

Pilar Arcidiácono

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Ángeles Bermúdez

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

## “Ellas hacen”. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina

**Resumen:** El programa “Ellas Hacen” se presenta como propuesta innovadora que articula diferentes instancias gubernamentales, retoma la exigencia de contraprestaciones a través de cooperativas creadas desde el gobierno y apela a capacitaciones para fortalecer el capital humano. Desde una mirada regional, se analizará el rol de las mujeres en las políticas sociales en el escenario de la Argentina post 2009, caracterizado por la expansión de las intervenciones que transfieren ingresos a las familias a través de mecanismos que se distanciaron de los típicos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. Se identificarán las tensiones al interior del diseño de la política, extendido en el tiempo, con redefiniciones vinculadas a los márgenes concedidos a las burocracias. Se problematizará sobre la diferencia entre elaborar políticas “para mujeres” y transversalizadas por una perspectiva de género; y sobre aquello que se ofrece y se exige a las mujeres tanto en el abordaje de problemas de violencia como de cuidado.

**Palabras clave:** Ellas Hacen, programas sociales, cooperativismo, género, cuidado.

### Introducción

Desde mediados de los noventa, la mayoría de los países de América Latina generaron un conjunto de programas sociales que transfieren ingresos a las familias en situación de pobreza y/o con una débil inserción en el mercado laboral. Sin duda, los más relevantes fueron los conocidos como Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI).<sup>1</sup>



Esta obra está sob licença Creative Commons.

<sup>1</sup> Los PTCI se implementaron como iniciativas aisladas en Chile, Brasil y México y poco a poco comenzaron a ser replicados en América Latina. En 2010 se encontraban en 18 países de la región (Simone CECCHINI y Aldo MADARIAGA, 2011, p.7). Hay una vasta literatura que aborda estudios de caso de manera descriptiva y comparativa (Pablo VILLATORO, 2005)

Más allá de sus variantes, estas intervenciones transfieren ingresos en cabeza de las madres a cambio de un conjunto de condicionalidades vinculadas con el control de la asistencia escolar y de salud de los niños/as y adolescentes integrantes de los hogares. En general, entre sus objetivos se proponían aumentar el número de niños que asisten a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil y, fundamentalmente, evitar que las familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas, colocando a las mujeres (madres) como las principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades.

En el caso argentino, este proceso tuvo su particular desarrollo. Previo a los PTCI que tendrán que esperar hasta el 2005 con el surgimiento del Programa Familia, surgió en 2002 el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) como parte de un esquema de programas de empleo transitorio y que a través de contraprestaciones laborales educativas o comunitarias masificó el campo de las políticas sociales no contributivas, llegando a cubrir en dos meses casi 2 millones de personas (Pilar ARCIDIÁCONO y Carla ZIBECCHI, 2013). Años más tarde, durante la primera y segunda presidencia de la Dra. Cristina Fernández (2007-2015) y en un contexto de crecimiento económico, recuperación del empleo, pero sostenida informalidad laboral, se generaron un conjunto de intervenciones que también transfieren ingresos a las familias con hijos. Una lectura diacrónica permite identificar ciertas rupturas de estas respecto a las anteriores, pero como elemento de continuidad se destacan tanto las contraprestaciones como las condicionalidades que privilegian a las mujeres en tanto madres como destinatarias y responsables de su cumplimiento.

En primer lugar, hacemos referencia a la Asignación Universal por hijo para la Protección Social (AUH), surgida en 2009. Como política principal de la seguridad social no contributiva, se convirtió en el reemplazo de los PTCI en Argentina a cargo de la tradicional agencia de seguridad social contributiva, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). De esta manera, quedó delineado un subsistema no contributivo dentro de un instrumento de la clásica seguridad social (contributiva), concretamente en el régimen de las Asignaciones Familiares. Las nuevas Asignaciones están destinadas a los trabajadores informales y desocupados y la titularidad se concentra en las madres, más allá de que no sea en ellas donde se origina el derecho a la prestación.<sup>2</sup> La AUH se mantuvo estable con aproximadamente 3,5 millones de prestaciones mensuales desde su surgimiento, en octubre de 2009, hasta la actualidad. Esto implica un salto cuantitativo en la cobertura en materia de transferencias de ingresos sin precedentes.

En segundo lugar, dentro de la línea programática que exige contraprestaciones surgió, en 2013, el programa "Ellas Hacen" (EH) en cabeza de Ministerio de Desarrollo Social. Esta política se presenta como innovadora al articular diferentes instancias gubernamentales y jurisdiccionales y retomar la exigencia de contraprestaciones a través de la generación de figuras cooperativas creadas desde el gobierno, y con un esquema de capacitaciones que tiene como objetivo fomentar el capital humano. EH se inscribe como una línea al interior del "Programa Ingreso Social con trabajo-Argentina Trabaja" (PRIST-AT), surgido en 2009. La particularidad del EH es que está destinado a mujeres con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban la AUH y/o sean víctimas de violencia como otro de los criterios focalizadores.

En una publicación previa de esta revista, Zibecchi (2014) recuperaba la problemática de mujeres cuidadoras en contextos de pobreza recorriendo la trayectoria de los PTCI en Argentina. En este artículo nos proponemos retomar algunos de los elementos allí

---

<sup>2</sup> Para mayor información sobre la AUH desde una perspectiva de género consultar Laura Pautassi et al. (2013).

problematizados sobre el rol de las mujeres en las políticas sociales en el escenario de la Argentina post 2009, momento clave para analizar una transformación y expansión de las intervenciones que transfieren ingresos a las familias a través de diversos mecanismos que se distanciaron de los típicos PTCl. Sin perder de vista la AUH, sobre la que hemos indagado en diversas oportunidades, y sobre la que se encuentra prolífera investigación, concentraremos la atención en el EH, que captó menos atención de las investigaciones académicas y cuyo surgimiento es más reciente.

A diferencia de otros abordajes,<sup>3</sup> nos proponemos combinar, por un lado, un análisis de política pública que identifique las tensiones al interior del propio diseño, considerando esta etapa extendida en el tiempo y donde operan permanente definiciones y redefiniciones vinculadas con los márgenes concedidos a las burocracias en las diferentes etapas. Por otro lado, incorporamos interrogantes en clave de una perspectiva de género que implican principalmente problematizar sobre la diferencia entre elaborar políticas "para mujeres" y el diseño de políticas que estén transversalizadas por una perspectiva de género. Esto nos invitó a indagar sobre la opción del cooperativismo como alternativa y sobre aquello que se les ofrece y qué se les exige a las mujeres en los programas sociales como el EH tanto en clave de abordajes de problemas de violencia como de cuidado de sus hijos.

La investigación que dio lugar a este trabajo se realizó desde el surgimiento de la línea, en 2013, hasta el cambio de gestión de gobierno nacional, en diciembre de 2015. Estuvo basada en técnicas cualitativas combinando una serie de entrevistas a funcionarios/as y operadores/as de la línea EH, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)<sup>4</sup> y del Consejo Nacional de la Mujer (CNM), junto con el análisis de normativas y documentos públicos e informes de evaluación e impacto sobre el programa y pedidos de información.<sup>5</sup> Es importante advertir que buena parte de las fuentes de información consisten en las propias evaluaciones realizadas por el MDS, que se presenta de manera consolidada y analizada sin que se muestre los procesos de producción de esa información, y al mismo tiempo vale dejar asentada la constante resistencia de ese Ministerio a brindar información pormenorizada sobre algunos aspectos y/o dimensiones del programa.

## 1 La novedad: ¿Contraprestar por vía de las cooperativas de trabajo?

Existe cierto consenso en la literatura sobre programas sociales en la región que indica que aquellos que exigían mecanismos de contraprestación (educativas, comunitarias, laborales), como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) en Argentina, fueron útiles a la hora de incorporar a las mujeres destinatarias en el ámbito público, lo que tiene directa implicancia en la diversificación de sus relaciones de pertenencia, aprendizajes y compromiso público (PAUTASSI y ZIBECCHI, 2010). Como mencionamos, el EH parece más bien avanzar en este objetivo a través de las capacitaciones.

Por otro lado, este tipo de exigencias (contraprestaciones laborales o educativas) suele tensionarse con el rol de las mujeres como cuidadoras al interior del hogar. En ese marco, la respuesta de los PTCl en la región (como el Plan Familias en Argentina) se plantearon

---

<sup>3</sup> Para este tipo de abordajes, cfr. los trabajos que comparan el EH respecto a otras políticas (Adriana VICENTE y Yamila NADUR, 2016) y aquellos que rastrean el impacto del programa sobre la subjetividad de las mujeres (Florencia ABONS y Florencia PACIFICO, 2013).

<sup>4</sup> El INAES es un organismo descentralizado dentro del MDS, encargado de la aplicación del régimen legal de las asociaciones mutuales y las cooperativas.

<sup>5</sup> Realizados bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública entre marzo de 2014 y septiembre de 2015.

como alternativas que por un lado brindan ingresos seguros, regulares (aunque en general poco generosos) a las mujeres madres, sin exigir contraprestaciones (ni laborales, ni comunitarias ni educativas). Sólo requieren el cumplimiento de controles de salud y asistencia escolar de sus hijos. Por esta razón, fueron analizados críticamente desde el feminismo y los estudios de género por su contribución a reproducir estereotipos femeninos al reforzar desde el Estado el rol simbólico de las mujeres como madres por la exigencia de condicionalidades colocadas en ellas – en clave de lo que se denomina maternalismo social (Valeria ESQUIVEL et al., 2012).

El surgimiento del EH, en 2013, y previamente el de la AUH, en 2009, nos invita a reactualizar la discusión sobre estos dos tipos de respuestas en el contexto de la Argentina reciente y contribuir a problematizar lo que está sucediendo en otros países de la región. La particularidad del escenario actual es que ambas intervenciones estatales (aquellas que transfieren ingresos a cambio de control de condicionalidades y las que exigen contraprestaciones) se presentan de manera superpuesta en el universo de mujeres madres destinatarias del EH que a la vez reciben AUH.

La novedad del EH es que introduce la figura de las cooperativas para contraprestar. ¿Por qué? ¿Cuáles son los límites y posibilidades que estas figuras encuentran en el programa?

Para comenzar, debemos recordar que el surgimiento del EH debe comprenderse en el marco de una línea de política social que contempla la creación de cooperativas de trabajo desde el propio gobierno, dedicadas a realizar obra de infraestructura básica y producción social en polos productivos, que procura generar oportunidades socio-ocupacionales ligadas a esquemas de economía social impulsada especialmente en cabeza del MDS desde 2003, pero que adquiere su punto más alto con el surgimiento, en agosto de 2009, del Programa Ingreso Social con trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT). Dicho programa transfiere ingresos previa generación de un conjunto de cooperativas de trabajo, inaugurando lo que denominamos el “boom del cooperativismo de trabajo bajo programas”. La envergadura del fenómeno se advierte al observar el aumento exponencial de 955 cooperativas de trabajo en Argentina en 2003, hasta llegar a 17.704 en 2015. En febrero de 2013 se inaugura dentro del esquema PRIST-AT la línea “Ellas Hacen”, y en la práctica funcionan como dos programas diferentes. Según surge del trabajo de campo, se intentó aprender de los errores en la implementación de la línea tradicional. En agosto de 2015 la misma tenía 218.870 titulares (varones y mujeres) y 92.420 mujeres en la línea EH distribuidas en 2.897 cooperativas.<sup>6</sup>

Las receptoras del EH reciben los mismos “incentivos de inclusión social” que los titulares del PRIST-AT. En 2016, el monto máximo a cobrar es de 2.840 pesos, muy por debajo del salario mínimo vital y móvil en Argentina, de 6.060 pesos.<sup>7</sup>

Un dato no menor es que el contexto de lanzamiento de cada línea fue diferente. En 2009, cobraba fuerza el apremio por contrarrestar el contexto de desocupación e informalidad y de crisis económica internacional con impacto en la economía argentina. Otros trabajos (ARCIDIÁCONO y Ángeles BERMÚDEZ, 2015) han dado cuenta que el armado de las cooperativas del PRIST-AT debe ser leído como parte de la estrategia política y territorial del MDS como actor clave de la política social, sobre todo en las disputas territoriales en distritos políticos y electoralmente álgidos, en un contexto incluso donde ANSES se convierte

---

<sup>6</sup> El EH amplió el volumen de cooperativas creadas bajo la línea tradicional, que a noviembre de 2015 sumaba 5.141, de las cuales el 77% se ubicaban en Buenos Aires, el 9% en Tucumán, y en porcentajes notablemente menores en 13 provincias más.

<sup>7</sup> 203 y 430 dólares respectivamente a junio de 2016.

en un actor central de la política social a través de las masivas transferencias de ingresos (AUH). De hecho, la selectividad inicial a nivel territorial fue, sin dudas, uno de los factores críticos a la hora de analizar al PRIST-AT, y a su vez se encuentra atravesado por disputas por mantener el control territorial entre los intendentes municipales y las organizaciones sociales receptoras (Ana NATALUCCI, 2012, Laura FISZMAN, 2015).

Por su parte, el contexto de lanzamiento del EH (2013) respondía a la evaluación interna que el programa realizaba del perfil de destinatarios. Así, el EH está destinado a abordar situaciones de pobreza estructural, pero enfocado en la problemática de mujeres madres en situación de pobreza extrema y/o que transitaban situaciones de violencia de género, con gran hincapié en la necesidad de crear soluciones alternativas y complementarias que trascendieran las transferencias de ingresos (que ya realizaba el Estado por vía de la AUH), de manera tal de fomentar su capital humano y social y el encuentro con otros por fuera del ámbito del hogar.

Es frecuente encontrar literatura de cooperativismo y género (Mercedes CARACCILO BASCO y Pilar FOTI, 2010; OIT, 2015) que señala los beneficios que las cooperativas aportan a las mujeres (en torno a la flexibilidad en la organización de los trabajos y la posibilidad de balancear su participación en cooperativas con otros compromisos y responsabilidades como el cuidado de los hijos, la oportunidad de salir al ámbito público, la posibilidad de ejercer roles de liderazgos y de recibir capacitación y educación y obtener ingresos).<sup>8</sup> El punto es que en Argentina han sido débiles las políticas destinadas a fortalecer el sector cooperativo (Susana HINTZE, et al. 2011) y concretamente desde 2003 el foco estatal estuvo colocado en la creación de cooperativas desde diferentes ministerios y niveles de gobierno en el marco de programas sociales, y destinados a población pobre y/o con débil inserción en el mercado laboral. En este sentido, las potenciales bondades del cooperativismo (su carácter autogestivo, la implicancia de los principios y valores de la Economía Social y Solidaria -ESS- para promover relaciones de reciprocidad, de reconocimiento y corresponsabilidad entre hombres y mujeres, como oportunidades para intervenir y decidir en espacios públicos para las mujeres), no logran extrapolarse sin dificultades a este tipo de cooperativas *sui generis* que se masifican en Argentina pero que se encuentran asociadas a programas sociales.

De hecho, las ventajas del cooperativismo en clave de género no es un aspecto que aparezca enfatizado en los documentos institucionales del EH ni en el trabajo de campo, sino que el foco de la intervención se encuentra en las transferencias de dinero, la terminalidad educativa y la oferta de capacitación que incluye contenidos de ESS, o dichos contenidos se abordan desde diplomaturas a las cuales acceden muy pocas receptoras. Del trabajo de campo surge que, en la gran mayoría de los casos, las receptoras del EH no realizan actividades en las cooperativas propiamente dichas, y que el control del presentismo previsto por el programa surge de las actividades de terminalidad educativa como actividad obligatoria y de la participación en capacitaciones, talleres o diplomaturas en espacios físicos del andamiaje institucional de la burocracia asistencial o en organizaciones sociales territoriales. En este sentido, más que la lógica cooperativa, el corazón del programa estuvo en la construcción de redes y el fortalecimiento del capital humano en lo que el propio programa denomina "pre-cooperativas".

Consecuentemente, de encontrar referencias al impacto del programa para romper con estereotipos típicamente femeninos, esto se presenta principalmente asociado con la

---

<sup>8</sup> Al cumplirse en 2015 veinte años desde la adopción de la Declaración de Beijing de las Naciones Unidas sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la ACI realizaron un estudio que refleja esta línea de exploración.

impronta de las capacitaciones. Constituye un aspecto positivo desde el punto de vista del diseño, si se lo compara con las capacitaciones y tareas típicamente femeninas que realizaban las receptoras en programas previos como el PJJHD (Mariana GABRINETTI, 2014). Para el caso de EH, en cuanto a la apropiación de capacidades y el uso de aprendizajes técnicos en el entorno del hogar, se observa que un 65,2% considera que el programa le ha permitido solucionar problemas del hogar vinculados con pequeñas refacciones o tareas de mantenimiento (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 c).

Es interesante poner a dialogar los datos oficiales entre sí. De un relevamiento de datos que realiza el propio EH, surge que entre las actividades y capacitaciones que quisieran desarrollar las receptoras en un futuro, se manifiesta principal interés en actividades consideradas como "típicamente femeninas" (enfermería, actividades comunitarias en salud y educación, actividades de indumentaria y costura y en servicios de limpieza). Sólo alrededor del 12 % de las receptoras mostró interés en técnicas u oficios relacionados con la construcción (albañilería, mantenimiento, plomería, herrería, gas, carpintería electricidad, pintura, etc.) (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 b). Así, la ruptura con los estereotipos de género resulta al menos relativizada si se profundiza la lectura de los propios datos ofrecidos por el organismo responsable. Lo mismo sucede en cuanto a la experiencia de las receptoras sobre el paso por el EH. Los documentos institucionales, las evaluaciones y las entrevistas a coordinadores zonales, tutores de FINES y Diplomaturas y técnicos del CNM apelan a "grandes transformaciones" en las vidas de receptoras que logran fortalecer su autoestima al poder estudiar, aprender cosas, trabajar, compaginar las tareas reproductivas del hogar con las actividades previstas por el programa, la posibilidad de tener un espacio de construcción de compañerismo entre mujeres que tenían trayectoria de vida similares. Ambas cuestiones requieren, por un lado, de futuras investigaciones a nivel microsocial que puedan dar cuenta de los tipos de transformaciones que se dan en estos sectores. Por otro lado, sin duda, los cambios a nivel cultural que repercuten en la subjetividad no pueden ser abordados por una intervención social aislada, ya que se encuentran atravesados fuertemente por patrones hegemónicos difíciles de transformar de manera fragmentada.

## 2 La impronta del capital humano

El perfil inicial de las receptoras muestra las dificultades para su inserción en empleos formales. En apretada síntesis, pertenecen a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica y ocupacional, de hecho, casi el 50% no tenía ningún oficio ni ocupación previa al ingreso al programa (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2014 a). Al momento de la inscripción, según las mismas fuentes oficiales, el 82% de las postulantes se encontraban en edad reproductiva y el 88% no había finalizado la escolaridad formal.

Estas características de la población explican la relevancia que tuvieron las prácticas propias del fortalecimiento del "capital humano" en el propio diseño, aspecto que se mantiene constante desde los programas de empleo transitorio que precedieron el EH en Argentina. Valga recordar que esta impronta se apoya en la Teoría de Capital Humano, cuyo foco es el rol que tiene la educación en el mercado de trabajo, y ha recibido fuertes críticas a su visión economicista de la educación, como así también por su énfasis colocado en la responsabilidad sobre uno mismo y el imperativo de modificar, transformar o transfigurarse a lo largo de la vida (Ana GRONDONA, 2011).

Para cumplir con dicho objetivo, el programa desarrolla una gran variedad de capacitaciones y de la finalización del ciclo escolar obligatorio a través del programa

Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINES)<sup>9</sup> del Ministerio de Educación de la Nación. A partir de estas actividades, se conforman grupos que para esta línea (a diferencia del PRIST-AT) se asumen discursivamente como pre-cooperativos. Esto implicó una fuerte apuesta a los espacios de formación y capacitación integral desde una articulación y transferencia presupuestarias a diferentes unidades académicas encargadas del armado de las actividades que realizan las receptoras como contraprestación a los ingresos percibidos. La diversidad y variabilidad de temáticas de las capacitaciones y talleres es amplia: género, prevención de violencia, promoción de derechos de familia, formación ciudadana, cooperativismo, promoción de la salud, adicciones y en oficios relacionados con la plomería desarrollando destrezas y habilidades para la ejecución de obras sanitarias básicas en unidades destinadas a viviendas familiares (viviendas premoldeadas, e infraestructura social, así como aprendizaje en acción de tareas de pintura, mejora de edificios y restauración de patrimonio comunitario).

La terminalidad educativa<sup>10</sup> y las capacitaciones suponen jornadas de actividades que reducen la participación de las receptoras en las obras (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 a); desplazando la realización de obras de infraestructura para una segunda etapa que, como veremos luego, nunca llegó a configurarse, salvo en contadas jurisdicciones donde funcionaba un polo productivo del PRIST-AT. Independientemente de las formalidades que implica el armado de las cooperativas (asambleas constituidas, autoridades elegidas, etc.), las receptoras de EH eran eximidas de su participación en las mismas, porque el acento estaba puesto en la conformación del grupo y su consolidación. Dejamos aquí anotado que estas instancias formativas resultan ser las más relevantes a la hora de pensar cuáles han sido los espacios colectivos que brinda el programa a las receptoras, y que actúan como entornos habilitantes para el intercambio con otras mujeres como con docentes y capacitadores.

A la vez, desde fuentes oficiales que muestran este tipo de datos, se observa un alto nivel de inasistencia en las capacitaciones ofertadas (MINISTERIO DE ECONOMÍA, 2014). Al indagar sobre las razones que explican esta situación, los problemas para cumplir con las tareas de cuidado de sus familias se presentan como centrales. Valga decir que el 82% de las receptoras de EH se encuentran en edad reproductiva (18-39), aspecto que nos sugiere revisar la oferta de esquemas de cuidado que desarrolla o potencia el programa, tema al que volveremos más adelante.

### **3 El abordaje de la violencia: entre la autonomía económica y la ampliación de las redes**

Según datos oficiales, aproximadamente un 25% de las receptoras del EH manifestó ser o haber sido víctima de violencia. Incluso, dentro de las receptoras que ingresaron con criterio de elegibilidad por cantidad de hijos o por discapacidad de alguno de ellos, en un 40% han manifestado padecer o haber padecido situaciones de violencia de género

---

<sup>9</sup> Creado en 2008, está destinado a jóvenes y adultos a través de ofertas educativas flexibles, basadas en una estructura curricular modular y acorde a las necesidades de las personas y se implementa tanto en escuelas como en organizaciones de la sociedad civil. La propuesta pedagógica está centrada en el acompañamiento con tutores y profesores. Cfr. Esther Levy y Bermudez, 2012.

<sup>10</sup> Las tareas de terminalidad educativa se diagraman en cada territorio según las necesidades de las receptoras de manera flexible. Los cursos son conformados por integrantes de la misma cooperativa para su consolidación como grupo, aunque ello depende de las trayectorias escolares previas, se dictan en sedes de organizaciones de la sociedad civil, clubes, sociedades de fomento, etc. dos veces por semana a la mañana, a la tarde o a la noche durante 3 horas y consta de 5 materias cuatrimestrales.

(MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 b). En las entrevistas se enfatiza que este elemento obligó al programa a enfocar todas las actividades, capacitaciones, y talleres a temáticas vinculadas con “*reivindicar el valor de la mujer en la sociedad*”.

Para poner en contexto, en materia de violencia, hacia 2009 Argentina sancionó la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos que desarrollan sus relaciones interpersonales, y su Decreto Reglamentario 1011/2010. Esta ley instituye al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) como órgano encargado de la adopción del principio de transversalidad en la ejecución de las disposiciones normativas, articulando interinstitucionalmente y coordinando recursos presupuestarios para efectivizar las disposiciones de la ley.<sup>11</sup>

A pesar de estos cambios institucionales, Argentina no tiene estadísticas oficiales integradas sobre esta problemática; la mayoría de relevamientos tiene un carácter fragmentado y se recogen principalmente por organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, todas las fuentes (EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GENERO, 2009 y AMNISTIA INTERNACIONAL, 2008) coinciden en que el número de víctimas de la violencia es alta y creciente.<sup>12</sup> increasing.

En este escenario, es destacable que el Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres (CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES y CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2015) se presenta de manera *ex post* al “Ellas Hacen”, como una de las respuestas propias para abordar esta problemática, en conjunto con el MDS. Sin embargo, los testimonios de los entrevistados permiten identificar que el plan original no contemplaba una cantidad significativa de mujeres que ingresen al EH por el “criterio de violencia”, sin embargo, la amplitud de esta demanda hizo que fueran incorporadas “de manera excepcional”, que en la jerga burocrática se diferenciaba con “*stickers especiales*”. A partir de ese momento, el MDS convoca al CNM para que analice las situaciones específicas. El rastreo de la operatoria permite identificar que un equipo del CNM recibió, entrevistó, evaluó y asesoró en cada sede a aquellas mujeres que presentaban o consultaban por situaciones de violencia de género, confeccionó un registro para iniciar su seguimiento en el proceso de implementación del programa. Posteriormente, organizó encuentros de sensibilización y capacitación en género y violencia dirigidos a las mujeres, como así también a sus referentes gubernamentales (JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, 2014).

Uno de los interrogantes de nuestro trabajo ha sido la manera en que las postulantes acreditaban el padecimiento de contextos de violencia, teniendo en cuenta no sólo que ese auto-reconocimiento es un acto *per se* complejo, sino por la polisemia (incluso normativa) del concepto de violencia<sup>13</sup> ante la amplitud de la definición de violencia doméstica de la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres, que incluye una diversa cantidad de situaciones a encuadrarse dentro de figuras de daño a “*la dignidad, el bienestar, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad, comprendiendo la libertad reproductiva y el derecho al pleno desarrollo de las mujeres*”. En este punto, el

---

<sup>11</sup> Así, la transversalidad de la perspectiva de género constituye uno de los principios articuladores del mismo y sus antecedentes (CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICA SOCIAL-CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2015) También hay que mencionar que en 2008 la Corte Suprema abrió una Oficina de Violencia Doméstica que recibe denuncias y proporciona asesoramiento legal a las víctimas de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>12</sup> La sucesión de casos que adquirieron visibilidad mediática desencadenaron una masiva manifestación pública bajo la convocatoria “Ni una menos” el 3 de junio de 2015. Se reclamó que ya no haya más víctimas de violencia de género y se pidió que las instituciones brinden los instrumentos necesarios para garantizarlo.

<sup>13</sup> La Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres define diferentes tipos de violencia contra las mujeres: doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica o mediática.

programa no previó ninguna priorización institucional, y se enfrentó con el siguiente dilema. Por un lado, la denuncia policial fue un requisito que rápidamente fue eliminado, al tiempo que la propia dinámica del programa, la generación de espacios con otras y la construcción de redes fueron visibilizando experiencias de violencia no asumidas como tales hasta ese momento por receptoras que la padecían. La eliminación de la exigencia de la denuncia se fundó en la protección a las receptoras de la posibilidad de recibir aun mayor violencia por parte de sus agresores. Por otro lado, el propio diseño de la política brindó especial margen de discrecionalidad a los burócratas en el nivel callejero<sup>14</sup> (Michael LIPSKY, 1980) encargados de decidir el ingreso de las postulantes, ante la ausencia de definiciones y lineamientos relativamente uniformes. De esa forma, desde cada oficina territorial se definieron propios criterios de prioridades de ingreso a partir del relato de las propias postulantes.

Asimismo, los burócratas callejeros debieron trabajar en un contexto de gran variabilidad de capacidades estatales de los recursos locales en disputa con los dispositivos de la burocracia asistencial del MDS y en interacción compleja con otros ministerios. Estos burócratas callejeros intervienen en escenarios de gran heterogeneidad en los cuales su propia formación profesional, su ética de trabajo y compromiso con su tarea constituyen el tamiz a través del cual se toman decisiones que finalmente termina delineando la política en sí. La intervención, en definitiva, se configura en el "caso a caso" y "cuerpo a cuerpo"; con débiles instancias de coordinación, y en tensión constante con los recursos y burocracias locales, en cuyo marco, el rol de los burócratas callejeros del MDS cobra un rol fundamental y explica cabalmente tanto los alcances y límites de la política misma.

Del trabajo de campo y el análisis documental surge que un aspecto central a la hora de ver los límites que tuvo el abordaje de la violencia desde el propio diseño, es la cuestión de las capacidades estatales, la interjurisdiccionalidad e intersectorialidad. El mismo lanzamiento del EH pone en evidencia un CNM con débiles capacidades para abordar la cuestión en todas sus dimensiones. Al ser un organismo nacional sin competencias ni estructura propia en todas las provincias y municipios que garantice un accionar de manera uniforme, los operadores del MDS en territorio deben recurrir a oficinas locales de atención a problemáticas de género que, aunque reciban financiamiento del CNM, cada distrito tiene la atribución constitucional -fundada en el federalismo argentino- de trabajar con criterios y capacidades autónomas y por ende dispares. Del trabajo de campo surge la dificultad de esos operadores para abordar los casos de violencia registrados al momento de la inscripción de receptoras de EH, a partir del cual se deriva a profesionales del CNM que realizan un seguimiento telefónico coordinado con los operadores territoriales y los recursos locales. Por su parte, en términos de coordinación política más amplia, el Consejo Federal de la Mujer se reúne una o dos veces al año, pero su accionar no tiene impactos relevantes en el diseño e implementación de políticas. Si bien en la implementación del programa intervienen numerosos ministerios nacionales y diferentes niveles jurisdiccionales, no existen instancias de coordinación en las altas esferas políticas, sino que su interacción solo se reduce a la firma de convenios para la prestación de servicios puntuales.

La evidencia empírica recogida tanto de las entrevistas como de las evaluaciones del programa sugiere que el alcance de las acciones en materia de violencia resultantes del programa es más bien limitado si se lo considera integral e institucionalmente, pero resulta más fuerte en clave de otras dos dimensiones.

---

<sup>14</sup> Lipsky (1980) se refiere a trabajadores sociales, trabajadores de la salud, maestros, jueces y muchos otros empleados públicos que conceden acceso a los programas de gobierno y prestan servicios, cuyas decisiones discrecionales equivalen a la política misma, conforman los beneficios y sanciones de los programas de gobierno, y determinan el acceso a los derechos y prestaciones.

La primera y más destacada es el peso de las transferencias como potencia para brindar mayor autonomía entendida como “*el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros*” (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 2014). La propia definición del EH que realiza el CNM en el Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres se presenta como “*la independencia económica de las mujeres como cuestión de Estado*”. Esto se vincula con la visión sobre empoderamiento económico que está reconocido como un derecho en el art. 3 de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mientras que el art. 5 define a la violencia de género económica y patrimonial como aquella “*que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer*”. En esta misma línea, la Plataforma de Acción de Beijing, la CEDAW, la Organización Internacional del Trabajo y el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas dan cuenta de la centralidad del empoderamiento económico de las mujeres como sostén primordial de la prevención y erradicación de la violencia de género.

Según fuentes ministeriales, el 97% de las receptoras declara que desde la inclusión en EH ha conseguido sentirse más independiente económica y socialmente y el 95% considera que a partir de su ingreso en el programa ha podido tomar más decisiones al interior de su familia (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 b).

Si bien se recoge una visión optimista sobre las transferencias y su potencial en la autonomía de las mujeres, es importante dejar anotado que diversos trabajos surgidos para la región dan cuenta de las implicancias contradictorias y ambiguas para las mujeres receptoras de programas sociales en lo concerniente a la violencia (Corina RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2010). La percepción de un ingreso por parte de las mujeres puede profundizar situaciones de violencia doméstica pre-existentes, pero también puede contribuir a enfrentarlas (CARACCILO BASCO y FOTI, 2010). Para el caso de EH, habrá que esperar el desarrollo de investigaciones específicas que den cuenta de las complejidades de esta temática.

La segunda dimensión que destacan los informes oficiales y las entrevistas realizadas a funcionarios y operadores del programa se vincula con la potencia de los espacios colectivos y las redes creadas a través de capacitaciones y/o instancias pre-cooperativas para actuar como espacios de intercambio, contención y mejora de la autoestima; como así también de activación de mujeres que a partir de estos contactos se reconocen como víctimas de violencia (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 c). Según un relevamiento del propio programa, en promedio, el 94% de las titulares manifiestan que su participación en el EH les ha permitido sentirse más valoradas y reconocidas por sí mismas y sus familias. Y casi el 78% se reconoce más valorada por sus vecinos y grupo (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 b). Cabe señalarse que hasta el momento este tipo de indagaciones sobre las percepciones han sido principalmente desarrolladas por el propio MDS, será interesante conocer otros trabajos que aborden este tipo de cuestiones.

#### **4 Las exigencias de los programas sociales a las madres y la reproducción de los problemas de cuidado**

Según la actualización de datos de 2014 (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 c) en la composición etaria de los grupos familiares de las receptoras, el 60,2% lo constituyen los menores de 0 a 17 años. Se advierte que por cada titular hay más de tres personas promedio en el hogar que dependen económicamente del mismo.

La organización social del cuidado, es decir a la manera en que interrelacionadamente, el Estado, el mercado, los hogares y las organizaciones comunitarias

producen y distribuyen cuidado, permiten identificar actividades, trabajos, responsabilidades que se distribuyen desigualmente (Juliana MARTINEZ FRANZONI, 2008). El Estado no es una esfera más en la organización social del cuidado, marca la diferencia a través de la provisión pública de servicios de cuidados, de transferencia de ingresos a las familias, de regulaciones e incentivos a fin de evitar la discriminación de género en el mercado laboral y permitir en hombres y mujeres una adecuada articulación entre demandas productivas y reproductivas, entre otras (PAUTASSI y Nieves RICO, 2011).

Sin dudas, el cuidado es un condicionante y determinante de la inserción laboral que pueden desarrollar las mujeres; en el desempeño de sus carreras profesionales; en el uso del tiempo y del espacio urbano que ellas realizan, en las oportunidades de participación política y social y en los ingresos que acceden en el sistema de pensiones y jubilaciones.

Lo cierto es que el peso diferencial que representan los contextos territoriales en Argentina (jurisdicciones provinciales, según zonas rurales - urbanas; lugar de residencia en el interior de una ciudad determinada) se manifiesta precisamente en la segregación y desigual distribución de servicios y por ende, en las grandes diferencias de acceso (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ y PAUTASSI, 2014).

Pero a estos clásicos problemas se deben sumar otras cuestiones para el caso de las receptoras de EH.

En primer lugar, según la información oficial, el 89% de las mismas reciben también la AUH que las responsabiliza de los controles de salud y educación de sus hijos, de lo contrario se produce la suspensión. En menores proporciones, las receptoras de EH reciben otros programas sociales nacionales/provinciales/municipales (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015 c.), muchos de los que también requieren algunas exigencias (contraprestaciones o condicionalidades).<sup>15</sup>

En segundo lugar, las propias exigencias del EH que implica, en líneas generales, dos jornadas semanales de entre 4 y 6 horas para actividades de terminalidad educativa, dos días para aquellas que realizan diplomaturas y tres días con la misma carga horaria para realizar las diversas capacitaciones prevista por el programa.

Desde una perspectiva de género, cobra relevancia interrogarse sobre los esquemas de cuidado previstos por el programa. ¿Qué repertorio de políticas se ofrece desde la esfera estatal a las mujeres a quienes, por diversas políticas, se les exigen condicionalidades y contraprestaciones de lo más variadas? ¿Existe una articulación específica en este tipo de poblaciones?

Del análisis del EH se desprende que su diseño no previó una estrategia para abordar la cuestión del cuidado, sino que entiende que los espacios de encuentro en los cursos de terminalidad educativa y/o capacitaciones

les permiten a las titulares intercambiar estrategias y apoyo mutuo acerca del cuidado y desarrollo de sus hijos, ya sea que estos estén en edad escolar (incluyendo la obligatoriedad de salita de 4 años hasta el secundario completo) o no, en los momentos en que desarrollan actividades vinculadas con el programa u otras en las que despliegan su vida cotidiana (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2014 b).

En esta línea, el programa (como la mayoría de estas intervenciones en la región) supone a las mujeres/madres portadoras de un conjunto de disposiciones duraderas, *habitus*

---

<sup>15</sup> En torno a las condicionalidades, algunos estudios muestran efectos similarmente positivos en programas de transferencia de dinero que no imponen condiciones a las madres titulares del beneficio (Alberto MINUJÍN, Alejandra DAVIDZIUK y Enrique DELAMONICA, 2007). Al mismo tiempo, existen escasas evidencias teóricas y empíricas en relación con que los padres y las madres se motiven más por la salud y la educación de sus hijos a partir de la entrega de un subsidio estatal (Lieve DAEREN, 2005).

(maneras de hacer, pensar, actuar, productos de los procesos de socialización recibidos) que las vincula íntimamente con el cuidado del otro y las “ubica” en dicho espacio de cuidado (ZIBECCHI, 2014).

A nivel de oferta pública estatal, según las entrevistas, surgieron dificultades a nivel subnacional para habilitar legalmente espacios de cuidado propiamente dichos. En este punto se advierte la ausencia de coordinación del programa con el resto de la institucionalidad tanto de la burocracia asistencial del MDS como otras instancias locales o de otros ministerios. En definitiva, los arreglos asociados con el cuidado se vieron atravesados por el accionar de las burocracias en el nivel callejero. Se advierten casos de entes ejecutores que firman las horas de servicio eximiendo algunas mujeres de la realización de algunas actividades por tareas de cuidado u otras cuestiones; se observa flexibilidad horaria de docentes para que las receptoras puedan organizar sus propios esquemas de cuidado o bien concurran a sus actividades con los/as niños/as; o bien las propias receptoras autogestionan colectivamente una solución, organizando la presencia de sus hijos en un espacio contiguo a donde realizan sus actividades, acompañado por un/a adulto/a responsable.

Acorde con la propia literatura sobre cooperativismo y género, no se puede obviar que para el caso de EH, la figura cooperativa tenía el potencial para organizar el trabajo de manera flexible para articular las tareas de cuidado, pero el énfasis colocado en el tipo de tareas que debían realizar obturó la posibilidad para que las receptoras decidieran de manera democrática y según sus propias necesidades los objetos sociales o propias actividades de las mismas. Esto se refuerza al observar lo apuntado en torno a las actividades que las propias mujeres querían realizar, según relevó el propio programa. En esta línea, otras experiencias en la región y en Argentina, a partir de los programas sobre todo de empleo transitorio (como el PJJHD), mostraron la posibilidad de articulación con espacios comunitarios previos o nuevos que ofrecieron a las mujeres la posibilidad de contraprestar y a la vez tener un lugar de cuidado para sus propios hijos, mientras ellas cuidan también a otros niños, incluso generando en el mediano y largo plazo salidas laborales como cuidadoras en el espacio comunitario (ZIBECCHI, 2014).

## **Reflexiones finales: Tensiones entre las múltiples exigencias y la promoción de la autonomía**

“Ellas Hacen” es un programa social argentino cuyo análisis nos permite reactualizar discusiones sobre el rol de las mujeres/madres en las políticas sociales; los supuestos políticos, las tensiones que se plantean al interior de estos diseños, las exigencias a las receptoras y el repertorio de respuestas estatales.

EH se aproxima por momentos a esquemas propios de experiencias previas argentinas y regionales surgidas hacia mediados de los noventa, principalmente por la impronta del fortalecimiento del capital humano y social a través de un esquema de contraprestaciones educativas y laborales, y por combinarse con la Asignación Universal por Hijo, política más masiva que transfiere ingresos supeditados al cumplimiento de condicionalidades de salud y educación. A su vez, implicó una ruptura y una novedad al proponer la creación de cooperativas de trabajo destinadas a mujeres en situación de pobreza o que atravesaban situaciones de violencia.

Dejamos anotadas cuatro reflexiones finales.

Primero, a pesar de los beneficios del entramado cooperativo para las mujeres que recorre diversa bibliografía de cooperativismo y género, las conclusiones vinculadas con

el EH resultan menos optimistas. El aprendizaje de la autogestión y de los principios organizativos del cooperativismo (decisiones autónomas y democráticas, compartir conocimiento, solidaridad, reciprocidad, etc.) no llegó necesariamente a plasmarse en ese tipo de organizaciones sino que el cooperativismo fue una fórmula legal impuesta por el propio programa que quedó a mitad de camino en esquemas "pre-cooperativos" como parte de la ubicación institucional del EH en el marco de una línea de política social del MDS que fomenta el cooperativismo de trabajo bajo programas. Una visión extendida del diseño permite identificar dinámicas más próximas a políticas de transferencias de ingresos condicionados que ganaron mayor terreno junto a las acciones de fortalecimiento de capital humano de las mujeres/madres.

Segundo, en cuanto a los propósitos del EH de dar respuesta a situaciones de violencia de género, diferentes limitaciones y tensiones pueden encontrarse en el propio diseño. Dependencias sin capacidades técnicas y recursos necesarios que se topan a la vez con las situaciones más diversas a nivel municipal donde esta problemática se manifiesta. En este campo, la transferencia de ingreso en sí (y sus potencialidades para la independencia económica de las mujeres), aparece como el elemento más destacado. A la vez, tanto los entramados comunitarios y las redes de pares, como los vínculos que "uno a uno" se establecen con algunos capacitadores, docentes, trabajadores sociales del MDS o técnicos del CNM, son aspectos que se describen como bisagra en la propia evaluación de los actores políticos a la hora de pensar las trayectorias de las mujeres víctimas de violencia.

Tercero, a pesar de las grandes diferencias en cuanto a concepciones y exigencias, el EH y la AUH como otras intervenciones estatales que contemplan la figura de las mujeres/madres como destinatarias van conformando un grupo de mujeres que obtienen ingresos y consolidan trayectorias más o menos estables como receptoras de diferentes intervenciones estatales/comunitarias. La gran mayoría de las receptoras se encuentran en edad reproductiva, por lo que, proyectando a futuro, se planteará para la acción estatal cuáles son las estrategias a seguir cuando queden otra vez sin ingresos y con un débil vínculo con el mercado formal en plena edad activa, y, posteriormente, cuando estén en condiciones de percibir un ingreso por jubilaciones o pensiones. Sin ir más lejos, esto llevó a las moratorias previsionales de 2005 y 2013, que en Argentina permitieron aumentar la cobertura y, por consiguiente, un ingreso para mujeres en edad jubilatoria.

Cuarto, los problemas asociados con una deficiente y fragmentada oferta de servicios de infraestructura de cuidado por parte del Estado en general, pero concretamente la omisión de este componente en el diseño del EH, es una dimensión que no resulta menor a la hora de pensar políticas que pasen de estar feminizadas a tener perspectiva de género. Todas las actividades orientadas a promover la autonomía se ven tensionadas por las propias tareas de cuidado, aspecto que emerge como principal a la hora de evaluar los altos niveles de ausentismo de las receptoras en las capacitaciones.

En definitiva, la discusión sobre el EH supone preguntarse en qué medida el Estado, a través de los programas sociales que fueron modificándose e incorporando nuevos componentes, pero que están destinados a mujeres madres que atraviesan diferentes situaciones de vulnerabilidad, contribuye a modificar pautas de organización familiar, o más bien a retroalimentar las dinámicas vigentes en las familias e incluso institucionalizarlas a través de esquemas de diferentes exigencias que sobrecargan a las mujeres.

## **Bibliografía**

ABONS, Florencia y PACIFICO Florencia. *Economía social e inclusión desde el estado. Un abordaje antropológico acerca de distintas formas de hacer política pública*. En: VII

- JORNADAS SANTIAGO WALLACE DE INVESTIGACION EN ANTROPOLOGIA SOCIAL, 2013, Buenos Aires. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2013. p 1-15.
- AMNISTIA INTERNACIONAL. *Muy tarde, muy poco. Mujeres desprotegidas ante la violencia de género en Argentina. Prioridades de acción para el Gobierno Nacional*. Buenos Aires: Amnistía Internacional Sección Argentina, 2008.
- ARCIDIÁCONO, Pilar y BERMUDEZ, Ángeles. "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales". *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Buenos Aires, n. 7, p. 3-36, 2015.
- ARCIDIÁCONO, Pilar y ZIBECCHI, Carla. "¿Nuevas miradas a viejos problemas? El protagonismo del enfoque de derechos y el enfoque de género en las discusiones sobre pobreza y los programas sociales". *Voces del Fénix*, Buenos Aires, n. 23, p. 118-125, abril, 2013.
- CARACCILO BASCO, Mercedes y FOTI, María Del Pilar. *Las mujeres en la economía social y solidaria: experiencias rurales y urbanas en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora, UNSAM, IDAES, UNIFEM, 2010.
- CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Informe 2013-2014*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- CONSEJO NACIONAL COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES y CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2015.
- DAEREN, Lieve. *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos? Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GENERO. *Informe sobre género y derechos humanos en la Argentina*, Buenos Aires: Biblos, 2009.
- ESQUIVEL, Valeria; FAUR, Eleonor; JELIN, Elizabeth (Eds.). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES, 2012.
- FISZMAN, Laura. "Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense". En: FORNI, Pablo y CASTRONUOVO, Luciana. *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: EDULP, 2015. p 69-98.
- GABRINETTI, Mariana. "Programas sociales de empleo y de transferencias de ingreso: análisis de su implementación desde una perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores". *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, Buenos Aires, n. 20, Serie CEIL CONICET, p. 5-170, abril, 2014.
- GRONDONA, Ana. "*Tradición*" y "*traducción*": *un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina*. 2011. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- HINTZE, Susana; DEUX MARZI, Victoria; COSTA María Ignacia. "Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina". En: DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (coord.). *Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011. p. 233-281.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. *Memoria detallada del estado de la Nación 2013*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2014.

- LEVY, Esther; BERMUDEZ, Ángeles. "De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa "Argentina Trabaja"". En: PAUTASSI, Laura; GAMALLO, Gustavo. (comp.). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos, 2012. p 181-221.
- LIPSKY, Michael. "La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero". En: *Cap. xxxix en Clásicos de la Administración Pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1980. p 780-794.
- MARTINEZ FRANZONI, Juliana. *Domesticar la incertidumbre. Mercado Laboral, Política Social y Familias*. Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2008.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *1° Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Abril 2014. Argentina Trabaja, ingreso social con trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, 2014 a.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *Respuesta a pedido de informes bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública, 21 de abril de 2014*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, 2014 b.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *Programa Ingreso Social con Trabajo. Síntesis de Resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, 2015 a.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *Argentina Trabaja. Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen. Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión. Total del País*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, 2015 b.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *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, 2015 c.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. *Informe de Seguimiento de la Ejecución Físico-Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional-Cuarto trimestre de 2014*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto - Oficina Nacional de Presupuesto - Dirección de Evaluación Presupuestaria, 2014.
- MINUJÍN, Alberto; DAVIDZIUK, Alejandra; DELAMÓNICA, Enrique. "El Boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?". *Revista Salud Colectiva*, Buenos Aires, v. 3, n. 2, p. 121-131, mayo/agosto, 2007.
- NATALUCCI, Ana. "Políticas sociales y disputas territoriales. ¿La recreación de un nuevo estado protector? El caso del programa Argentina Trabaja". *Revista de Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLA, Año II, n. 3, p. 126-147, julio/diciembre 2012.
- PAUTASSI, Laura; ARCIDIACONO, Pilar; STRASCHNOY, Mora. *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Documento de Trabajo Número 284. Santiago de Chile: División de Políticas Sociales, CEPAL, 2013.
- PAUTASSI, Laura; RICO, Nieves. "Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres. Desafíos". En: *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de Objetivos de desarrollo del Milenio, N° 12*. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF, 2011.
- PAUTASSI, Laura; ZIBECCHI, Carla. *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, n. 159*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. "La organización del cuidado de niños y niñas en la Argentina y el Uruguay". En: MONTAÑO VIRREIRA Sonia; CALDERON MAGAÑA Coral (coords). *El cuidado*

- en acción: entre el derecho y el trabajo. Cuadernos de la CEPAL, v. 94.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2010. p. 115-140.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina; PAUTASSI, Laura (coord.): *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina.* Buenos Aires: ADC-CIEPP-ELA, 2014.
- VICENTE, Adriana; NADUR, Yamila. "Asignación Universal por Hijo/a para Protección Social y Programa "Ellas Hacen": Un análisis comparado desde la perspectiva de género". En: IV ENCUENTRO INTERNACIONAL DE TEORIA Y PRACTICA POLITICA EN AMERICA LATINA, 2016, Mar del Plata, Argentina, 9-11 de marzo, 2016.
- VILLATORO, Pablo. "Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina". *Revista de la CEPAL*, n. 86, p. 87-101, agosto, 2005.
- ZIBECCHI, Carla. "Mujeres cuidadoras en contexto de pobreza. El caso de Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 22, n1, p. 91-113, janeiro-abril, 2014.

[Recebido em 24/06/2016,  
revisado em 25/10/2017  
e aprovado em 17/11/2017]

**"Ellas Hacen". Social programs and requirements to women in Argentina**

**Abstract:** *The program Ellas Hacen (women who do) is presented as an innovative proposal that articulates different governmental instances, reclaims the demand for counter-benefits through cooperatives created by the government and appeals to training to strengthen human capital. From a regional perspective, the role of women in social policies will be analyzed in the scenario of post-2009 Argentina, characterized by the expansion of interventions that transfer income to families through mechanisms that distanced themselves from the typical programs of Transferencias Condicionadas de Ingresos (conditional cash transfers). This work will study tensions within the design of the policy extended over time, with redefinitions linked to the margins granted to bureaucracies. Furthermore, the difference between developing policies "for women" and mainstreamed by a gender perspective; and what is offered and demanded from women both in the approach to problems of violence and care will be discussed.*

**Keywords:** *Ellas Hacen, social programs, cooperatives, gender, care.*

**Pilar Arcidiácono** (pilar.arcidiacono@gmail.com) es Doctora en Ciencias Sociales (2011), Magister en Políticas Sociales (2005) y Especialista en Gestión de Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. En el período agosto-octubre del año 2001, la Doctora ha realizado el Posgrado "Organizaciones Sociales y Tercer Sector". Asimismo, Pilar Arcidiácono es Licenciada en Ciencia Política con Diploma de Honor por la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires y Bachiller orientado en Ciencias Humanas en el Colegio Nacional de Buenos Aires.

**Ángeles Bermúdez** (angelesbermudez1982@gmail.com) es licenciada en Ciencia Política (UBA); Diplomada en Economía Social y Desarrollo Local (FLACSO). Maestranda en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral UBACYT. Ayudante de primera de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA.