CEPAL, 2014).

En relación a este último punto, la evidencia indica que los procesos de autonomización de las mujeres, así como pueden incidir sobre la salida de las situaciones de violencia, también pueden ser un factor de *recrudecimiento* de la misma (Rodríguez, 2011; Rego y Pinzani, 2014; Gherardi, Martelotte y Pautassi, 2016; Vicente y Voria, 2016; Arcidiácono y Bermúdez, 2018). En este sentido, los momentos de mayor riesgo para ellas suelen ser justamente aquellos que generan movimientos y cambios ori-

⁷ En el año 2006 es implementado por el MDS el Plan Familias, orientado a mujeres con cargas familiares. Dicho Plan consistía en una transferencia monetaria, cuyas titulares eran las mujeres. El monto de la prestación se ajustaba en virtud de la cantidad de niños/as (hasta un máximo de 5 hijos/as) y estaba sujeta al cumplimiento de controles de salud, a la concurrencia escolar de los/as niños/as y a la participación en actividades de promoción familiar y comunitaria. Las implicancias en términos de género de este Plan fueron significativas: mujeres consideradas como “inempleables” y confinadas al ámbito doméstico, fueron desplazadas de los programas de empleo subsidiado cuya condición exigía una contraprestación laboral (Calvi y Zibechi, 2006).

⁸ En el año 2009 se implementa la AUH, la cual constituye una transferencia que le corresponde a las/os hijas/os de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. En caso que ambos padres cumplen con los requisitos se privilegia como titular de la prestación a la madre. El fundamento de dicho “privilegio” radica en asignar (y controlar) las responsabilidades de cuidado (sanitarias y educativas) sobre sus hijos/as, lo cual supone un cuestionable sesgo de género con un bajo efecto desfamiliarizador (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Si bien reúna características prototípicas de los programas de transferencias condicionadas que venían implementándose en la región, el salto cualitativo estuvo dado por su incorporación a la “seguridad social no contributiva”, al insertarse institucionalmente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

tados hacia procesos de salida y reafirmación de su autonomía, como el establecimiento de una denuncia y/o de medidas de protección, la comunicación al agresor de su decisión de separarse (Fernández, 2013), el conseguir un empleo e incluso, en nuestro caso, la inscripción y participación en una política pública con algún tipo de contraprestación en el ámbito público. En resumen, la evidencia refuerza la responsabilidad del Estado de acompañar, proteger y fortalecer a las mujeres en dichos procesos de desvictimización (Velázquez, 2003).

ITINERARIOS DE LA VIOLENCIA

La inclusión de las mujeres en situación de violencia como criterio de incorporación al programa EH, supone un avance en tanto reconocimiento por parte del Estado, al menos a nivel discursivo, de una problemática que lo

involucra en tanto garante de la integridad de las mujeres que atraviesan dicha situación⁹. Si bien al menos el 20% de mujeres incorporadas al programa se encontraban inicialmente en situación de violencia de género, el Estado no logró generar los mecanismos ni los dispositivos adecuados

para asegurar la integridad de estas mujeres, así como los medios y los recursos para garantizar que pudieran terminar el vínculo con el agresor. Más allá del “criterio de violencia” en el proceso de inscripción, la violencia contra las mujeres

⁹ De acuerdo al marco normativo argentino, la modalidad de violencia doméstica, tal como es entendida por la Ley 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, puede manifestarse a través de la violencia física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, y contra la libertad reproductiva, donde el vínculo con el agresor puede ser de pareja o de ex pareja, ya sea que convivan o no, es decir, arreglos vinculares más o menos estables.

resultó ser una problemática que se filtró por todas las rendijas del EH, afectando al menos al 40% de las titulares (MDS, 2014, 2015).

Para los equipos del programa, la atención de la problemática sufrida por las titulares genera a la vez altos niveles de compromiso, tiempo y preocupación, así como un alto grado de frustración, en tanto que la “gestión de la violencia” suele quedar relegada a la buena voluntad personal de los mismos, que en ningún caso se articula dentro de mecanismos aceptados y protocolizados de acompañamiento y seguimiento por parte del mismo programa.

Yo rescato mucho esto de que se haya visibilizado en las compañeras que lo que mucho de ellas estaban sufriendo era una cuestión de violencia, después no tuvimos las herramientas...No sé si las tenía que tener solamente el Estado, porque también surgieron muchas formas organizativas de las propias compañeras de dar respuesta a eso, tal vez lo más primario, un grupo de whatsapp y nos avisamos... Me acuerdo, mirá: estábamos en un club, donde yo estaba de casualidad en la puerta, un invierno era, no me acuerdo el mes, vino un tipo borracho mal, “vengo a buscar a mi mujer porque se fue de casa”... Yo conteniendo al tipo diciendo “yo te entiendo...” ¿viste? Me ponía al lado de él, “te la voy a buscar ¿cómo se llama?”,

voy al patio, en ese club había 700 mujeres "Miren compañeras ¿quién es Fulana de tal?" "Tal": no te miento, la cara la tenía morada, bueno, está el marido acá de la compañera golpeada que está en la puerta queriendo venirla a buscar de los pelos, 50 mujeres salieron, el tipo creo que hizo los 100 metros llanos... ganaba las Olimpiadas, y hubo que parar ese día la jornada, pero parecía un día de festejo para las compañeras: se habían animado. (Ex funcionario MDS)

De modo que, si bien, al menos a título enunciativo, el Estado logra habilitar una política pública orientada hacia una población de mujeres altamente vulnerables no abordada hasta el momento institucionalmente, genera un "efecto rebote no esperado" que el propio Estado no logra canalizar ni dar respuesta eficazmente.

Los espacios de socialización de las mujeres en el marco (e incluso más allá) del EH devinieron en estrategias (auto) organizativas a nivel barrial en relación a la violencia contra las mujeres, a la vez protectoras y de resistencia, que indirectamente demostraron que el Estado no estaba "a la altura de las circunstancias" para atender las situaciones que emergían a borbotones en la cotidianidad del EH. "Para mí el proceso mismo que dieron las mujeres, desde la base, interpeló mucho los resortes del Estado" (Ex-funcionaria MDS).

Esto último de ningún modo quiere decir que el Estado no haya orientado (aunque infructuosamente) su gestión y sus recursos a la atención del tema, sino que los recursos humanos y materiales destinados no lograron en ningún sentido dar una respuesta estructural e integral a una problemática que, a partir paradójicamente de la intervención del programa, se volvió inabarcable a los ojos del propio equipo entrevistado.

ABORDAJES INABORDABLES, PARADOJAS DEL ELLAS HACEN

Una vez creado y puesto en marcha el EH, donde la violencia adquiere magnitudes inesperadas incluso para el propio Estado, la gestión del MDS junto con el (ex) Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)¹⁰ intentan canalizar los casos de mujeres titulares que se encontraban en situación de violencia a través de mecanismos de articulación a nivel interinstitucional y multiescalar.

A nivel *interinstitucional*, la principal articulación que se da desde el inicio de la implementación del EH es entre el MDS y el por entonces CNM. Dicha articulación se concretó específicamente en tres niveles. En primer lugar, el equipo técnico del CNM participó activamente en la preinscripción al EH, en todas las jurisdicciones del territorio nacional don-

¹⁰ En el año 2017 por un Decreto presidencial el Consejo Nacional de las Mujeres de Argentina pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y fue reestructurado como “Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)”.

de se implementó el Programa. De este modo, el equipo de dicho organismo recibió a las mujeres que se acercaron a la inscripción, y en ese marco, bajo un dispositivo enmarcado en la entrevista, se asesoró y derivó a aquellas mujeres que se encontraban en situación de violencia de género. Asimismo, se priorizó su incorporación y pase a la instancia definitiva de inscripción en el Programa (CNM, 2017). En segundo lugar, el CNM participó activamente en la etapa de formación, tanto a nivel de las capacitaciones a través de talleres referidos a sensibilización en género, derechos de las mujeres y violencia de género por parte específicamente de la Dirección Nacional de Asistencia Técnica de dicho organismo, como

a nivel de las dos Diplomaturas diseñadas y puestas en marcha para las mujeres del EH residentes en CABA y en el conurbano bonaerense¹¹. En tercer lugar, el apoyo del CNM al programa refería a la atención y seguimiento de los casos de titulares en situación de violencia de género¹².

¹¹ Por un lado, se puso en marcha la Diplomatura en “Operador Social con Orientación en Promoción de la Equidad y Prevención de las Violencias de Género” (MDS en convenio con la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata y el Consejo Nacional de Las Mujeres). Y por el otro, la Diplomatura en “Operador Social con Orientación en Agroecología, Urbanismo, Hábitat Social y Producción e Intervención Cultural Popular” (MDS en convenio con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y con la Universidad Nacional de San Martín).

¹² En este caso específicamente, la articulación se daba entre la Dirección de Formación del MDS y el área de asistencia técnica del CNM.

A nivel *multiescalar*, el foco estuvo puesto en el abordaje territorial especialmente a través de la figura de los Centros de Atención Local (CAL), como así también de los Centros de Referencia (CDR) que, como dijimos, forman parte de la estructura del MDS a nivel del territorio nacional con llegada directa a

las titulares (Perelmiter, 2016), donde la red territorial que lograba tejerse excedía incluso los nudos estatales.

El rol de los CAL para el EH ha sido fundamental dentro del enclave territorial como espacio de circulación y comunicación entre las titulares y el MDS, en especial en lo que se refiere a la gestión del presentismo, asistencia, licencias, novedades de pago, monotributo social, etc., además de la gestión y derivación territorial propia de los casos de violencia. En consecuencia, podemos advertir que la gestión del programa a nivel del MDS “descansó” sobre los CAL sin advertir que, por más que formaran parte de la misma estructura burocrática, la intervención en violencia especialmente quedaba “territorializada”. Esto suponía para las mujeres en situación de violencia que los recursos ofrecidos fueran ciertamente *desiguales* de acuerdo a la jurisdicción de la cual se trataba, y que las intervenciones siguieran muchas veces criterios *discrecionales*, ante la falta de protocolización.

Dicha fragmentación espacio-temporal, resulta un rasgo crucial para comprender la micropolítica de la autoridad del Estado nacional, así como el hiato que se genera entre los agentes centrales y los locales, aun cuando todos pertenecen a la misma estructura burocrática del MDS. Se trata de una distancia insoslayable que “degrada[ba] el contenido profesional y político de sus prácticas, los condena[ba] a la ‘baja política’ o a la ‘mera caridad’ (Perelmiter, 2017, p.147). Así, a pesar que en su diseño y fundamentación el EH resultaba promisorio,

¹³ A principios de 2018, los programas EH y AT han migrado al programa "Hacemos futuro" cuyo objetivo es "empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social". La creación del programa "Hacemos Futuro" ya no promueve el trabajo cooperativo sino que fomenta la idea de unidad productiva, la cual puede estar integrada por varias personas o bien por una sola. De este modo, se prioriza la individualidad del beneficiario que se potencia al eliminar a nivel territorial a los entes ejecutores del programa y a los espacios de construcción colectiva desde donde realizaban sus tareas socio-comunitarias y productivas. Dichos espacios de gestión local, estaban atravesados por una construcción colectiva y de sociabilización entre la comunidad, la política local y la política nacional (Ferrari Mango, 2018).

¹⁴ En relación a este punto, la información disponible da cuenta que la tasa de dependencia de las destinatarias es del 3,5; es decir que por cada titular hay más de tres personas promedio en el hogar que dependen económicamente de la misma. A lo cual cabe agregar que un 13,5% de titulares tienen hijos/as con alguna discapacidad (MDS, 2014). Respecto a la composición etaria de los grupos familiares, el 60,2% está compuesto por menores de 0 a 17 años, de los cuales un 7% son niños/as de 0 a 2 años (MDS, 2015).

estos mecanismos generaron en los equipos tanto centrales como locales, altos niveles de frustración por distintas dificultades y razones que a su vez les insumían mucho tiempo y energía a nivel de las "microarticulaciones"¹³.

EL NUDO CRÍTICO DEL CUIDADO

Resulta de suma importancia a la hora de analizar programas como el EH la consideración de la violencia contra las mujeres a la luz de la problemática del cuidado¹⁴, y viceversa, en tanto que la maternidad de las mujeres que sufren violencia de género y las responsabilidades de cuidado hacia sus hijos/as, determinan en gran parte la trayectoria a seguir para lograr salir ellas y sus hijos/as de la situación de violencia (Vicente y Voria, 2016). En este sentido, las mujeres madres en situación de violencia de género suelen tomar en consideración su rol y responsabilidades de cuidado a la hora de decidir dejar, quedarse o volver con su pareja violenta (Alcalde, 2014).

De este modo, las responsabilidades de cuidado pueden operar para ellas tanto como factor impulsor, inhibidor como precipitante de la ruta crítica (Sagot, 2010). Es decir que, mientras en al-

gunos casos el cuidado y el bienestar de los hijos/as es puesto en primerísimo plano por las mujeres, incluso a costa de su propia integridad, en otros casos resulta un factor precipitante de salida.

En relación a este nudo crítico que se teje entre violencia, cuidado y autonomía, la única “consideración” por parte del Programa EH en términos de la carga de cuidado para mujeres ha sido que las actividades propuestas a las titulares en el marco del programa, se llevan adelante en las franjas horarias en las que las hijas e hijos de las mismas asisten a la escuela en sus distintos niveles y a centros de desarrollo infantil. Dichas actividades, ofrecen flexibilidad en cuanto a los turnos (mañana, tarde y en algunos casos nocturnos) para que las titulares puedan acomodar sus horarios de cursada a los de sus hijos/as (MDS, 2017). De todos modos, dicha “consideración” refuerza y reproduce la carga de cuidado unilateralmente sobre las titulares, lo cual atenta contra cualquier atisbo de, al menos, flexibilizar la división sexual del trabajo.

Si bien, diversos estudios demuestran que frente a la falta de servicios estatales universales y gratuitos de cuidado y ante la imposibilidad de contratar servicios de cuidado en el mercado, las mujeres de sectores vulnerables suelen poner en juego diferentes alternativas a nivel comunitario para cubrir dichas demandas (Pautassi y Zibecchi, 2010; Zibecchi, 2015), el Programa EH no previó entre sus componentes una estrategia formal de cuidado de sus hijos/as, que potencie la posibilidad de estas mujeres

de acceder a la capacitación y a la participación en el mercado laboral en condiciones dignas y equitativas.

Yo creo que nunca se le encontró la vuelta [...] hubo planteos fuertes de trabajadores del programa diciendo "esto lo tenemos que cubrir de alguna manera, no podemos sostener la exigencia...". La exigencia se solía ablandar, pero la propuesta era poder generar algún sostén y no ablandar la exigencia diciendo: "bueno, no vengas". No: que pueda venir. ¿Cómo garantizabas...? Pensando que, además, había alguna cosa interesante en esa accesibilidad. Pero nunca se pudo resolver. (Técnica profesional MDS).

Los principales obstáculos que han impedido hasta el momento desarrollar un dispositivo de cuidado para las mujeres se vinculan, de acuerdo con los resultados de esta investigación, con la dispersión territorial del programa, el permanente cambio de sedes de formación, la dispersión horaria de las actividades, la conformación de los grupos, etc. Sin embargo, más allá de todas estas dificultades, otra de las grandes paradojas del EH es que el cuidado fue y es *puesto en el centro*, a costa de las propias mujeres. De algún modo, que el cuidado tome e invada la escena pública del barrio, el club, el CAL, etc. se vuelve un síntoma del retramiento del Estado, donde los equipos del programa no tuvieron manera de darle la espalda a la cuestión.

Tuvimos esta discusión (...): "¿Qué hacemos con los pibes?" Porque está todo bien con que vengan, no le vamos a decir que no vengan, pero no estamos capacitados para cuidar chicos, y ¿entonces? (...) En un punto decíamos "no hay estructura para cuidar a los pibes pero", pero, por otro lado, decíamos "están viendo a la madre laburando, levantando una casa, llevándose un mango para volcar en la olla, terminando el estudio y ellos están ahí". Es algo interesante, raro. Pero ahí fuimos los técnicos los que ganamos la pulseada: que eso trascurra, que eso exista, no obturemos eso, que la compañera no deje de venir porque no puede venir con los pibes, "Eh pero los pibes no tienen seguro y si pasa algo...", "no sé pero...que estén en la villa con techo de chapas y piso de tierra ¿qué diferencia de condiciones de cuidados hay?" (Ex funcionario MDS).

De este modo y en este caso, las fronteras entre el ámbito público y privado se vuelven porosas, en tanto el cuidado es trasladado a la escena pública. Así, queda develada de alguna manera la ficción según la cual el cuidado es una responsabilidad acotada al ámbito del hogar, resguardada por los lazos amorosos que sostienen la unión familiar, para revelar al menos que tanto la familia opera como lugar de conflicto y de disputa de intereses, como que se trata de una problemática

que se encuentra en el centro de “la nueva cuestión social” (Montaño y Calderón, 2010) y que no deja inmune a la figura del Estado.

Otro elemento clave a considerar en relación al cuidado y la autonomía son las “condicionalidades” del propio programa en términos de las exigencias impuestas a las mujeres destinatarias. En el caso del EH, es importante diferenciar en términos de condicionalidades, tal como plantea Arcidiácono (2017), el momento de acceso del momento de *permanencia* para distinguir allí donde las burocracias amplían o reducen las exigencias y los controles. En relación al acceso, las condicionalidades giraron en torno al número de hijos/as, la situación de vulnerabilidad extrema, la jefatura de hogar femenina y el beneficio de la AUH (Asignación Universal por Hijo) y/o la situación de violencia de género. Mientras que en relación a la *permanencia*, se produce una superposición de condicionalidades en tanto las titulares del EH son a su vez beneficiarias de la AUH, donde se reactualiza la clásica tensión entre control y autonomía que atraviesa a los supuestos y a la hechura de los PTCI (Arcidiácono, 2017).

COMENTARIO FINAL: FRONTERAS POROSAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

El universo de las mujeres del programa Ellas Hacén, desde la mirada y los discursos de las burocrá-

cias estatales del MDS, muestra contradicciones, ambivalencias y tensiones, en especial en lo que refiere a aquellas que atraviesan situaciones de violencia de género. Por un lado, los matices de sentido aluden a un sujeto-objeto, víctima pasiva, violentada tanto a nivel relacional como social, dependiente tanto del sujeto (activo) agresor como de un Estado protector (ambos masculinos), lo que en distintos grados y proporciones compone a una “buena víctima” en tanto es más lo que reafirma del patriarcado (incluso a nivel estatal) que lo que cuestiona. Y por otro, la paleta de sentidos alude a mujeres activas, resilientes, autónomas, a partir de un punto de inflexión propiciado por la intervención estatal, en este caso dado por el ingreso al programa EH. Sin embargo, los/as entrevistado/as coinciden en un punto recurrente, con el que tienen que lidiar a diario, que refiere a las responsabilidades de cuidado de las mujeres, en este caso, en situación de violencia de género, sin resquicios todavía aún para lograr que el Estado asuma su responsabilidad como garante del derecho al cuidado (Pautassi, 1995, 2007).

Aquí es donde se teje un nudo conceptual *crítico* entre violencia de género y responsabilidades de cuidado, comúnmente descuidado y que se convierte en un factor clave de la ruta crítica de las mujeres (Sagot, 2010), en tanto que concentra muchas de las posibilidades e imposibilidades reales de las mujeres para salir de la situación de violencia de género (Alcalde, 2014). De modo que una política pública orientada a atender la pro-

blemática de la violencia de género a través de estrategias orientadas a fortalecer su autonomía, como es el caso el EH, y que a la vez desatiendan la cuestión del cuidado es al menos un sinsentido; sobre todo si el requisito principal de ingreso al programa es ser madre con tres o más hijos/as a cargo en situación de vulnerabilidad social, y el principal requisito de permanencia es el presentismo. Son los mismos arreglos institucionales que se enfrentan a sí mismos ante el espejo.

El tránsito constante de las mujeres titulares del programa EH entre la vida pública y privada expone la vulnerabilidad humana frente al dilema del cuidado y de la violencia de género. De modo que, la exteriorización en el espacio público de la función materna, como consecuencia de una mixtura de condicionalidades impuestas por el programa a sus titulares, se vuelve paradójicamente un síntoma del repliegue del Estado, gestión tras gestión, en lo que refiere a garantizar el derecho al cuidado y al sostenimiento de la vida y la integridad de sus titulares.

Así, las fronteras entre el ámbito público y el ámbito privado se vuelven en este marco ciertamente permeables y difusas, en tanto el sostenimiento de la vida es trasladado a la escena pública. Dicha porosidad entre uno y otro ámbito, echa luz sobre la forma en que la política está presente en el hogar, o en la calle, o en el barrio, así como el cuidado y el sostenimiento de la vida irremediablemente es puesto en el centro de la escena pública, como apelación a la dignidad y al reconocimiento social.

En consecuencia, la cuestión de la violencia y del cuidado resultan sintomáticas no sólo de la falta de dispositivos de protección y cuidado previstos a nivel institucional, sino también de la búsqueda permanente de respuestas solidarias, pero a la vez precarias entre las propias titulares que devienen incluso en estrategias grupales de cuidado mutuo. En definitiva, la centralidad que el cuidado tiene en el sostenimiento de las condiciones de la vida, así como en la prevención de la violencia de género, apunta indefectiblemente a la necesidad que el Estado asuma un compromiso radical con la superación de la división sexual del trabajo.

Bibliografía

ALCALDE, C. (2014). *La mujer en la violencia. Pobreza, género y resistencia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARCIDIÁCONO, P. (2017). "Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la "seguridad social no contributiva". Un recorrido por la Asignación Universal por Hijo". En P. Arcidiácono y C. Zibecchi, (Comp.), *Políticas sociales: Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

— Y BERMÚDEZ, Á. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (7), 3-36.

— (2018). "Ellas hacen". Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudios Feministas*, 26(2), 1-16.

CALVI, G. Y ZIBECCHI, C. (2006). ¿El epitafio del Plan Jefes de Hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del Plan Familias. *Revista Lavboratorio*, 21.

CEPAL (2014). *El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Informe 2013-2014*. Santiago de Chile: CEPAL.

CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES (CMD) (2017). *Información obtenida en respuesta a pedido de acceso a información pública* (Fecha de respuesta: 4 de septiembre, 2017).

FERNÁNDEZ, J. (2013). Riesgo de feminicidio de género en situaciones de ruptura de la relación de pareja. *Revista Estudios penales y criminológicos*, (33), 149-173.

FERRARI, C. Y CAMPANA, J. (2018). Del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? *Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*. Informe N° 11. CABA: FLACSO.

GHERARDI, N., MARTELOTTE, L. Y PAUTASSI, L. (2016). Ellas Hacen y (también) cuidan. Análisis del programa Ellas Hacen de Argentina desde la perspectiva del derecho al cuidado. *VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo*. CABA: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS) (2014). *Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa del Ellas Hacen*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

— (2015). *Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer semestre 2015 (Resultados Actualización de datos de titulares activas a enero 2015)*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

— (2017). *Información obtenida en respuesta a pedido de acceso a información pública* (Fecha de respuesta: 3 de junio, 2017).

MONTAÑO, S. Y CALDERÓN, C. (Coord.) (2010). *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo. Cuadernos de la CEPAL 94*. Santiago de Chile: CEPAL, AECID, UNIFEM.

PAUTASSI, L. (1995). “¿Primero...las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano”. En R. Lo Vuolo (Comp), *Contra la exclusión* (pp. 46-60). Buenos Aires: Ciepp/ Miño y Dávila.

— (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* (87).

— ARCIDIÁCONO, P. Y STRASCHNOY, M. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. *Serie Políticas Sociales* (184).

— Y ZIBECCHI, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *Serie Políticas Sociales* (159).

PERELMITER, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

— (2017). Encuentros burocráticos, autoridad estatal y política social: hacia una micropolítica del Estado central. En P. Arcidiácono, y C. Zibecchi (Comp.) *Políticas sociales: Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

REGO, W. Y PINZANI A. (2014). *Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e ciudadanía*. Sao Pablo: Editora Unesp.

RODRÍGUEZ, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo* (109).

SAGOT, M. (2010). *La ruta crítica de las mujeres afectadas por violencia intrafamiliar en América Latina. Estudio de casos en diez países*. Washington: OPS/OMS. Programa Mujer, Salud y Desarrollo.

VELÁZQUEZ, S. (2003). *Violencias Cotidianas. Violencia de Género*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

VICENTE, A. Y VORIA, M. (2016). ¿Protegidas o desprotegidas? La integridad de las mujeres en relación a las medidas de protección urgentes establecidas por la Ley 26485 en Argentina. *Revista Studia Politicae*, (39) 65-93.

ZIBECCHI, C. (2015). Cuidado, organizaciones y territorio: relaciones en transformación y la reconfiguración del espacio comunitario. En L. Pautassi y G. Gamallo (Cord.) *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad* (pp. 273-308). Buenos Aires: Biblos.