

**La perspectiva de género en el diseño de programas de empleo y/o capacitaciones en la Argentina 2002-2018. Lo explícito, lo implícito y lo ausente.**

Presentada por:

Victoria Santin

Directora de tesis:

Vilma Paura

Universidad Nacional de San Martín

Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Buenos Aires,  
Septiembre 2023

## Agradecimientos

A mi familia, a mis amigos y amigas que me acompañaron en esta aventura de escribir una tesis de maestría. En especial a mi mamá que, con su lucha, me inspiró a indagar sobre las desigualdades que enfrentamos como mujeres. A mi papá, que me inculcó el amor por lo público y la firme convicción de que es posible transformar la realidad. A Iván, mi amor, y a Nápoles, por sostenerme y apoyarme en todo momento.

A Vilma, mi directora, que me acompañó con su guía, consejos y me incentivó a seguir mejorando.

## Contenido

Introducción .....	3
Capítulo 1. Relaciones conceptuales y abordaje metodológico.....	11
1.1 Relaciones conceptuales.....	11
1.1.1 Programas “centrados en el trabajo”. Los supuestos y los tipos .....	11
1.1.2 La perspectiva de género como agenda de investigación.....	18
1.1.3 El diseño de los programas: dónde se encuentra el análisis .....	24
1.2 Abordaje metodológico.....	28
Capítulo 2. Los programas y el componente trabajo como denominador común .....	35
2.1 Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.....	37
2.2 Programa de Empleo Comunitario.....	41
2.3 Programa Familias por la Inclusión Social .....	44
2.4 Seguro de Capacitación y Empleo .....	48
2.5 Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja.....	51
2.6 Programa Construir Empleo.....	55
2.7 Ellas Hacen.....	59
2.8 Hacemos Futuro .....	63
Capítulo 3. El trabajo y el género, entre la consideración y la invisibilización.....	70
3.1 Las matrices.....	70
3.2 Lo que nos dicen los diseños. Entre los alcances y las omisiones .....	77
3.3 Puntos de encuentro y singularidades .....	91
Conclusiones .....	96
Bibliografía .....	102
Documentación normativa .....	108

## Introducción

La aplicación de la perspectiva de género en el análisis de las políticas públicas ha cobrado relevancia en los últimos tiempos. La utilización de esta mirada se vuelve fundamental para visibilizar y entender las conceptualizaciones en torno al género que subyacen en y atraviesan las diversas acciones implementadas desde el Estado.

Dentro de las políticas públicas, en las últimas décadas, cobraron cierto protagonismo los diversos “programas de empleo y/o de capacitaciones” que, frente a las transformaciones operadas en las dinámicas laborales y en el mercado de trabajo tanto a nivel mundial (Castel, 2010) como en la Argentina (Del Cueto y Luzzi, 2012; Beccaria y Maurizio 2017), se han constituido como herramientas con las cuales incidir en las situaciones socioeconómicas que atraviesan las personas que se encuentran desempleadas o con empleo precarios.

En la Argentina se han aplicado diversos programas que podríamos incluir en esta definición. Cada una de las distintas iniciativas, según su diseño, anticipan diferentes cuestiones acerca de los supuestos sobre la forma de “empleo” que utilizan como así también en relación a sus participantes. Más allá de aspectos específicos, estas políticas tienen en común que se apoyan sobre la premisa de que el trabajo remunerado es la manera para obtener ingresos en las sociedades capitalistas y de que existen problemas en la oferta de trabajo y en la propia dinámica del mercado laboral. Suelen exigir a sus participantes una acción relacionada con el mundo del trabajo: completar los estudios de modo de favorecer la adquisición de herramientas para una mejor inserción laboral, participar de capacitaciones con un objetivo similar al anterior, la búsqueda sostenida y demostrada de empleo, desarrollar formas asociativas de producción o realizar contraprestaciones laborales (Rodríguez Enríquez, 2012). En la mayoría de los casos, estos programas han estado asociados a una transferencia monetaria, sujeta al cumplimiento de la acción principal establecida.

Desde finales del siglo pasado, en el contexto de debilitamiento del consenso sobre el Estado de bienestar y la transformación en la situación de empleo de una gran parte de las poblaciones de los países occidentales, el paradigma del *workfare* (Grondona, 2007; Brown, 2015) propuso una revinculación entre las políticas sociales y de empleo con el objetivo de reinstaurar la concepción asistencial basada en la ética del trabajo y la centralidad del empleo. Bajo este paradigma se desarrollan programas que ofrecen a las personas un ingreso al mismo tiempo

que establece como condición la realización de una contraprestación laboral en carácter de actividades de empleo y/o capacitaciones para “fortalecer” sus condiciones de inserción en el mercado laboral, tanto en términos de la continuidad o finalidad del ciclo escolar como en la realización de capacitaciones laborales (Gondona, 2007; Brown, 2015). Como expresó Pierre Rosanvallon (1995), en función de la discusión sobre cuáles eran los límites de la intervención del Estado frente a la situación de pobreza de quienes no tenían empleo, la idea de la temporalidad de los subsidios dio lugar a la idea de que quienes recibían ayuda pública debían a cambio brindar un trabajo (165).

Como señala la literatura (Brown, 2015), armados desde este paradigma, un conjunto de los programas de empleo y/o de capacitación que se vienen aplicando están enmarcados bajo la lógica de la responsabilidad individual, según la cual cada persona es dueña de la situación en la que se encuentra y por tal, la intervención posible consiste en trabajar sobre aspectos particulares de las personas, “para fortalecer” la oferta de trabajo. El compromiso de los participantes es garantizado a través de la lógica del contrato por medio de un ingreso condicionado, determinando su activación a través de la realización de actividades que les permitirá garantizar prontamente su autosuficiencia económica. A partir de la construcción que se realiza, es la activación de la voluntad del individuo la que lo obliga a movilizarse para “invertir” en su futuro y mejorar en su desempeño para asegurarse frente a las situaciones que pueden sucederse (Merklen, 2013).

Ahora bien, a partir de 2003 otro tipo de programas fueron implementados en la Argentina, no asociados directamente al principio del *workfare*, sino en el marco de propuestas de economía social y popular. En estos casos, se desarrollaron políticas orientadas a promover la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad a través de formas de trabajo asociativas y cooperativas mediadas por transferencias monetarias (Hopp, 2018).

La evidencia ha mostrado que entre las personas que han participado de este tipo de políticas las mujeres suelen representar una amplia mayoría. En un primer lugar, podríamos decir que la inserción en el mundo del trabajo ha sido más difícil e inestable para las mujeres que para los varones, con salarios más bajos y en condiciones en general de mayor vulnerabilidad, lo que permite entender que ante convocatorias programáticas para una transferencia a cambio de formación y/o una contraprestación laboral, fueran muchas las mujeres en participar. Tradicionalmente, la vida de las mujeres ha transcurrido en las actividades domésticas y en las tareas del cuidado, permaneciendo en la esfera privada de la reproducción y la vida familiar.

Ante las existentes dificultades que se presentan para el ingreso en el mercado laboral per se, las mujeres deben encontrar el equilibrio entre el trabajo remunerado y las tareas domésticas y de cuidado realizadas en la esfera privada. En oposición, el papel de los hombres ha estado asignado a la vida pública y al trabajo productivo. Esta es la estructura sobre la que se construye la división sexual del trabajo que define roles e identidades de género, la que limita las oportunidades que tienen las mujeres para acceder a recursos materiales y simbólicos, determinando situaciones de privación en el mercado de trabajo y en el sistema de protección social (Batthyány, 2011). La mujer se encuentra en una posición desigual frente al hombre; está sobrerrepresentada en la informalidad y en la precariedad (Rodríguez Enríquez, 2012).

No obstante, cabe también preguntarse en qué medida los mismos programas incluían en sus diseños una convocatoria específica para las mujeres, como forma de reconocimiento de esa situación de mayor vulnerabilidad en el mundo laboral. La literatura da cuenta de que las diferentes experiencias programáticas planteadas como respuestas a la desocupación y a la asociación entre esta situación y la pobreza fueron abordadas de distintas maneras: en algunos casos se planteó la situación de las mujeres como un aspecto a considerar especialmente mientras que en otros no pareció tenerse en consideración (Zibecchi, 2008, 2014; Neffa, 2009; Arcidiácono y Bermúdez, 2018a, 2018c). El acceso al empleo y a las formas protegidas del trabajo y su inclusión con tratamientos específicos en programas de empleo y capacitación ha sido una demanda sostenida desde la agenda feminista.

Una segunda lectura posible es que la visibilización de la agenda de género que acompañó con ritmos y formatos diferentes la transformación de los programas sociales en la Argentina (Paura y Zibecchi, 2014) fue permeando el diseño de estos programas en alguna medida, con el resultado de alguna inclusión específica referida a atención de las mujeres como beneficiarias de los programas, de manera más o menos explícita y con sentidos diferentes.

En tal sentido aquí nos preguntarnos: ¿hubo en los programas de empleo y capacitación desarrollados en la Argentina referencias explícitas a la desigual condición de la mujer en el mercado de trabajo? ¿incorporaron recursos materiales o simbólicos que nos permitieran ver la cuestión de género presente en sus diseños? ¿de qué modo lo hicieron? ¿reprodujeron o cuestionaron estereotipos, maternalizaron a las mujeres, fortalecieron su autonomía económica o fomentaron su dependencia?

A partir de estos interrogantes, en el presente análisis nos propusimos intersecar ambas agendas de estudio para indagar en el diseño de los programas sociales nacionales vinculados con el empleo y el fomento de las capacitaciones para el trabajo mediante una transferencia de ingreso implementados en el siglo XXI en la Argentina a partir del uso de la perspectiva de género como herramienta analítica, para analizar en qué medida y de qué forma estuvo presente la *cuestión género* o se consideró a las mujeres como posibles destinatarias de esas iniciativas con necesidades particulares a ser atendidas.

Los programas, como políticas públicas poseen diferentes componentes, y por tal presentan diferentes aristas de análisis. En esta investigación nos hemos situado en su diseño, ya que allí se determina de manera inicial la forma en que se pone en práctica la política, cómo es estructurada, cuáles son sus características y definiciones y cómo se establecen los parámetros de actuación necesarios para su implementación.

Para el estudio se tomaron en consideración ocho programas que hemos definido como *de empleo y capacitaciones* desarrollados a nivel nacional entre 2002-2018. Los programas incluidos en la investigación fueron: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2009), Programa de Empleo Comunitario (2003-2016), Programa Familias por la Inclusión Social (2005-2010), Seguro de Capacitación y Empleo (2006 - presente), Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (2009-2018), Construir Empleo (2012-2017), Ellas Hacen (2013-2018) y Hacemos Futuro (2018-2020).

Es cierto que los programas seleccionados presentan características diferentes. Siguiendo la distinción a la que aludíamos anteriormente, dentro de la categoría que hemos construido podemos distinguir dos tipos de programas: por un lado, los programas de empleo *tipo workfare*, que les ofrece a las personas un ingreso al mismo tiempo que establece como condición la realización de una contraprestación laboral en carácter de actividades de empleo y/o capacitaciones para “fortalecer” sus condiciones de inserción en el mercado laboral (Gondona, 2007; Brown, 2015). En un segundo lugar, los programas de trabajo asociados a la economía social y popular, orientados a promover la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad a través de formas de trabajo asociativas y cooperativas mediadas por transferencias monetarias (Hopp, 2018).

En esta tesis se han seleccionado y agrupado los ocho programas mencionados bajo la categoría de *programas de empleo y capacitación* teniendo en cuenta la presencia de tres características.

Por un lado, son programas enfocados en el problema laboral. Este lineamiento puede establecerse por los objetivos que fija la política en términos de la búsqueda de inserción laboral y la mejora de las condiciones de empleabilidad o por la definición de su población en función de su situación con respecto al mercado de trabajo<sup>1</sup>. En segundo lugar, implican una transferencia de dinero por su participación y por el cumplimiento de determinadas condiciones. Por último, establecen contraprestaciones definidas en términos de acciones que, con matices, quedan enmarcadas en el acceso a herramientas que permitan a los participantes resolver la “falta de capacidades individuales” frente al mercado de trabajo.

La investigación comprendió el período 2002-2018 con el objetivo de obtener una mirada amplia de los programas en la instancia de diseño y de identificar sus transformaciones si las hubo como también aquello que se mantuvo invariante. La amplitud del período considerado nos permitió alcanzar administraciones de diferentes gobiernos con situaciones sociales y económicas diversas.

De acuerdo al interés de la investigación, los objetivos estuvieron vinculados con la detección y el reconocimiento de transformaciones –o continuidades- en términos de género en el diseño de los programas. Para ello se establecieron dos objetivos. En primer lugar, se buscó detectar referencias explícitas en torno al género, visibilizando las diferencias que existen entre las mujeres y los varones y las desigualdades. En segundo lugar, se pretendió reconocer ciertos elementos que, aunque no de forma explícita, implicaron la incorporación de la cuestión género en sus diseños a través de la distribución de ciertos recursos materiales y simbólicos hacia las mujeres y se buscó comprender la forma en que fueron añadidos, si cuestionaron estereotipos, no maternalizaron a las mujeres y/o fomentaron la autonomía económica.

En función de las preguntas de la investigación que determinamos más arriba asociadas a la detección de referencias explícitas en torno a la desigual condición de la mujer en el mercado de trabajo o elementos que nos permitan evidenciar una mirada de género en su formulación, establecimos dos respuestas provisionarias. En primer lugar, los programas no incluyen, en su diseño, referencias explícitas en torno al género que evidencien las diferencias entre mujeres y varones. Es decir, no incorporan referencias claras que muestren la conformación de grupos heterogéneos, que construyan a sus destinatarios por fuera de los estereotipos generizados o

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, desempleado o desempleada.

que visibilicen las desigualdades de género. Sin embargo, en segundo lugar, los programas sí incorporan determinados elementos que, sin una declarada manifestación, permiten observar la cuestión de género presente en su formulación a través del cuestionamiento de estereotipos, la no maternalización de las mujeres y/o la búsqueda de autonomía económica.

El análisis realizado buscó detectar aquellas referencias en torno al género y evidenciar las transformaciones que han ocurrido en los dispositivos seleccionados. No se procuró indagar con una mirada actual de la agenda de género el diseño de los programas, sino reconocer los elementos que fueron incorporados y la forma en que el género fue o no considerado como un componente en los dispositivos y si habilitó algún tratamiento hacia las mujeres como destinatarias.

Tampoco se buscó analizar las políticas dando por supuesta una transformación incrementalista, en el sentido de establecer puntos comunes de consenso de avances en el reconocimiento del género entre los programas. Las políticas y sus diseños no recorren un camino lineal de construcción. La formulación de la política está conformada por saberes, supuestos y construcciones sociales, disputas y dinámicas políticas que le dan tanto su forma como su varianza y que son canalizados dentro de una estructura que los ordena a través de la definición de objetivos, destinatarios y manera de realización (Schneider, 2012). Es esta organización del diseño la que posibilitó construir las herramientas de análisis sobre la que se situó la investigación.

En términos metodológicos, se trabajó con la documentación de los programas asociada a sus diseños. Se recopilaron y analizaron los decretos y las resoluciones de creación de cada iniciativa, como así sus documentos reglamentarios. También se consultó bibliografía especializada sobre los programas involucrados con el fin de complementar la información de las normativas y reconocer posibles lecturas e interpretaciones sobre cada una.

Para llevar a cabo la investigación se construyeron dos matrices. La primera estuvo orientada al estudio del propio del diseño de los programas -la matriz de diseño- y la segunda matriz -la matriz de género- se utilizó para realizar el análisis a través de la perspectiva de género. Esta herramienta técnica analítica tiene la capacidad de visibilizar y actuar frente a las desigualdades que experimentan las mujeres y pretende alcanzar la equidad social y de género (Paura y Zibecchi, 2019). Para elaborar ambas matrices, se trabajó con técnicas de recolección de la

información documental y luego con técnicas de análisis a partir de la construcción de categorías y dimensiones que permitieran leer en clave de género.

La matriz de diseño final conservó cinco dimensiones que serán descritas correspondientemente. A modo de adelanto son: objetivos generales, supuesto constructor del sujeto destinatario, tipo de contraprestación, transferencia dineraria y condiciones de permanencia.

Por su lado, la matriz de género también conservó cinco dimensiones. Dichas dimensiones estuvieron asociados a los objetivos de investigación, por tal motivo fueron separadas en referencias explícitas e implícitas. Dentro del primer grupo, propusimos el reconocimiento de desigualdades y las acciones definidas para las mujeres. Con respecto al segundo, se incluyeron el impacto de la contraprestación, la construcción del sujeto destinatario en tanto la presencia de hijos/as y la autonomía económica.

Como se mostrará en el desarrollo de la tesis, todos los programas analizados incorporan alguna dimensión relevante en términos de género. Sin embargo, lo realizan de forma diferente. Hemos encontrado programas, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Ellas Hacen y Hacemos Futuro, que incluyen referencias explícitas a la desigual condición que viven las mujeres en términos de los varones a través de un reconocimiento, una invitación a participar o la búsqueda de su empoderamiento. Por otro lado, también hemos detectado aquellos que incorporan elementos que nos permiten ver la cuestión de género en su diseño mediante referencias implícitas, a partir del impacto que genera la contraprestación, la construcción de las personas que participan sin recurrir a la presencia de hijos/as como así la autonomía económica que pueden proporcionar. Todos los programas estudiados presentan algún elemento de esta índole, a excepción del Programa Familias por la Inclusión Social, donde la cuestión implícita estuvo ausente.

La tesis se organizó en cuatro capítulos. En primer lugar, se presentan las agendas de investigación asociadas a los programas de fomento de empleo y capacitaciones y a la perspectiva de género en las que se apoyan los ejes conceptuales que guían el trabajo. Luego, se desarrollan consideraciones sobre los aspectos de diseño de las políticas públicas como marco para la propuesta analítica. Por último, se describe la metodología utilizada para llevar a cabo el análisis y el proceso de construcción de las matrices. En el segundo capítulo se

presentan los ocho programas seleccionados a partir de su contextualización y el detalle de los elementos considerados más relevantes. Luego, en el capítulo 3 se desarrollan las matrices elaboradas como herramienta teórica y empírica y los hallazgos. En la cuarta sección se exponen las conclusiones de la investigación a partir de las preguntas que guiaron la indagación y las respuestas que alcanzamos.

## Capítulo 1. Relaciones conceptuales y abordaje metodológico

### 1.1 Relaciones conceptuales

En el presente apartado abordaremos las principales relaciones conceptuales que establecimos para llevar adelante el estudio. Estas estuvieron vinculadas al desarrollo de los *programas de empleo y capacitaciones* teniendo en cuenta las caracterizaciones, los debates y como la literatura señala los puntos críticos de cada uno de los tipos considerados, cuestión que presentaremos en primer orden. Luego abordaremos los elementos y conceptos que nos aportó la consideración del género como herramienta analítica. Por último, haremos foco en el diseño de políticas, presentando las discusiones dadas en términos de las políticas públicas ya que es allí donde se sitúa nuestro análisis.

#### 1.1.1 Programas “centrados en el trabajo”. Los supuestos y los tipos

En la presente sección, desarrollaremos las principales discusiones identificadas en la literatura consultada, así como los conceptos que resultaron necesarios para comprender los programas seleccionados. Los principales tópicos con los que trabajaremos están vinculados a la centralidad del empleo, la responsabilidad individual y la empleabilidad, la contractualización establecida con la población participante y la búsqueda de su activación y la focalización que rige la dirección de este tipo de políticas.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017), desde mediados de la década de 1980 existe mayor consenso en torno a la idea de que el empleo es uno de los principales impulsores de la reducción de la pobreza. De este modo, se han establecido políticas, donde se enmarcan los programas de empleo y fomento de capacitaciones, que pretenden modificar la situación socioeconómica en la que se encuentran las personas sin empleo o con empleo precario.

Los *programas de empleo y capacitaciones* suelen ser de dos tipos: programas para capacitación de empleo y programas de empleo de emergencia (Rodríguez Enríquez, 2012). Se apoyan sobre la premisa de que el trabajo remunerado es la manera para obtener ingresos y de que existen problemas en la oferta de trabajo, es decir, asociados a atributos personales de los individuos. Si bien los programas de capacitaciones son más estables en el tiempo y se enmarcan en acuerdos con sectores productivos, aquellos centrados en la creación de empleo

de emergencia están asociados a los momentos de crisis económicas, tal es el auge que tuvieron en las décadas de 1980 y 1990 (Rodríguez Enríquez, 2012). De esta forma, se han caracterizado por su corta duración vinculada a su transitoriedad y su carácter asistencial (Merlinsky, 2002). Una de las principales fortalezas de esta política es poder sostener el ingreso en este tipo de situaciones (Rodríguez Enríquez, 2012).

Dado el foco puesto en la capacitación laboral, la situación de desempleo tiende a ser explicada, no por las dificultades del mercado de trabajo y que tienen que ver con las condiciones estructurales de la forma en que se desenvuelve la política económica, sino por los “problemas” de las personas y su falta de adaptación a la reconversión del proceso productivo (Lucci, 2003 citada en Bustos, 2018). Dentro de esta concepción, los destinatarios de los programas son considerados actores responsables en la estrategia de resolución (Zibecchi, 2014).

Este grupo de políticas suelen exigir una condicionalidad vinculada con el mundo del trabajo: completar los estudios, participar de capacitaciones, buscar empleo, desarrollar formas asociativas de producción o realizar contraprestaciones laborales (Rodríguez Enríquez, 2012). En muchos casos, suelen estar vinculados con una transferencia monetaria, sujeta al cumplimiento de la condición que permite sostener el ingreso de la población objetivo y que también puede contribuir al fortalecimiento de la autonomía y estima personal. La combinación de ambos elementos a partir de las transferencias condicionadas fue un elemento característico de la región latinoamericana con el devenir del siglo XXI (Barba Solano, 2018).

De acuerdo con Rodríguez Enríquez (2012), el Banco Mundial utiliza tres argumentos para justificar las transferencias monetarias sujetas a una contraprestación. La primera está asociada a la idea de creer conocer aquello que es mejor para la población a la cual se destina la política, para nuestro caso de estudio, la creencia en la centralidad del trabajo y en la determinación de formación de capacidades que permitirán mejorar su (re)inserción laboral. La segunda está vinculada al apoyo que reciben del resto de la población para desarrollarlos, de modo que quien participa de la política demuestra un “esfuerzo” por cambiar su situación. Por último, se encuentra la eficiencia social, dado que la inversión en capital humano generará un impacto positivo en toda la sociedad, aumentando las capacidades y la productividad de la población. Sin embargo, como afirma la autora, las condicionalidades se establecen de forma punitiva, es decir, su no cumplimiento implica la pérdida del ingreso monetario. Además, se establece la idea de corresponsabilidad, retomando la adjudicación de la responsabilidad individual en la situación de vulnerabilidad en las cuales se encuentra la población.

Este tipo de dispositivos tienen un componente de focalización, que de acuerdo con Merlinsky (2002) se encuentra presente en estas políticas desde la década de 1980 en Argentina. La idea detrás de la focalización pretende dirigir todos los recursos con los que se cuenta a un grupo definido. Sin embargo, aquellos que no los cumplen terminan siendo excluidos (Pautassi, 2013). De esta forma se establece un espacio para la arbitrariedad de quienes definen sobre las situaciones de los demás, operando a través de la comprobación de medios y la posible estigmatización. De esta forma se construye una estrategia basada en la eficiencia, determinando los programas y su público por la necesidad y la urgencia (Draibe, 1994). La focalización produce una homogeneización de la población a la cual está destinada, coartando la diversidad cultural y el aprendizaje a través de los otros a partir de capitales culturales diferentes (Merlinsky, 2002).

Rodríguez Enríquez (2012) ratifica que persiste la lógica focalizadora, concentrada en la población más vulnerable. Ello cobra relevancia en el estudio de los programas porque define que la política está concentrada en un determinado sector a pesar de que los grupos destinatarios son variados. Pueden ser personas adultas, jóvenes, niños/as o una combinación de ellos, como las familias, teniendo en cuenta (o no) el género.

Desarrollar el concepto de la focalización y entender hacia quiénes están destinados los programas se vuelve un elemento central. Los estudios de género han evidenciado a la familia como espacio donde se desarrollan intercambios económicos, sociales y educativos desiguales; las diferencias existentes en su interior se vuelven palpables en la distribución asimétrica del trabajo productivo y reproductivo. Así es que se torna importante no sólo comprender hacia quiénes se dirigen, sino entender la conformación heterogénea de ese grupo. Los comportamientos laborales varían en relación al género de la jefatura del hogar (Arriagada, 1997) y también son diferentes los comportamientos, las necesidades y características de cada uno. Como señala la OIT (2017), hasta décadas recientes, los destinatarios resultaban ser los hombres jefes de familia, donde las mujeres tendían a no auto-seleccionarse para participar y así favorecer al miembro varón de la familia.

Arriagada (1997) sostiene que los hogares con jefatura femenina están en aumento por las tendencias económicas y el crecimiento de la pobreza, que llevan a las mujeres a buscar ingresos propios, como también por los cambios sociales y demográficos. Las jefas de hogar son generalmente mujeres solteras o separadas jóvenes. La mayor incidencia de la pobreza en estos hogares está vinculada al mayor número de dependientes, la obligación de realizar tareas

económicas y domésticas, los menores salarios percibidos en el mercado laboral y la limitación en la posibilidad de elección ya que tienen que compatibilizarlos con las tareas del cuidado. En tal sentido, cuando se toma a las familias como destinatarias de políticas es necesario tener en consideración diferentes dimensiones: sus formas de constitución, desarrollo y disolución (como el número de hijos/as), las relaciones internas (como la distribución del poder) y las relaciones externas en cuanto al grupo (como sus ingresos, servicios de salud, educación y seguridad social). Establecerlas como objeto de políticas tiene vinculación con lo que se quiere mantener o cambiar del funcionamiento que la caracteriza.

A partir de la caracterización realizada hasta aquí, es posible introducir el concepto de *workfare* que surgió como un nuevo paradigma de la política laboral y social a nivel global en la década de 1970, a partir de la consolidación del modelo neoliberal (Bustos, 2018). Según Grondona (2007), se convirtió en una de las estrategias utilizadas e implementadas para resolver la marginalidad y el nivel desempleo que se registraba a nivel global hacia mediados de la década del setenta. Este paradigma se sostiene a partir de dos ejes. Por un lado, propone una revinculación entre las políticas sociales y de empleo con el objetivo de reinstaurar la concepción asistencial apoyada en la ética del trabajo y la centralidad del empleo. Por el otro, pone el énfasis en las condicionalidades para lograr la activación de las personas participantes (Brown, 2015).

El *workfare* está constituido a partir de tres principios fundamentales. Ellos son: la centralidad del empleo, la responsabilidad individual y el establecimiento de un contrato (Brown, 2015). Sobre el primero subyace la idea de que el empleo remunerado es la forma elegida para acceder a los derechos sociales (Moreira, 2008 citado en Brown, 2015). El empleo es considerado como único medio de integración social y el trabajo es un deber que se desprende de la pertenencia a la sociedad (Pérez Muños, 2008). Grondona (2007) resalta la importancia de la lógica argumental asociada a la moral, donde se hace hincapié en que la contraprestación laboral contribuye a garantizar el carácter moral del trabajo y su fortaleza en la trama de valores.

El segundo lugar, la responsabilidad individual se observa en los diagnósticos individualizados de los problemas de desempleo, pobreza o exclusión (Moreira, 2008 citado en Brown, 2015). Así se interviene sobre aspectos particulares de las personas, como las conductas, sus motivaciones, actitudes, nivel de calificación y educación, con el objetivo de superar la situación (Brown, 2015). En función de los niveles alcanzados en dichos aspectos individuales se construye su carácter de empleabilidad (Grondona, 2007).

El foco de este tipo de política se asocia con aquellos que necesitan de dispositivos especiales dado que malogran su estrategia social y “fallan” en su desempeño al encontrarse necesitados de ayuda. Sin embargo, dado que la razón por la cual se encuentra en esa situación, bajo esta concepción, se considera de carácter personal, la solución no puede ser sino individual. En tal sentido, no se pretende resolver el desempleo o la precarización sino que se desarrolla una estrategia para las personas que se encuentran en dicha situación (Merklen, 2013).

Grondona (2007) reconoce en la estrategia de perfilamiento individual la premisa de que en la estructura ocupacional hay lugar para todas las personas y que ese lugar depende de las adecuaciones en la oferta de la fuerza de trabajo. De este modo se observa la construcción de la emergencia laboral disociada de la estructura económica y social. Si bien se acepta la situación de desocupación, prima la idea de la transitoriedad asociado a la ocurrencia de una situación extraordinaria que es la que acompaña a los programas implementados.

De acuerdo con Fraser (1997), en la era posindustrial, se espera que todos se mantengan a sí mismos. Se reduce el rol social de la dependencia y se fortalece su carácter individual. La autora también evidencia dicha construcción desde una perspectiva de género e indica que el contraste contiene evidencias de la división sexual del trabajo, ya que a los hombres se le asigna la responsabilidad de proveedores y a las mujeres, la de cuidadoras y alimentadoras. Luego, los patrones de personalidad, que derivan de esta construcción, son considerados fundamentales. Así se observa como también los hombres absorben en su personalidad su papel independiente asociado a su rol económico y las mujeres, el dependiente.

En tercer lugar, el paradigma del *workfare* se sostiene sobre el principio de contractualización. Las personas reciben un ingreso condicionado a un compromiso palpable, evidenciado en el cumplimiento de ciertas actividades, que le permitan activarse y garantizar prontamente su autosuficiencia económica (Moreira, 2008 citado en Brown, 2015).

La contractualización está vinculada a las políticas de individuación y a la era del “nuevo individualismo” que comienza a desarrollarse a partir de los años ochenta (Merklen, 2012). Se empuja el individuo a aceptar que recibe ayuda de la comunidad, que lo convierte en responsable y debe un resarcimiento. Así se los activa como actores de su propia vida. Se lo despoja de la idea de derecho y, en tal sentido, en cualquier momento puede verse privado de esa ayuda, si no cumple con lo exigido.

Dentro del paradigma del *workfare* es posible encontrar diferentes líneas de política (Grondona, 2007). En primer lugar, están las políticas de acompañamiento, perfilamiento y entrenamiento en la búsqueda de empleo. Bajo este esquema, el desempleo es concebido como un desencuentro entre la oferta y la demanda y se activan acciones de manera individual para formar o reconstruir los perfiles de los trabajadores. En segundo lugar, se encuentran las políticas de reducción del costo salarial a través de un esquema impositivo que busca compensar el salario mínimo. Estas políticas no apuntan hacia las personas desempleadas, sino hacia pobres subocupadas. En tercer lugar, se posicionan las políticas sociales de transferencia condicionadas a una contraprestación, que suelen estar focalizadas en poblaciones definidas como vulnerables a las cuales se busca asistir sin que caigan en la trampa de desempleo. Por tal, es posible evidenciar que el *workfare* puede encontrarse en diferentes formatos de política proponiendo estrategias frente a las distintas situaciones que surgen en torno al empleo.

Posicionándonos sobre el paradigma del *workfare*, es posible reconocer en las políticas sociales del nuevo milenio, en la Argentina, la centralidad del trabajo y la idea de que la formación y capacitaciones se constituyen como una herramienta para romper con los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza (Arcidiácono, 2017). La pretensión de conseguir un trabajo asalariado regular y protegido fue la concepción de trabajo que alimentó las políticas sociales y laborales y sobre la que se construyó la idea de empleabilidad (Lijterman, 2016).

La empleabilidad continuó siendo utilizada para constituir a la población destinataria de diferentes políticas, asociadas a diversas formas de capacitación y la asistencia a través de formas alternativas de trabajo (Lijterman, 2016).

Sin embargo, Lijterman (2016) reconoce dos cambios en la conceptualización de los programas bajo estudio para el período comprendido entre 2003 y 2015. Por un lado, distingue una asociación creciente entre pobreza y desempleo, dado que la justificación de las crisis extraordinarias ya no permitía responder a la situación de desempleo de la población. Por el otro, se comenzó a reivindicar que el trabajo realizado en función de dichas políticas era genuino y que las prestaciones eran una remuneración por ello.

A partir del recorrido realizado hasta aquí y las discusiones en torno a los conceptos que se encuentran dentro de este tipo de políticas, hay autores que resaltan ciertos elementos virtuosos dentro de este tipo de programas. De acuerdo con Mario (2017), los participantes de los programas son preparados para ser empleados en el sector privado al brindarles educación y

capacitación laboral y permiten visibilizar trabajadores empleables para potenciales empleadores. Además, en función de las características de la política, puede generar un determinado acceso a los derechos jubilatorios, obra social y a una asignación familiar, garantizando cierto piso de condiciones que el sector privado debería, al menos, igualar contribuyendo a reducir la informalidad. Así, el cobro a través de tarjeta bancaria personalizada implica que los empleadores futuros también tendrán que igualar estas condiciones laborales. Por último, permite remunerar actividades que anteriormente eran consideradas como trabajo voluntario no remunerado, ampliando el significado de trabajo.

Por su parte, Rodríguez Enríquez (2012) sostiene que los programas de estas características han tenido una alta proporción de mujeres entre su población participante y han logrado un impacto positivo en la reducción de pobreza al sostener el ingreso y en la creación de empleo en el corto plazo. De hecho, cierta evidencia indica que la percepción del ingreso ha favorecido principalmente a las mujeres ya que significa una reducción de la dependencia hacia los hombres y una incipiente autonomía económica.

La OIT (2017) resalta que estos programas permiten visibilizar la presencia de mujeres en la esfera pública y fortalecer su capital social y su confianza. Además, posibilita activar a aquellas personas que se encontraban desempleadas o inactivas y construyen recursos comunitarios valiosos cuando se establecen como objetivos de programa, mejorando la vida de la comunidad.

Sin embargo, Faur (2014) indica que estos programas tienden a sobrevalorar su capacidad para atender las diferentes realidades de la pobreza. En la región existen rasgos estructurales que delimitan la distribución de recursos como el acceso obstaculizado a los servicios de igual calidad para toda la población y los mercados laborales altamente segmentados, que muy difícilmente cambien a partir del desarrollo de dichos programas. Además, dado que el modelo de acumulación vigente no genera puestos de trabajo para todos, no está claro que la inclusión pueda alcanzarse a través del mercado laboral (Pérez Muñoz, 2008) y de un mejoramiento de las capacidades de la oferta. También resulta interesante destacar que se han sembrado dudas sobre la utilidad de las formaciones brindadas por los programas en relación a las demandas del mercado de trabajo (Rodríguez Enríquez, 2012) (Merlinsky, 2002).

El recorrido realizado hasta aquí nos ha permitido desarrollar los tópicos que componen los programas de empleo y capacitaciones vinculados a la responsabilidad individual y la

empleabilidad, a la centralidad del empleo, a los contratos establecidos y la activación como la determinación de su población participante.

Si bien en los aportes realizados es posible encontrar elementos que visibilizan el impacto que tienen este tipo de programas en las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2012; OIT, 2017; Faur, 2014), no se ha trabajado sobre la incorporación y la transformación de la cuestión de género en la formulación de este tipo de políticas. Por tal, consideramos que nuestra investigación permitirá echar luz sobre este aspecto. Ahora nos encontramos en condiciones de desarrollar los conceptos que refieren al género y su utilización como perspectiva de análisis.

### **1.1.2 La perspectiva de género como agenda de investigación**

En este apartado desarrollaremos las conceptualizaciones en torno al género con el objetivo de comprender los elementos que lo conforman como herramienta analítica y que nos permitirán estudiar los programas seleccionados con una mirada diferente. Para ello analizaremos su constitución como elemento técnico analítico y recorreremos algunas de las investigaciones que lo han utilizado. Luego, avanzaremos hacia las diferentes estrategias que se fueron desarrollando en términos de políticas, adentrándonos en las políticas sensibles al género, con especial atención en las políticas con perspectiva de género buscando definir sus características e implicancias.

Luego, nos enfocaremos en las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres, en función de las diferentes dimensiones que tiene la vida de las personas. Veremos el efecto que estas desigualdades presentan en términos de pobreza, agravando las situaciones de desigualdad. En tal sentido, producto de la estructura de subordinación social y económica, las mujeres han sido un conjunto que ha formado parte sustancial de los programas sociales y de empleo, volviéndose el eje central de nuestra investigación. Sin embargo, su forma de inclusión ha variado, dadas las estructuras de desigualdad como las transformaciones que se han ido produciendo producto de los cambios demográficos y socioeconómicos.

A modo de aclaración, en esta investigación y tal como señala Fraser (1991), el término mujeres refiere a una colectividad política autoconstituida en términos discursivos, siendo una colectividad heterogénea.

Hacia mediados de los ochenta comenzaron a circular paradigmas argumentativos que dotaron a saberes expertos de un esquema conceptual (Fraser, 1991). Dentro de ellos, se encontraba la perspectiva de género que se constituyó como un elemento técnico analítico con capacidad de

intervención y que permitió expresar demandas, en términos de la interpretación de las necesidades e intereses de las mujeres. La perspectiva de género manifiesta su capacidad de visibilizar y actuar frente a las desigualdades que experimentan las mujeres y pretende alcanzar la equidad social y de género (Paura y Zibecchi, 2019).

Dicha herramienta analítica nos permite evidenciar las desigualdades existentes producto de la división sexual del trabajo que define roles e identidades de género como así también nos posibilita detectar aquellos elementos que contribuyen a su perpetuación o transformación.

A partir de la acción llevada a cabo por el movimiento feminista, comenzaron a producirse diferentes líneas de investigación en torno al género, referenciando diversas temáticas como la participación política, la salud sexual y reproductiva y la violencia (Paura y Zibecchi, 2019). Estos procesos sentaron las bases para la indagación de la política social asistencial, particularmente programas sociales y su relación con las mujeres.

Entre mediados de los años 80 y 90, comienza a abrirse un campo de investigación sobre determinados fenómenos sociales marcados por el género; esto ocurre a partir de la participación masiva de las mujeres en los programas sociales asistenciales, su desarrollo en el ámbito comunitario y en los movimientos sociales. Dentro de la producción y el análisis en torno al género, se han estudiado diferentes abordajes en relación al protagonismo de las mujeres y su rol en los programas sociales (Paura y Zibecchi, 2019).

De acuerdo con Orloff y Laperriere (2020), las primeras intervenciones feministas asociadas a las prestaciones sociales partieron sobre la uniformidad y la continuidad de categorías “mujeres” y “hombres”, donde se reforzaba la división binaria. En la actualidad, los programas sociales son investigados considerando las interconexiones complejas entre el género y otras relaciones de poder y se problematiza sobre las posiciones de los varones y padres en torno a las familias, el trabajo de cuidado, el empleo y la violencia.

Comprender que las políticas pueden contribuir no solo a resolver cuestiones socioeconómicas, sino también mantener ciertos esquemas en cuanto al género, o pueden alentar a su cambio, es fundamental para el objetivo de la presente investigación.

Existen diferentes herramientas que son sensibles al género y que buscan garantizar el bienestar, la seguridad, la autonomía y los derechos de las mujeres. Rodríguez Gustá (2008) discute la existencia de diferentes categorías de este tipo: las políticas de acción afirmativa, las políticas para las mujeres, las políticas con perspectiva de género y las políticas de

transversalización de género<sup>2</sup>. También dentro de este espectro pueden incluirse las políticas de paridad, que se desprenden del Consenso de Quito, y se conciben como la distribución igualitaria, justa, equitativa y equilibrada de los recursos tanto económicos como políticos y sociales.

Aquí nos enfocaremos en las políticas con perspectiva de género que nos proporcionarán disparadores y conceptos para utilizar al género como herramienta. De acuerdo con Rodríguez Gustá (2008), estas políticas buscan abordar la problemática de la desigual división sexual del trabajo con el objetivo de transformarla. Para ello persiguen la distribución de recursos simbólicos y materiales para que las mujeres puedan elegir, a partir del empoderamiento y la modificación de las relaciones de poder en las familias y el trabajo, entendiendo las necesidades de las mujeres en el marco de la lógica de derechos. Bajo esta perspectiva, no se busca la conciliación de las tareas domésticas y de cuidado con el trabajo, siendo estas las tareas que desarrollan las mujeres día a día. Lo que se cuestiona aquí, y se pretende transformar, es la división entre lo público, asociado a lo masculino, y lo privado, asociado a lo femenino, que forman las relaciones jerárquicas de género.

La concepción de género, de acuerdo a esta perspectiva, está construida a partir de un sistema institucionalizado basado en la percepción de diferencias sexuales que establece relaciones jerárquicas de poder en diferentes niveles que trascienden la dimensión individual (Ferree, Lorber y Hess, 2000 y Ridgeway y Correll, 2004 citadas en Rodríguez Gustá, 2008). Se podrá conseguir la autonomía y la autoridad en el trabajo y en la familia a partir de la acción colectiva centrada en las organizaciones de mujeres, movimientos feministas y el apoyo del Estado, concibiendo al empoderamiento no como una mera acción individual.

Analizar la estructura de la división sexual del trabajo requiere pensar cómo se organiza la sociedad. De acuerdo con Batthyány (2011), los adultos se han visto ante la necesidad de realizar tres actividades a lo largo de su vida: trabajo productivo, trabajo doméstico y el cuidado

---

<sup>2</sup> Las políticas de acción afirmativa tienen como objetivo el aumento de la participación femenina en ámbitos decisorios. Las políticas para las mujeres reconocen que la fuente de la desigualdad entre los géneros está en la división sexual del trabajo; sin embargo, no persiguen transformar el origen de dicha desigualdad, sino compensar a las mujeres por padecerla, persiguiendo la conciliación entre las tareas reproductivas y productivas. Por último, las políticas de transversalización del género implican la búsqueda de la igualdad en todos los sistemas y estructuras, a partir de una integración sistemática en todas las políticas del Estado, modificando las desigualdades de género que se encuentran enraizadas en él (Rees, 2005 citada en Rodríguez Gustá, 2008).

de los hijos. Tradicionalmente, la vida de las mujeres ha transcurrido en las últimas dos tareas, permaneciendo en la esfera privada de la reproducción y la vida familiar. Ante las existentes dificultades que se presentan para el ingreso en el mercado laboral per se, las mujeres deben encontrar el equilibrio entre el trabajo remunerado y las tareas domésticas y de cuidado realizadas en la esfera privada. En oposición, y como se mencionaba anteriormente, el papel de los hombres ha estado asignado a la vida pública y al trabajo productivo. Esta es la estructura sobre la que se construye la división sexual del trabajo. Es un sistema de carácter tradicional que define roles e identidades de género. En tal sentido, la transformación de la división sexual del trabajo es el eje central para romper con la subordinación económica y social de las mujeres. Ello implica cambios en las relaciones de poder de los espacios privado y público. El empoderamiento requiere crear las condiciones de autonomía para que las mujeres puedan decidir sobre su vida. Sin embargo, esta no es una tarea a nivel individual, sino una cuestión de agencia y por tal es así que se busca abrir los espacios de decisión para la participación de las mujeres para que puedan influir en las políticas públicas (Farah, 2006).

El cuidado es una forma de trabajo, principalmente realizado por las mujeres. No es una tarea natural femenina de “amor familiar”. El cuidado está inserto en relaciones de interdependencia, poder y conflicto. Es una actividad socialmente necesaria pero no reconocida con frecuencia. Las responsabilidades de las mujeres en las tareas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado contribuyen a sostener las jerarquías de género y la exclusión o inclusión desigual en los mercados y la política. En tal sentido, las políticas tienen la potencialidad de mantener formas familiares diferentes en términos de género, donde las mujeres son las que asumen las tareas del cuidado o pueden alentar a su externalización hacia el mercado o el Estado para que las madres puedan salir de la esfera privada (Orloff y Laperriere, 2020).

Dentro de esta lógica, Guzmán (2001) indica que en los países de la región Latinoamericana ha sido más fácil proponer políticas para las mujeres que busquen la articulación entre el trabajo doméstico y el remunerado dado que se insertan en el discurso de la vulnerabilidad y posicionan a las mujeres como sujetos de protección. De esta forma no se cuestiona su verdadero rol dentro de la estructura productiva y social sino que trata de ser compensado.

La división sexual del trabajo limita las oportunidades que tienen las mujeres para acceder a recursos materiales y simbólicos, determinando situaciones de privación en el mercado de trabajo y en el sistema de protección social. De acuerdo a Rodríguez Enríquez (2012), haciendo

foco en el mercado de trabajo, las mujeres se encuentran en una posición desigual frente al hombre. Está sobrerrepresentada en la informalidad y en la precariedad. Experimenta trayectorias laborales intermitentes, vinculadas a la maternidad y a las tareas del cuidado, dificultando su inserción plena, desde una perspectiva tradicional, en la vida del trabajo.

Pensar las distintas problemáticas por las cuales atraviesan las personas como así las posibles soluciones a llevar a cabo, requiere tener en consideración las diferencias que existen en las causas y los efectos de dichas situaciones según se trate de mujeres y hombres.

En la década de 1980, algunas académicas comenzaron a notar cómo los fenómenos dentro de la pobreza afectaban de manera diferenciada según el género; así evidenciaron una mayor cantidad de mujeres en relación a los hombres como también un aumento más marcado de la pobreza femenina principalmente vinculado a los hogares con jefatura de mujeres (CEPAL, 2004). Este análisis está en estrecha relación con las desigualdades que afrontan las mujeres en el mercado laboral, con el hecho de no contar con dos ingresos en el hogar y con la dificultad de no poder distribuir las tareas reproductivas y de cuidado, dadas las estructuras desiguales construidas. De esta forma tuvo lugar el concepto de feminización de la pobreza y que actualmente es objeto de debate (Rodríguez Enríquez, 2012). Ello se debe a que puede encubrir ciertos aspectos, invisibilizar relaciones de género y dar prioridad a los ingresos por sobre otros elementos como así localizar la salida de la pobreza en las mujeres, definiéndolas como corresponsables de la resolución de su situación.

El impacto diferencial entre los géneros se visibiliza en la intensidad, la incidencia como en la probabilidad de padecer situaciones de pobreza y en los recursos con los que se cuenta para salir de ella (Rodríguez Enríquez, 2012). Sin embargo, la feminización de la pobreza contribuye a visualizar el diferente efecto que tiene la pobreza en mujeres y varones y que nos permite comprender que el género es un factor que tiene influencia y aumenta la vulnerabilidad de las primeras.

Cuando la perspectiva de género hace foco en el análisis de la pobreza permite tener una visión multidimensional del fenómeno ya que apunta sobre las relaciones entre hombres y mujeres, contribuye a considerar los diferentes papeles que se desempeñan en el hogar, en el mercado de trabajo y en la sociedad. Pensar la pobreza desde una perspectiva de género posibilita hacer hincapié en las causas, conceptualizando a la pobreza como un fenómeno y otorgándole el lugar de categoría dinámica, al no quedar sujeta a la mera descripción del problema (CEPAL, 2004).

Al profundizar sobre otras dimensiones es posible mencionar la autonomía económica. La desigualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado de trabajo hace que no puedan adquirir la independencia económica (CEPAL, 2004). Ello tiene una vinculación directa con el empoderamiento, al decidir sobre qué gastar el dinero, adquirir una posición más fuerte al interior de la pareja para la toma de decisiones y tener un acercamiento a la bancarización y al sistema financiero (Hunter, Patel, Borges Sugiyama, 2020). CEPAL (2004) también incorpora la violencia, dado que es un factor que va en detrimento de la autonomía en la medida que dificulta el acceso de las mujeres al mercado de trabajo.

Al pensar la pobreza desde una visión más amplia y no sólo abordarla como una falta de recursos monetarios, se vuelve importante incluir el concepto del tiempo. Así es posible también entender a la pobreza en términos de falta de momentos, que es causada por la división sexual del trabajo (Rodríguez Enríquez, 2012). Esto refiere a la compatibilización que tienen que hacer las mujeres para realizar las tareas remuneradas y las no remuneradas, junto con el tiempo que les queda para sí mismas.

En tal sentido, hay diferentes elementos para pensar cómo las estructuras desiguales impactan en la pobreza y cuáles son las distintas alternativas que tienen los hombres y las mujeres para salir de ella. Así se sostiene que el análisis de la pobreza desde una perspectiva de género aporta una mirada dinámica e integral y remarca el hecho de que la pobreza implica cuestiones materiales, simbólicas y culturales, y que se encuentra atravesada por relaciones de poder que determinan el acceso a dichos recursos (CEPAL, 2004).

En términos de pobreza, se torna usual considerar como unidad de análisis a los hogares y también se los toma como población destinataria de programas. Esto tiende a invisibilizar las diferencias que existen en él, suponiendo, cuando se mide la pobreza por ingreso, una igual distribución de recursos. También, de este modo, se concibe que todos los individuos al interior del hogar tienen las mismas necesidades, uso del tiempo y realizan el mismo trabajo doméstico no remunerado. Además de los distintos roles y los diferentes elementos que cada individuo requiere para desarrollarse, es necesario tener en consideración que la composición de los hogares es variada (CEPAL, 2004).

El modelo tradicional de familia sobre el que se suele planificar implica un jefe de hogar proveedor, una mujer ama de casa y niños/as que asisten al sistema educativo o forman parte del mercado laboral hasta conformar sus propias familias. Sin embargo, este esquema ya no es

mayoritario (Arriagada, 1997). Las transformaciones en las tendencias demográficas como así por la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo han cambiado la estructura (Paura, 2012). Se tendió a flexibilizar los roles; sin embargo, continúan desarrollando principalmente las tareas domésticas y de cuidado, manteniendo una doble jornada laboral (Arriagada, 1997).

En los países de la región latinoamericana, estas transformaciones del mundo familiar son diferentes entre los distintos sectores sociales y grupos étnicos, como también entre las distintas zonas geográficas y los países. Por lo cual, es necesario tener en consideración que estos cambios, que incluyen el control de la natalidad, la reducción de la fecundidad y el trabajo extradoméstico de las mujeres, impactaron principalmente en los sectores de mayores ingresos y no tuvieron la misma intensidad en los sectores más pobres (Ariza y De Oliveira, 2007).

Es a partir de este desarrollo conceptual que se pretende analizar la perspectiva de género en los programas de fomento de empleo y capacitaciones. Lo expuesto hasta aquí permite entender las desigualdades que existen entre los géneros en diferentes dimensiones, como en las tareas domésticas, las actividades de cuidado y en el mercado laboral, a partir de la división sexual del trabajo y que se replican y hacen más fuerte en las situaciones de pobreza.

Todos estos elementos tienen su incidencia en la conceptualización de los problemas, en la formulación y diseño de políticas. Así podemos observar los diferentes componentes y distintas aristas de análisis que aporta la perspectiva de género, que de otro modo quedarían invisibilizados.

Detenerse a analizar cómo fueron diseñados los programas de fomento de empleo y capacitaciones a través de los lentes de género, permitirá entender cómo se conceptualizó a las mujeres y el grado de reconocimiento que se le dio a la desigualdad de género, en clave de transformación, dentro de este conjunto de dispositivos estudiados.

### **1.1.3 El diseño de los programas: dónde se encuentra el análisis**

A partir de las dos agendas de investigación presentadas, nos adentramos en el análisis de los casos a través del uso de la perspectiva de género. La búsqueda de las transformaciones dentro de sus diseños a través de una mirada de género hace alusión a las referencias explícitas e implícitas en torno a los diferentes elementos que constituyen las desigualdades entre las mujeres y los hombres. Dado que el análisis del uso de la perspectiva de género está

centralizado en el diseño de los programas, este último será la estructura sobre la cual se llevará a cabo la investigación. Para ello, nos detendremos en su importancia y las características del diseño en las políticas públicas.

Como punto de partida, Tamayo Sáez (1997) sostiene que el proceso de la política pública es concebido como un sistema, donde ningún componente tiene sentido por sí mismo. Sin embargo, tener presente la unidad del proceso no exime poder observar las partes que lo conforman de manera específica. El análisis de políticas públicas puede centrarse en los objetivos y las metas, interpretando la adecuación entre las previsiones realizadas y lo conseguido con su puesta en práctica. El proceso está compuesto por diferentes momentos que interactúan y se alimentan entre sí, a través del aprendizaje y la racionalidad: la definición del problema, la formulación de alternativas, la adopción de una de ellas, la implementación y la evaluación de los resultados.

Particularmente, el énfasis puesto en el diseño de las políticas públicas está vinculado con la forma en que se pone en práctica la política, cómo es estructurada, cuáles son sus características y definiciones y cómo se determinan los parámetros de actuación necesarios para su implementación.

De acuerdo con Subirats, Knoeppel, Larrue y Varonne (2008), el objetivo de la formulación radica en la definición del modelo causal de la política por parte de los actores públicos, para luego poder establecer los objetivos, los procesos y los instrumentos que deberán llevarse a cabo con el fin de resolver el problema. Es en el momento de la formulación donde se debate cómo pensar la política, los parámetros de actuación requeridos para su implementación y los acuerdos de carácter específico que necesitan llevarse a cabo para lograr su correcta ejecución. Se fijan las bases jurídicas, a través de normas y actos reglamentarios, que darán sustento a los objetivos, los instrumentos a utilizar y las formas de operacionalizar la política, como la definición de los grupos objetivos junto con el rol que ellos desempeñarán y los medios disponibles para la intervención. En tal sentido, se definen las disposiciones organizacionales y procedimentales, que refieren al material normativo que regirá la política.

Los objetivos indican el estado que se concibe como satisfactorio y que se pretende alcanzar a través de la solución propuesta al problema planteado. Como subconjunto, se encuentran aquellos de carácter más particular, que les proporcionan una dimensión más concreta a las metas generales y están especificados en decretos de rango menor que los de creación de la

política; en general, suelen establecer unidades de medición o de indicadores que refieren a los efectos de los programas. Así, los elementos evaluativos refieren al tipo de datos que se requieren para determinar la realización de los objetivos, cuando estos están definidos de forma concreta. Los instrumentos de intervención son esbozados para alcanzar los objetivos. Establecen los grupos de población específicos, los derechos y obligaciones que se les confiere, el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas. Se detallan las condiciones en que pueden y deben aplicarse las medidas. Por último, los elementos procedimentales refieren a los instrumentos administrativos estandarizados a los que se recurre para elaborar la comunicación interna y externa.

Luego, se llevan a cabo las decisiones vinculadas al proceso y la organización administrativa, necesarias para desarrollar la implementación. Así, en la formulación se definen las autoridades, los actores públicos y las reglas institucionales necesarias para realizar la política. Subirats et al. (2008) resaltan la importancia de que exista una coherencia entre las dimensiones que componen el diseño de la política pública, para lograr una correcta articulación entre los diferentes componentes que refieren al proceso de formulación y así evitar contradicciones entre los elementos constitutivos.

Schneider e Ingram (1988) señalan que el diseño de políticas, aún contextualizado como un proceso de formulación de ideas de política o como la descripción de la lógica a través de la cual las políticas buscan conseguir sus objetivos, es un territorio que requiere ser explorado. Las autoras indican que los elementos básicos del diseño de política incluyen los objetivos, las metas, los agentes y las relaciones entre ellos y contienen tres tipos de supuestos: técnicos, normativos y de comportamiento. Estas relaciones están vinculadas con las herramientas, las reglas que especifican las decisiones como las conductas, el tiempo y los procedimientos, alineados con los objetivos de la política, como así también los supuestos necesarios que explican por qué o cómo los instrumentos implementados producirán los resultados buscados.

Como sostiene Schneider (2012), el diseño contiene imágenes, construcciones sociales y símbolos que envían mensajes a la población a la cual están dirigidos e incorpora los sesgos cognitivos y las decisiones heurísticas de aquellos que las elaboraron. Agrega a los elementos mencionados anteriormente que los diseños incorporan fundamentos y construcciones sociales. Los fundamentos son las razones y justificaciones para su elaboración. La autora sostiene que las dinámicas políticas producen los diseños y estos influyen fuertemente en cómo las políticas se desarrollan y en los resultados obtenidos, alimentando e incidiendo en las futuras.

Así, en el diseño se combinan saberes, intereses, preconcepciones y preocupaciones que van a delimitar el camino de la política pública, estableciendo la posibilidad de incongruencias que tendrán su efecto en la definición de los componentes de su diseño (Paura, 2012).

De acuerdo con la discusión de los diferentes autores, en la investigación se toma el diseño como una herramienta instrumental dónde se sitúa el análisis de los programas seleccionados. El diseño de las políticas representa una síntesis de un conjunto de elementos. Estos son saberes, supuestos y construcciones sociales, disputas y dinámicas políticas que son canalizados dentro de una estructura que permite ordenarlos a través de la definición de objetivos, población destinataria y factores de instrumentación. Es esta organización la que posibilitará construir las herramientas de análisis sobre la que se situará la investigación.

Previo al establecimiento de las distintas dimensiones que forman el diseño explícito mencionadas anteriormente, tiene lugar el diseño implícito. Este refiere a los vínculos, los intereses y las discusiones que llevan a cabo los actores públicos, principalmente políticos y funcionarios, como antesala de la definición de los actos reglamentarios y procedimentales. Este tipo de diseño será dejado de lado en el desarrollo de la investigación, dado que el interés no se encuentra posicionado en su análisis, sino en determinar en qué medida la cuestión de género se observa en su efectiva formulación. Así se podrá evaluar las transformaciones que se han producido y si se han incorporado elementos innovadores, más allá de intereses en juego y las discusiones al respecto. Lógicamente, dichos debates tuvieron su influencia, visibilizado a partir de los decretos y resoluciones.

A partir de las últimas décadas del siglo pasado, comenzó a constituirse una agenda de género vinculada al estudio de determinados fenómenos sociales y su relación con las mujeres (Paura y Zibecchi, 2019). En tal sentido, y a partir del recorrido realizado hasta acá, el objetivo es utilizar la perspectiva de género para continuar con la construcción de dicha agenda, haciendo foco en el diseño de los programas seleccionados que buscan responder de una manera específica a las situaciones de pobreza como así también a la falta de acceso y dificultad de permanencia en el mercado de trabajo. Dentro de estos objetivos generales de los programas, se pretende detectar, si existieron, referencias tanto explícitas como implícitas en torno al género y evidenciar sus transformaciones a lo largo del período de estudio.

## 1.2 Abordaje metodológico

Como hemos mencionamos, los objetivos de la investigación son dos. Por un lado, se busca determinar si los programas analizados incluyeron referencias precisas y explícitas en torno al género, visibilizando las diferencias entre mujeres y varones y las desigualdades existentes. Por el otro, se busca reconocer ciertos elementos que, aunque no de forma explícita, implican la incorporación de la cuestión de género en sus diseños a través de la distribución de ciertos recursos materiales y simbólicos hacia las mujeres como así también comprender la forma en que fueron añadidos, si cuestionaron estereotipos, no maternalizaron a las mujeres y/ o fomentaron su autonomía económica.

El análisis propuesto busca detectar aquellas referencias en torno al género y evidenciar las transformaciones que han ocurrido en los dispositivos seleccionados. No se procuró indagar con una mirada actual de la agenda de género el diseño de los programas, sino reconocer los elementos que fueron incorporados y la forma en que el género fue o no considerado como un componente en los dispositivos y si habilitó algún tratamiento hacia las mujeres como destinatarias. Tampoco se busca analizar las políticas dando por supuesta una transformación incrementalista, en el sentido de establecer puntos comunes de consenso de avances en el reconocimiento del género entre los programas. Las políticas y sus diseños no recorren un camino lineal de construcción. Su formulación está conformada por saberes, supuestos y construcciones sociales, disputas y dinámicas políticas que le dan tanto su forma como su varianza (Schneider, 2012).

Para alcanzar los objetivos propuestos se trabajó con el análisis de la documentación de los programas bajo estudio. Las fuentes de información fueron el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) así como el Digesto Normativo del Ministerio de Desarrollo Social, donde se publican los decretos y las resoluciones de los organismos involucrados. También se utilizaron publicaciones académicas asociadas a los programas involucrados con el fin de complementar la información de las normativas.

En primer lugar, el eje estuvo posicionado en un recorrido documental sobre los decretos y resoluciones de creación de los programas. En tal sentido, para el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados y el Seguro de Capacitación y Empleo se trabajó con los decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Para el Programa Familias por la Inclusión Social, el Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro, se utilizaron las resoluciones de Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y para el Programa de Empleo Comunitario como para el Programa

Construir Empleo, se utilizaron las resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Esto nos permitió obtener información sobre los objetivos generales de diseño. También se recurrió a las resoluciones de rango ministerial, desarrolladas en las etapas siguientes, para profundizar y complementar la caracterización de los objetivos específicos, que suelen estar descritos de forma más acabada en dichos documentos.

En conjunto con los decretos y resoluciones ministeriales de creación, se trabajó con las resoluciones reglamentarias que cada ministerio elaboró, junto con los documentos que las modificaron y actualizaron. Esto nos permitió obtener información sobre los factores de la población objetivo. Además, se utilizaron las resoluciones conjuntas del MDS y MTEySS para los casos del Programa Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo. Por último, resultó útil estudiar las resoluciones de diversas secretarías de los ministerios, como la Secretaría de Empleo, dependiente del MTEySS, así como de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional y de la Secretaría de Economía Social, ambas dependientes del MDS.

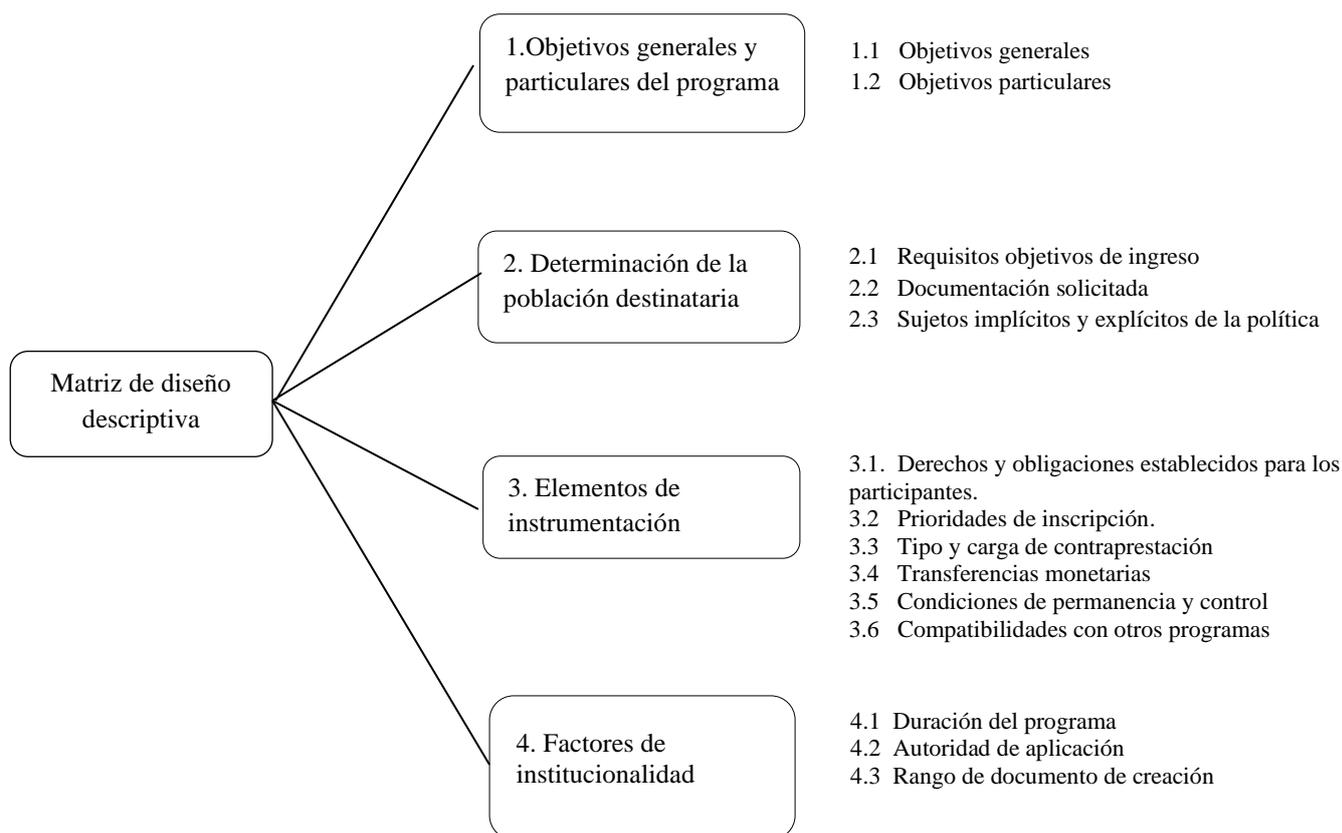
En último lugar, se buscó analizar los factores de instrumentación a partir de las resoluciones ministeriales y de sus secretarías, utilizadas en el punto anterior. Se analizaron los decretos y resoluciones ministeriales que actualizaron los montos de las transferencias de ingreso como también los manuales operativos elaborados para los programas, complementando las reglamentaciones mencionadas. Estos últimos nos aportaron información adicional que no fue establecida en los decretos o resoluciones con el fin de poder comprender más acabadamente la propuesta de diseño.

Con el objetivo de procesar la información se construyeron dos matrices, una orientada al estudio del propio del diseño y otra perfilada al análisis a través de la perspectiva de género. La primera estructura permitió ordenar y comprender la información de los programas analizados en función de su diseño; esto es a partir de los objetivos, la población destinataria y sus factores de instrumentación. Su objetivo fue constituirse como puntapié para luego elaborar la matriz de género que nos permitirá realizar el análisis propuesto en la investigación.

La elaboración de las matrices fue el resultado de un proceso que contó de dos instancias. En un primer momento, se creó una matriz para relevar y sistematizar la información obtenida de la lectura de documentos normativos para luego, en una segunda matriz, codificar la información a partir de categorías y dimensiones construidas en función de las lecturas de las agendas de investigación presentadas en el capítulo 1. De esta manera, se realizó un

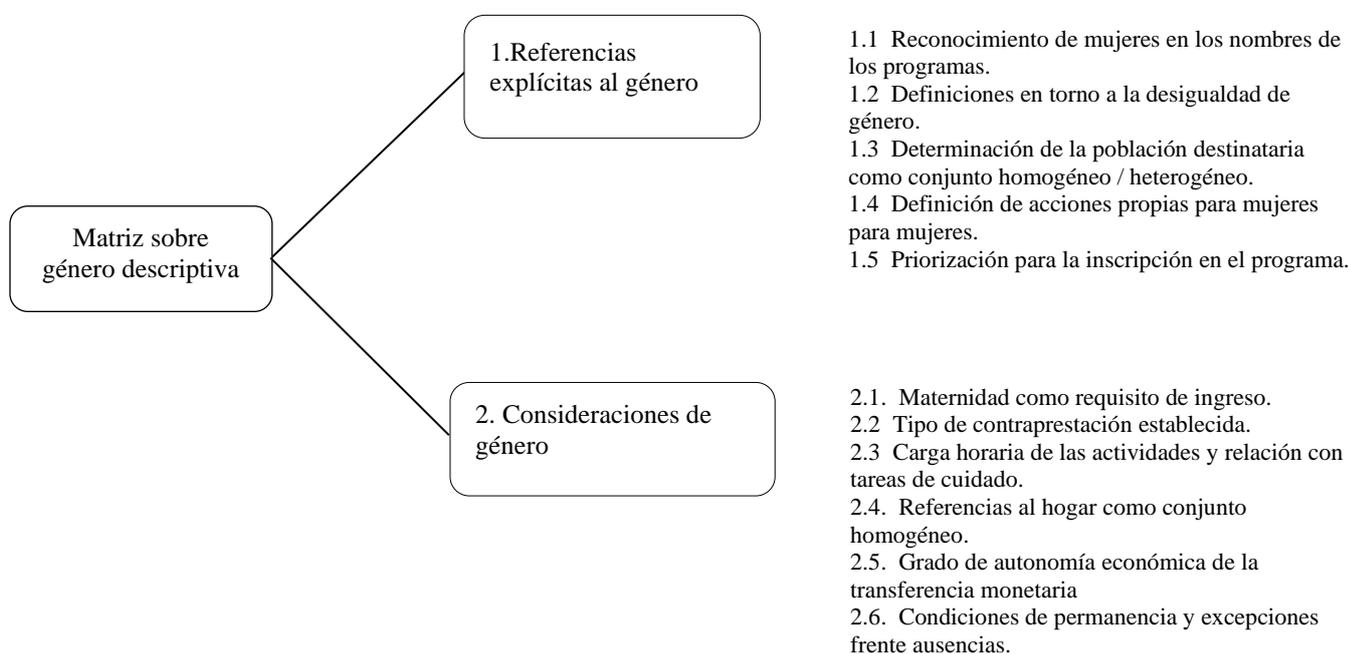
procesamiento de la información en matrices de descripción y, a partir de allí, se elaboraron las matrices de análisis.

En el momento de relevamiento y sistematización de la información, la primera matriz de diseño se compuso de cuatro dimensiones que permitieron abordar los diferentes aspectos de los programas. La primera estuvo asociada con los objetivos generales y particulares que propone y define la política. La segunda dimensión comprendió la determinación de la población destinataria, en función de los requisitos objetivos de ingreso, la documentación solicitada para su ingreso y la determinación de quiénes son los sujetos implícitos y explícitos de la política. A partir de aquí se pretendió comprender la forma en la cual se construyó a la población participante. La siguiente dimensión refirió a los elementos de instrumentación, vinculados con los derechos y obligaciones establecidos para la población objetivo, la determinación de la existencia de prioridades de inscripción, tipo y carga de contraprestaciones, las transferencias monetarias, las condiciones de permanencia y control y las compatibilidades con otros programas. Por último, la cuarta dimensión estuvo vinculada a la duración del programa, la autoridad de aplicación y el rango del documento de creación. Este conjunto de elementos pretendía determinar cierta institucionalidad en torno a la política.



En este proceso de sistematización de la información, la matriz de género inicial constó de dos dimensiones. La primera pretendió determinar las referencias explícitas al género y establecimos cinco dimensiones. Estas estuvieron relacionadas con el reconocimiento de las mujeres en los nombres de los programas, definiciones en torno a las desigualdades de género, determinación de la población destinataria como conjunto heterogéneo u homogéneo, definiciones de acciones propias para mujeres y canales de priorización para la inscripción al programa. La segunda dimensión refirió a las consideraciones de género, en función de referencias implícitas que puedan encontrarse en los diseños de los programas. Aquí se hizo foco en comprender el establecimiento de la maternidad como requisito de ingreso, el tipo de contraprestaciones y su vinculación con la división sexual del trabajo, la carga horaria y su relación con las tareas de cuidado. También se analizaron las referencias al hogar como un conjunto homogéneo, el grado de autonomía económica que permite en cada caso las

transferencias monetarias en función del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM)<sup>3</sup> y su conversión a dólares con el objetivo de tener un valor comparable a lo largo del tiempo, las condiciones de permanencia y las excepciones comprendidas frente a las ausencias.



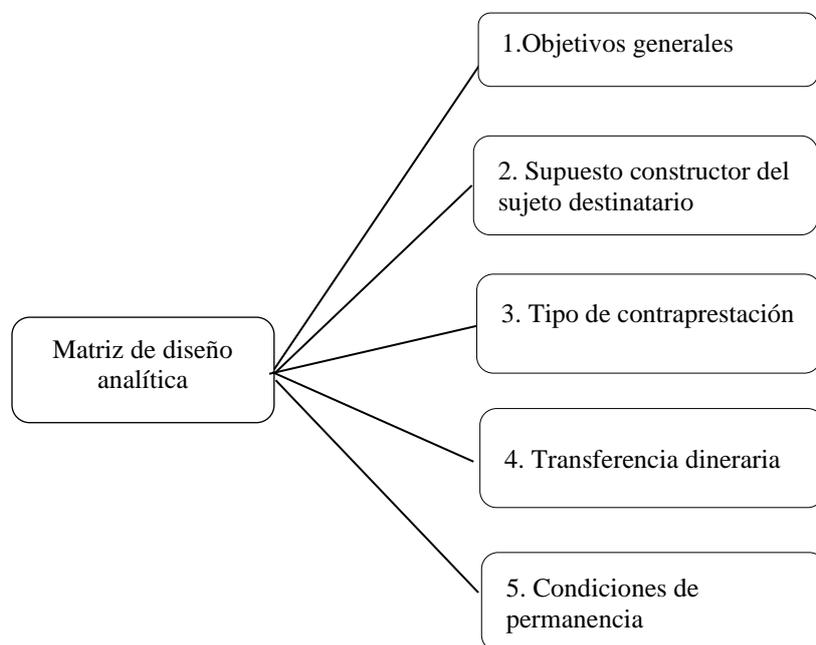
Luego de este primer proceso, avanzamos hacia la codificación. Para lograrlo, primero buscamos sintetizar aún más la información que obtuvimos y detectar elementos comunes en cada una de las categorías que seleccionamos. También, eliminamos aquellas dimensiones que escapaban de los objetivos propuestos en la investigación.

A partir de allí, procedemos a la construcción de la matriz analítica que es la que permitirá realizar un análisis de los programas, obtener resultados y buscar responder las preguntas elaboradas. La construcción de ambas matrices es producto del recorrido realizado hasta acá, manteniendo mayoritariamente su estructura.

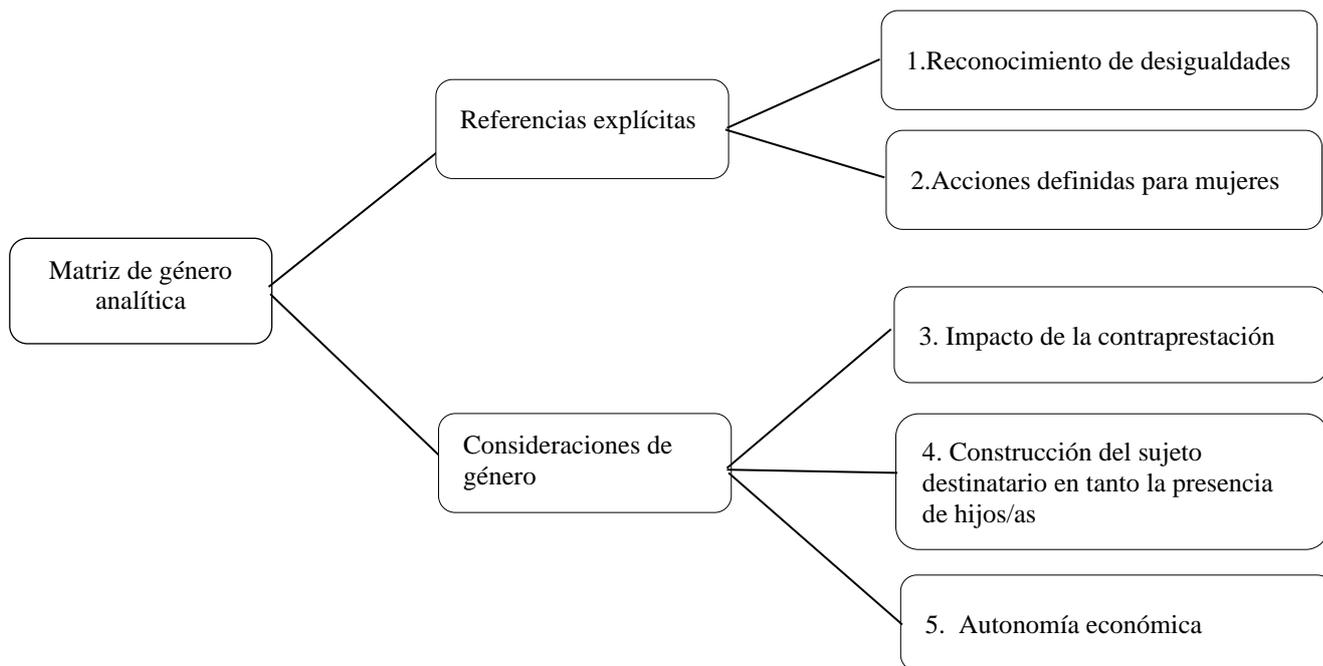
---

<sup>3</sup> Aquí resulta importante aclarar que se tomó el SMVM y no la Canasta Básica Total (CBT) ya que para esta última no se encuentra información completa del período analizado (2002-2018), dada la falta de datos para el tiempo transcurrido entre enero 2014 y marzo 2016. Además, la información de la CBT se encuentra medida para el Gran Buenos Aires. Dado que los programas analizados son llevados a cabo a nivel nacional, se consideró que esa información no sería fiel reflejo de todo el territorio.

De este modo, la matriz de diseño final mantiene cinco categorías de análisis. Estas son: objetivos generales, supuesto constructor del sujeto destinatario, tipo de contraprestación, transferencia dineraria y condiciones de permanencia.



Por su lado, la matriz de género también conserva cinco dimensiones. En las referencias explícitas, permanecen *el reconocimiento de desigualdades y las acciones definidas para mujeres*. Con respecto a las consideraciones de género, se toma el *impacto de la contraprestación, la construcción del sujeto destinatario en tanto la presencia de hijos/as y la autonomía económica*.



Si bien las dimensiones finales son resultado del recorrido realizado, su composición y significado será detallado en el capítulo 3 junto con la caracterización de cada uno de los programas.

A partir de la presentación de las agendas de investigación, la metodología y la construcción de las matrices nos encontramos en condiciones de avanzar hacia la determinación de los objetivos de investigación. Para ello, nos adentramos en la exploración de los programas seleccionados.

## Capítulo 2. Los programas y el componente trabajo como denominador común

En el presente capítulo abordaremos los ocho programas seleccionados para realizar el análisis. Sin embargo, antes de hacerlo, repasaremos los objetivos que guiaron el análisis y las respuestas provisionarias que elaboramos con el fin de tenerlos en cuenta en la caracterización de los dispositivos.

La investigación se propuso analizar con lentes de género el diseño de ocho programas de empleo y capacitaciones. Así, se buscó detectar las referencias explícitas en torno al género, visibilizando las diferencias que existen entre las mujeres y los varones y las desigualdades. En segundo lugar, se pretendió reconocer ciertos elementos que, aunque no de forma explícita, implicaron la incorporación de la cuestión de género en sus diseños a través de la distribución de ciertos recursos materiales y simbólicos hacia las mujeres como así también se buscó comprender la forma en que fueron añadidos, si cuestionaron estereotipos, no las maternalizaron y/o fomentaron su autonomía económica.

En función del eje de investigación, se establecieron dos respuestas provisionarias. En primer lugar, los programas no incluyen, en su diseño, referencias explícitas en torno al género que evidencien las diferencias entre mujeres y varones. Es decir, no incorporan referencias claras que muestren la conformación de grupos heterogéneos, que construyan a sus destinatarios por fuera de los estereotipos generizados o que visibilicen las desigualdades de género. Sin embargo, en segundo lugar, los programas sí incorporan determinados elementos que, sin una declarada manifestación, permiten observar la cuestión de género presente en su formulación a través del cuestionamiento de estereotipos, la no maternalización de las mujeres y/o el fomento de autonomía económica. En tal sentido, presentaremos los programas escogidos que se utilizaron para llevar adelante el objetivo de la investigación.

Los programas comparten tres características. Por un lado, son programas enfocados en el problema laboral. Este lineamiento puede establecerse por los objetivos que fija la política en términos de la búsqueda de inserción laboral y la mejora de las condiciones de empleabilidad o por la definición de su población en función de su situación con respecto al mercado de trabajo<sup>4</sup>. En segundo lugar, implican una transferencia de dinero por su participación y por el

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, desempleado o desempleada.

cumplimiento de determinadas condiciones. Por último, establecen contraprestaciones definidas en términos de acciones que, con matices, quedan enmarcadas en el acceso a herramientas que permitan a los participantes resolver la “falta de capacidades individuales” frente al mercado de trabajo.

La investigación comprendió el período entre 2002 y 2018 con el objetivo de obtener una mirada amplia y observar transformaciones como así también poder abarcar diferentes administraciones de gobierno. Es menester aclarar que el período considerado corresponde al momento de creación de los programas y no a su desarrollo o finalización. Es decir, los ocho dispositivos fueron creados entre 2002 y 2018.

En tal sentido y atendiendo a los criterios planteados para su selección, los programas abordados en la investigación fueron el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2009), Programa de Empleo Comunitario (2003-2016), Programa Familias por la Inclusión Social (2005-2010), Seguro de Capacitación y Empleo (2006 - presente), Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (2009-2018), Programa Construir Empleo (2012-2017), Ellas Hacen (2013-2018) y Hacemos Futuro (2018-2020)<sup>5</sup>.

Aquí es relevante realizar dos aclaraciones en torno al Programa Familias por la Inclusión Social y al Ellas Hacen. Si bien el primero no presenta todas las características mencionadas previamente se lo incluyó dentro de la investigación dado que, por un lado, fue una especie de derivación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Por otro lado, contó con un componente de promoción familiar y comunitario asociado a la formación laboral y la terminalidad educativa, aunque no se constituyó como obligatorio para acceder a la transferencia. En el caso del Ellas Hacen, si bien se creó como una línea dentro del Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja, se lo analizó como si fuera una acción específica dada la relevancia que representa en nuestro estudio por estar destinado exclusivamente a mujeres.

A continuación, se presentarán los programas seleccionados, mencionando los elementos más relevantes vinculados fundamentalmente a su diseño. Para lograr una presentación más acabada se abordará el contexto político, social y económico en el que fueron creados y luego nos enfocaremos en los aspectos que resultaron relevantes para nuestra indagación: los objetivos

---

<sup>5</sup> El período consignado corresponde al año de inicio del programa y al año de finalización explícito o mediante solapamiento con otro dispositivo.

propuestos, la definición de la población participante, las actividades establecidas como contraprestación y las transferencias monetarias.

Por último, para complementar la caracterización de los casos de estudio, se presentará la forma de financiamiento establecida para llevar adelante la política, la cobertura alcanzada por cada programa, en relación a la máxima cantidad de personas que participaron o al valor disponible hallado, y la duración de la política.

Por último, la disposición de presentación de los programas está asociada al momento de creación de cada uno, estableciendo un criterio cronológico.

## **2.1 Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**

A finales de 2001 se produjo en la Argentina una profunda crisis económica, política y social, marcada por una recesión económica de más de tres años que dio lugar a saqueos a los supermercados, fuga de capitales, descrédito de los partidos políticos y el bloqueo de las cuentas bancarias (Neffa, 2009; Repetto, Potenza Dal Masetto y Vilas, 2006). Dado el contexto, el entonces presidente Fernando De La Rúa, elegido como representante de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, renunció y lo sucedieron cuatro presidentes en el transcurso de diez días. Eduardo Duhalde, uno de los líderes del Partido Justicialista, asumió el primero de enero de 2002 y convocó a un diálogo multisectorial para buscar acuerdos en la forma de resolver la situación social que se estaba viviendo, principalmente de aquellos sectores más golpeados por la crisis (Neffa, 2009).

Una de las herramientas pensadas para paliar la situación fue el plan Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) que se lanzó en abril de aquel año a partir de un Decreto del PEN<sup>6</sup>, quedando luego en manos del MTEySS. La situación social, política y económica era crítica. En ese año, la economía cayó un 18.4% con respecto a 1998 y la inflación fue del 41%. La desocupación alcanzó al 22,6% de la población económicamente activa y la tasa de pobreza rondó el 57,5% (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

---

<sup>6</sup> La utilización de un decreto del PEN para crear la política podría leerse en clave de la envergadura del Plan para el momento que se estaba viviendo.

El Plan buscó ser una ayuda económica para jefas y jefes de hogar que se encontraban desocupados a partir del pago de una transferencia monetaria. Con la medida, el gobierno pretendió asegurar la concurrencia escolar y a los centros de salud de los hijos e hijas de las personas participantes al mismo tiempo que se estableció la posibilidad de que los titulares accedieran a la educación formal, participaran en cursos que facilitaran su futura inserción laboral como así en proyectos productivos o comunitarios con impacto ocupacional.

La política buscó contener a jefas y jefes de hogar con hijos de hasta dieciocho años de edad o hijos discapacitados de cualquier edad, y hogares donde la jefa de hogar, cónyuge, cohabitante o concubina se encontrara embarazada y todos ellos desempleados con residencia permanente en el país. Si bien se estableció la posibilidad de extensión a mayores de sesenta años que no accedieran a una prestación previsional y a jóvenes desocupados, esto último no se cumplió. Esta estructura dejó entrever una valoración hacia los niños y los adolescentes por parte del programa, ya que se utilizó como criterio de focalización y excluyó a aquellos desocupados sin hijos o cuyos hijos fueran mayores de 18 años.

Al participar del programa, las y los jefes de hogar debieron realizar determinadas acciones. Por un lado, se propuso realizar tareas comunitarias vinculadas al contexto local o regional y actividades productivas. En segundo lugar, se estableció la contraprestación de formación, que incluyó la finalización de los estudios básicos y la formación profesional en oficios o saberes específicos. Por último, a partir de la conformación del registro de empleadores, se entrevistó a participantes del programa para insertarse laboralmente en el sector privado como también fue posible participar en organismos de todos los niveles de gobierno y establecimientos privados sin fines de lucro. El tiempo de dedicación a dichas actividades debía rondar entre las cuatro y las seis horas diarias<sup>7</sup> (Neffa, 2009).

El programa estableció una transferencia de ingreso fijo de \$150 con el objetivo de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social. En el momento de su creación, el salario mínimo percibido por un trabajador en su jornada de trabajo era de \$200. Si bien en un comienzo la

---

<sup>7</sup> Las contraprestaciones no ocuparon un lugar central en el decreto de creación, sino que fueron definiéndose una vez lanzada la política y sus reglamentaciones fueron establecidas una vez implementado. De acuerdo con Repetto et al. (2006) las actividades comunitarias fueron las más rápidas de establecer e implementar dada la experiencia con la que ya contaba el MTEySS por los programas realizados en la década anterior. Sin embargo, tanto las actividades formativas como las productivas llevaron más tiempo.

transferencia se estableció sin condicionalidad, luego quedó supeditada al cumplimiento de las contraprestaciones fijadas.

A través de la transferencia se buscó generar un ingreso mensual a las familias. Pensado desde la perspectiva del enunciado “derecho de inclusión familiar” puede señalarse que no se tuvo en cuenta la composición del hogar en el monto otorgado teniendo un doble impacto. Por un lado, el número de integrantes de las familias en situación de pobreza era de entre cinco y seis miembros. Por el otro, quedaron invisibilizadas las diferentes necesidades al interior de un hogar (Paura, 2012). Sin embargo, existió un reconocimiento para aquellas familias donde convivían dos jefes con hijos en un mismo hogar, percibiendo dos prestaciones.

En el momento del lanzamiento del programa, Argentina se encontraba en default, sin posibilidades de pagar la deuda que se había contraído, por lo cual no tenía acceso a los organismos internacionales de crédito. De tal modo, se recurrió a recursos internos para garantizar el financiamiento del Plan, a partir de créditos reasignados de la Secretaría de Hacienda y las retenciones que se establecieron a las exportaciones. Ya en 2003, el Banco Mundial realizó un préstamo que contribuyó a llevarlo a cabo (Neffa, 2009).

En mayo de 2003, el plan alcanzaba a 1.990.735 personas, batiendo récords en términos de cobertura con respecto a programas aplicados en la Argentina. A partir de ese entonces, su población comenzó a disminuir producto de las bajas de aquellos que tenían una situación irregular, por los decesos, el aumento de la edad de los hijos, las renunciaciones voluntarias y las bajas automáticas al acceder a un empleo registrado; también influyó la posibilidad de transferencia hacia otros programas (Neffa, 2009). Se estableció que la duración de la política estaría asociada a la vigencia de la emergencia ocupacional nacional. No se determinó ni la fecha límite de inscripción ni el número máximo de destinatarios. Sin embargo, sólo ingresaron al Plan las personas que se anotaron antes del 17 de mayo de 2002; así se dejó afuera a aquellas personas que sí cumplían con los requisitos<sup>8</sup>.

En 2006, con el objetivo de menguar la cantidad de participantes y allanar el camino para su finalización, se estableció que aquellos que aún formaban parte podían emigrar hacia el Programa Familias por la Inclusión Social o al Seguro de Capacitación y Empleo. Esta

---

<sup>8</sup> De acuerdo con Repetto et al. (2006) el cierre del padrón estuvo relacionado a la viabilidad presupuestaria del plan, dado que los primeros meses de implementación ya se habían superado las proyecciones realizadas.

derivación implicó una recategorización del universo a partir del concepto de empleabilidad (Grondona, 2007).

Dicho proceso comenzó dos años antes. En 2004, el MTEySS realizó “la Segunda Evaluación del Programa Jefas y Jefes de Hogar” donde, de acuerdo con Grondona (2007), el concepto de empleabilidad adquirió su máxima expresión. Allí, se comparó a la población participante con la población desempleada general y se obtuvo que el universo del Plan era mayoritariamente femenino, con una edad mayor que la del promedio de los activos y con un nivel de instrucción menor que la media. Esto permitió constituir el grupo considerado como “altamente vulnerable” y que presentaba dificultades de inserción laboral. Dentro de la evaluación se reconocieron obstáculos no sólo asociados con las competencias sociolaborales sino también con la iniciativa, los métodos de búsqueda laboral y la motivación. En función de tales características se tomó la decisión de reordenar al universo en tres segmentos. En primer lugar, para aquellos con bajo nivel educativo y alta motivación y predisposición para formarse, se deberían desarrollar acciones con el fin de mejorar su empleabilidad. En segundo lugar, para las personas con nivel educativo apropiado al estándar del mercado y con experiencia laboral, se deberían llevar a cabo acciones de intermediación laboral. Por último, en relación con aquellas personas consideradas “inactivas”, especialmente mujeres con hijos a cargo, la decisión fue trabajar en favor de la desactivación que el PJJHD había buscado iniciar.

En este proceso de redefinición de estrategias programáticas, el MTEySS junto con el MDS realizaron una calificación de las personas participantes del PJJHD de acuerdo con sus condiciones de empleabilidad a partir del primero de enero de 2005. Allí se determinó que aquellas personas participantes del Plan con posibilidades de empleo continuarían bajo la órbita del MTEySS, a cargo de la inserción y reinserción laboral. Por el otro lado, aquellos no calificados con las mencionadas posibilidades serían incorporados dentro de programas desarrollados por el MDS, destinados a la atención de grupos vulnerables, con la consecuente mejora de sus ingresos y desarrollo.

En tal sentido, a partir de la recategorización de su población, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados finalizó el 31 de diciembre del 2009, tras aproximadamente ocho años de vigencia.

A modo de cierre, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados responde en su diseño a los programas que hemos definidos de tipo workfare al otorgar una transferencia monetaria a

aquellas personas que realizaran actividades de empleo, como tareas comunitarias o productivas, de capacitaciones, en términos de formación laboral o de terminalidad educativa, que les permitiera “fortalecer” sus condiciones de inserción en el mercado laboral. Sin embargo, es menester señalar que se constituyó como una ayuda económica en un contexto de crisis donde la percepción de la transferencia, en un primer momento, no estuvo sujeta a la realización de contraprestaciones. Los participantes no sólo debieron ser desocupados, sino también ser jefes/as de hogar, estableciendo una doble condición. La caracterización de su población en función del criterio de empleabilidad adquirió relevancia para definir el camino de los programas venideros (Grondona, 2007).

## **2.2 Programa de Empleo Comunitario**

Hacia comienzos de 2003, la situación económica y política comenzó a recuperarse. El sistema de precios se mostraba estable, el Estado tuvo una recaudación récord y la industria evidenció una incipiente reactivación junto con el empleo (Zícari, 2017). En ese año, la economía creció un 9% con respecto al año anterior. Se observó una baja del indicador de desempleo que, de acuerdo a diferentes análisis, pudo atribuirse al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, aunque el entonces presidente Duhalde lo adjudicó al fin de la recesión (Raus, 2017). Si bien comenzó el proceso de recuperación, aún los niveles de desocupación y pobreza mantenían niveles elevados.

En este contexto, el gobierno estableció que las políticas desarrolladas tenderían a buscar el restablecimiento del equilibrio en el mercado de trabajo. Frente al análisis que hacían de la situación, en tanto se entendía que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados ya no daba abasto para seguir incorporando participantes ya que había alcanzado su límite presupuestario (Repetto et al., 2006) y dado el nivel de desempleo, en enero de 2003, el MTEySS creó el Programa de Empleo Comunitario (PEC). El programa buscó afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional, principalmente afectadas por la desocupación y la vulnerabilidad social que no pudieron ser comprendidas en el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Estuvo dirigido a personas trabajadoras desocupadas<sup>9</sup> mayores de dieciséis años. Sólo pudo ser destinatario del programa un solo miembro del grupo familiar, al igual que en el PJJHD. A diferencia de este último, se aceptó la participación de personas cuyo cónyuge tuviera empleo, validando la complementación de ingresos.

De acuerdo al diseño del programa, se esperaba que los participantes realizaran distintas actividades. Por un lado, se establecieron acciones que proveyeran un impacto positivo en la comunidad a través de proyectos comunitarios y sociales<sup>10</sup>. En segundo lugar, se buscó que los participantes finalizaran el ciclo lectivo. También se establecieron actividades de capacitación para “fortalecer” la inserción en el mercado de trabajo a través de la formación profesional. Por último, se delinearón acciones de entrenamiento laboral, inserción laboral y participación en proyectos de cooperativas de construcción. Se definió que la carga horaria de las actividades no podía ser menor a cuatro horas diarias ni mayor a seis. El incumplimiento de dichas tareas fue considerado motivo de baja de la prestación.

El programa otorgó una transferencia monetaria directa mensual de \$150 por su participación. Para el mismo año de su creación, hacia diciembre, se estableció una suma extraordinaria de \$50. De acuerdo a las estadísticas del MTEySS, el SMVM para ese entonces era de \$250, posicionando al monto transferido por debajo de dicho umbral<sup>11</sup>. A partir de 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)<sup>12</sup>, las personas participantes vieron reforzado su ingreso, dado que se incluyó a sus hijos/as dentro de dicha prestación.

Siete años después de su lanzamiento comenzaron a evidenciarse algunos cambios en torno al programa, que se profundizaron al año siguiente. A partir del año 2010, la política promovió que las y los participantes del programa fueran incorporados, en función de su edad y nivel educativo, al Seguro de Capacitación y Empleo o al Programa Jóvenes con Más y Mejor

---

<sup>9</sup> En la resolución N° 102 de la Secretaría de Empleo de 2006 se hizo referencia a los participantes del programa como personas desocupadas con baja calificación laboral a las que se pretendía mejorar su condición de empleabilidad.

<sup>10</sup> Se definieron acciones de construcción y remodelación de infraestructura social y productiva, desarrollo urbano y local, promoción de turismo, preservación del medio ambiente, construcción y refacción de viviendas de interés social, entre otras.

<sup>11</sup> No se detectaron aumentos de monto para todo el período comprendido entre 2003 y 2016. Luego de trece años se actualizó a \$300.

<sup>12</sup> Transferencia dineraria destinada a desocupados y trabajadores informales con hijos/as que exigía la presentación de los controles de salud y la asistencia escolar.

Trabajo<sup>13</sup>. La migración de participantes no resultó una novedad, ya había sido visibilizada en el PJJHD y donde también se había recurrido al Seguro de Capacitación y Empleo. En este caso, aquellas personas de veinticinco años o más o aquellas entre dieciocho y veinticuatro años con los estudios secundarios finalizados tuvieron la posibilidad de acceder al Seguro de Capacitación y Empleo. Y los que no los tuvieran finalizados, pudieron migrar al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. A partir de dicha decisión, es posible resaltar cierto énfasis puesto en la terminalidad educativa de la población más joven.

A partir de 2011 se realizaron modificaciones en torno a la población destinataria y a las actividades propuestas a llevar a cabo. Así se estableció el ingreso al programa para personas desocupadas mayores de dieciocho años y en el caso de tener menos de veinticinco años se debió poseer los estudios secundarios completos y encontrarse en la búsqueda de empleo. De este modo se incorporó la condición de estudio para los ingresantes más jóvenes y el requisito de actividad, al encontrarse en la búsqueda laboral.

En términos de actividades, se decidió un cambio con dos aristas. Por un lado, las acciones comunitarias y sociales se reconvirtieron en tareas de apoyo<sup>14</sup> más que en actividades de desarrollo como había sido propuesto originalmente. Por el otro, se profundizaron las acciones de inserción laboral, asociadas a la confección de la historia laboral, la asistencia a entrevistas, el acceso a ofertas de empleo y el asesoramiento sobre otros programas. De la misma manera, debieron realizar las actividades propuestas para permanecer en el programa y en caso de corresponder, justificar la inasistencia al organismo responsable. Además, fue obligatorio mantener los requisitos de ingreso a lo largo de su participación.

Ello evidenció un cambio en las contraprestaciones del programa fortaleciendo su vertiente laboral a través de las migraciones propuestas y el énfasis de las nuevas actividades. En primer lugar, se buscó la incorporación de los y las participantes en otros programas u acciones del MTEySS para mejorar sus competencias laborales y facilitar su inserción en empleos de calidad. En segundo lugar, se pretendió fomentar el acceso de los participantes a servicios de empleo y prestaciones de las Oficinas de Empleo.

---

<sup>13</sup> Fue creado con el objeto de generar oportunidades de inclusión laboral y social para las y los jóvenes a partir de la identificación del perfil laboral, la finalización de la escolaridad, la realización de prácticas y experiencias de formación o inserción en un empleo.

<sup>14</sup> Actividades tales como atención de niños/as y adultos mayores, reparación de material bibliográficos, campañas de salud, actividades recreativas, entre otros.

Para llevar a cabo el programa se utilizaron los fondos provenientes del Tesoro Nacional. Sin embargo, la magnitud que alcanzó esta política fue reducida en comparación al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados; de acuerdo con la información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de CEPAL (junio, 2016) alcanzó, para el año 2009, a 585.466 personas. Si bien pareciera de alcance reducido, se encuentra por encima de la media de los programas que desarrollaremos a continuación.

Por último, se estableció que el programa tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003; sin embargo, fue prorrogado sucesivas veces hasta el año 2016, manteniendo la posibilidad de traspasarse al Seguro de Capacitación y Empleo. De este modo, tuvo una duración de trece años; seis años más que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

A modo de síntesis, el Programa de Empleo Comunitario se encuentra dentro del tipo de programa que hemos definido de *workfare*, dado que se ofreció una transferencia monetaria a personas trabajadoras que estuvieran desocupadas a cambio de la realización de actividades comunitarias, capacitaciones en tanto formación laboral, finalizar el ciclo lectivo y acciones de entrenamiento laboral, que permitiera incidir sobre su empleabilidad. En tanto política de *workfare*, continuó con la lógica de programas de empleo desarrollados por el MTEySS y propuso la migración de sus participantes en función de la edad y el nivel educativo alcanzado. Si bien el programa tuvo por objeto brindar protección en una situación de emergencia de empleo y vulnerabilidad social, buscó trabajar sobre las características y experiencias laborales de sus participantes.

### **2.3 Programa Familias por la Inclusión Social**

El impulso de la demanda interna generada por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) supuso una rápida recuperación del mercado interno. Dada la capacidad instalada que se encontraba ociosa, la producción y el empleo aumentaron y se desarrollaron cinco años de gran dinamismo empresarial. En 2004, la economía creció un 9% con respecto a 2003 y los indicadores económicos evidenciaron signos de mejoría en torno a la desocupación y la pobreza. Ya en 2005, la economía creció en igual magnitud que en el año precedente con una desocupación en 14.8% y una tasa de pobreza de 35.4% (Porta et al., 2017).

Dada la reactivación económica y la recuperación del empleo pero con el reconocimiento de que estas mejoras no alcanzaban a cubrir a un universo amplio de personas, el gobierno planteó

la necesidad de buscar la protección y la integración de aquellas familias que se encontraran en una situación de riesgo y/o vulnerabilidad, a través de la salud, la educación y el desarrollo de capacidades que les permitieran ejercer sus derechos básicos a través de una nueva iniciativa. Ella fue el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) creado por el MDS en el 2005.

Este programa estuvo enmarcado dentro del Plan Nacional Familias, una de las tres líneas que tomaron los programas sociales a nivel nacional durante la presidencia de Néstor Kirchner, bajo la responsabilidad de Alicia Kirchner como autoridad del MDS. Las otras dos líneas fueron el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Ciolli, 2020). A diferencia del PJJHD y del PEC, el Plan Familias quedó en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

La población del programa estuvo conformada por personas que participaban del Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH)<sup>15</sup> y jefas y jefes de hogar desocupados, beneficiarios/as que integraban el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados calificados/as como personas sin posibilidades de empleo. Dentro de la reglamentación de la migración se indicó que serían convocadas aquellas personas que tuvieran dos hijos o más menores de 19 años. Además, en su definición, se estableció que la política podía hacerse extensiva, en situaciones excepcionales, a familias de zonas vulnerables y/o riesgo social con hijos menores de 19 años, discapacitados y a mujeres.

El traspaso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados significó un cambio en la definición del destinatario: ya no era el desocupado/a sino aquel/aquella que fuera vulnerable (Paura, 2012). La caracterización de la población migrante se realizó en términos de sus posibilidades de empleo y no ya como empleado-desempleado; desde la perspectiva de Ciolli (2000) esto podría leerse como un desacople de la situación individual de las relaciones sociales de producción. Por otro lado, ya el jefe/a de hogar no era elegido por la propia familia –con un

---

<sup>15</sup> Surgió como una reformulación del Programa de Atención de Grupos Vulnerables (PAGV), creado en el año 1996 y reorientado tras la crisis de 2001 al incorporar la transferencia de ingresos, denominándolo Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). El PAGV tenía como objetivo reducir la exposición a los riesgos sociales de determinados grupos vulnerables como mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados, jóvenes y la población indígena, situados en grandes conglomerados urbanos (Arcidiácono, 2007). El nuevo componente buscaba responder a la situación de pobreza y a la desigual distribución del ingreso que se había exacerbado producto de la crisis. Con esta reformulación, el PAGV-IDH quedaba destinado a las familias que se encontraran en situación de pobreza con hijos de hasta 18 años de edad y mujeres embarazadas que no recibieran prestaciones por desocupación, asignaciones familiares o becas de retención escolar. De acuerdo con Arcidiácono (2007), así como también lo sostiene Zibecchi (2008), la mujer madre fue definida como la titular de la prestación.

criterio de autofocalización- sino según los criterios de elegibilidad del programa (Paura, 2012). Al igual que el Programa de Empleo Comunitario no se pusieron restricciones sobre la percepción de ingresos del cónyuge de la persona participante.

De acuerdo con Grondona (2007), el traspaso de parte de la población del PJJHD al Programa Familias en función de su característica de inempleabilidad significó que parte de la población de la nueva política estuviera compuesta por mujeres con hijos/as a cargo. Dicho volumen también se vio incrementado por las mujeres jefas de hogar que provenían del PAGV que también confluyeron en este dispositivo. De este modo, el programa se focalizó en las mujeres ineludiblemente (Arcidiácono, 2007). La participación de mujeres en la política resultó significativa dadas las tensiones que se experimentan en la búsqueda de inserción laboral y el cuidado de los/as hijos/as.

El programa contó con dos elementos. Por un lado, se desarrolló el componente de promoción familiar y comunitaria, donde se establecieron acciones de promoción, servicios y prestaciones sociales a las familias en diferentes líneas que se relacionaban entre sí. Estas fueron educación, salud, capacitación para el trabajo y desarrollo comunitario-ciudadano y consolidación de redes. De acuerdo con Zibecchi (2008) este componente tuvo tres líneas de acción sobre la cual se articuló. La primera se refirió al apoyo escolar para trabajar con el fracaso escolar. La segunda aludió al desarrollo familiar y comunitario a partir de talleres relacionados con desarrollos personales, familiares y comunitarios. Por último, la tercera línea se asoció a la contribución en la terminalidad educativa y la formación profesional.

El segundo elemento del programa implicó un ingreso no remunerativo que se entregaba a las familias que reunían los requisitos establecidos. Se definió que los ingresos del hogar, en todo concepto, no debían superar el SMVM. Si bien no se delimitó la participación en función del ingreso del cónyuge, si se estableció un límite de ingresos del hogar. Aquellas personas que no percibieran el ingreso igual podrían participar del componente de promoción familiar y comunitaria.

La condición para percibir la transferencia monetaria consistía en la realización de controles sanitarios y educativos y la presentación de los certificados correspondientes. Esto implicó el cumplimiento del Plan de Vacunación Nacional, los controles bimestrales para embarazadas, la matriculación inicial y la certificación de alumno regular, con la pertinente presentación de la documentación dos veces al año (Zibecchi, 2008). Al comenzar el programa, el monto del

ingreso fue fijado en \$100 para una familia con un descendiente o mujer embarazada, incrementándose en \$25 por cada hijo adicional. El saldo máximo estuvo determinado en seis niños/as en un valor de \$225, dado que si tuviesen más se podría acceder a la pensión no contributiva de madre de siete hijos/as o más (Paura, 2012). Para el mes de julio de 2005, el SMVM era de \$630, de acuerdo con las estadísticas del MTEySS. Por lo que la transferencia representaba menos del 20% del salario mínimo, teniendo un solo hijo.

El incremento del pago en función de la cantidad de hijos/as significó un cambio en relación a los programas precedentes. De acuerdo con Ciolli (2020), la población destinataria del programa fueron las familias y no aquellos considerados jefes o jefas de hogar y por tal, el monto fue definido de manera diferencial en función de la cantidad de hijos<sup>16</sup>.

La creación de la AUH permitió reemplazar el componente monetario del PFIS suponiendo un aumento del monto percibido y una extensión de la cobertura. Así, el Programa Familias comenzó a focalizarse en el esquema asociado a la promoción familiar y comunitaria, con el eje puesto en el fortalecimiento del capital humano (Lijtmerman, 2016).

Para llevar adelante el programa se utilizaron fondos nacionales e internacionales. Dentro de estos fondos internacionales se encontró la participación del BID que lo impulsó a través del ciclo de financiamiento para la reducción de la pobreza que tuvo lugar dentro del período 2003-2009. El Programa alcanzó para el año 2009 a 695.177 familias; de este modo es posible decir que tuvo una amplia cobertura, aun siendo la mitad que el PJJHD (Ciolli, 2020). Es ese mismo año donde se encuentra la última resolución vinculada al Programa, considerándolo como el año de finalización.

Para concluir, el Programa Familias por la Inclusión Social estableció una transferencia monetaria sujeta al cumplimiento de la presentación de la documentación asociada a la concurrencia escolar como la realización de los controles médicos de los hijos/as de familias vulnerables como de aquellas personas que habían sido definidas como inempleables en el

---

<sup>16</sup> El valor de la transferencia fue actualizado en varias ocasiones a partir de diferentes resoluciones del MDS. En 2009 se estableció su última modificación, definiendo un piso mínimo de \$155 por un hijo/a o mujer embarazada, adicionándose \$45 por cada descendiente hasta el máximo de seis, fijando un máximo de \$380 por familia. De acuerdo con Arcidiácono (2007) y Zibecchi (2008), no se llevó a cabo el mecanismo de actualización del monto para evitar su depreciación como había sido previsto en el reglamento operativo. En él se establecía que los montos debían ser actualizados cuando perdieran valor frente a la canasta básica de alimentos.

PJJHD. Es por la contraprestación establecida que no podemos definirlo en función de las líneas de diseño previamente vistas. A diferencia de los programas anteriores, el PFIS determinó el monto de la transferencia en función de la cantidad de hijos de los participantes y si bien la percepción del haber no estuvo vinculada a contraprestaciones educativas o laborales, estableció un esquema asociado a la promoción familiar y comunitaria, con el eje puesto en el fortalecimiento del capital humano (Lijterman, 2016)

## **2. 4 Seguro de Capacitación y Empleo**

El gobierno de Néstor Kirchner se caracterizó por promover un fuerte impulso a la demanda interna, principalmente a través de tres estrategias: aumento del gasto público real, recomposición del SMVM y de los haberes jubilatorios junto con el programa de inclusión al sistema jubilatorio lanzado en 2005. Este impulso generó una rápida recuperación del mercado interno. Como se mencionó, por la capacidad ociosa había margen operativo para aumentar la producción y el empleo. Esta recuperación que para el 2004 había representado un crecimiento del 9% con respecto al año anterior, se mantuvo hasta el 2007, con un PBI creciendo en promedio un 8% anual. Para el año 2006, la tasa de desocupación se redujo del 14.8% al 12.3% y la tasa de pobreza pasó de 35.4% a 28.2% (Porta et al., 2017).

Frente al análisis que el gobierno hacía de la situación, en el marco del desarrollo de una propuesta más inclusiva en términos de política con el fin de atender la situación contingente de desempleo y de, a su vez, fortalecer las políticas activas de formación profesional y promoción del empleo, el PEN impulsó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) a cargo del MTEySS. Fue creado en 2006, prácticamente en paralelo con el PFIS, con el objetivo de apoyar a aquellas personas trabajadoras desocupadas en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral en empleos de calidad.

En una primera etapa, la población destinataria estuvo conformada por aquellas personas participantes del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados definidas con posibilidades de empleo por el MTEySS y el MDS. Se estableció su extensión a aquellas que formaran parte de otros programas o estuvieran desocupadas de acuerdo a los criterios de la autoridad de aplicación.

El Seguro fue creado con dos componentes al igual que el Programa Familias por la Inclusión Social; sin embargo, fueron diferentes. El primero estuvo asociado al apoyo a la inserción laboral a través de servicios de orientación y asistencia técnica en la búsqueda de empleo,

servicios de intermediación laboral, participación de actividades de entrenamiento laboral, servicios de formación básica y profesional y asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo. Estas tareas fueron llevadas a cabo por las Oficinas de Empleo locales y la Red de Servicios de Empleo, lo que implicó que el MTEySS fue quien llevó adelante las políticas activas de formación profesional y fomento de empleo. Además del componente laboral, también contó con servicios para finalizar los estudios primarios y secundarios.

El segundo elemento fue dinerario. A diferencia de los programas referenciados, el monto económico fue pagado por dos años, máximo período que se podía participar de la política. En los primeros dieciocho meses se abonaban \$225 mensuales y luego, se reducía a \$200 hasta completar el tiempo. Para ese entonces, el SMVM era de \$760, de acuerdo con las estadísticas del MTEySS. Como elemento relevante y novedoso, los meses en los cuales se percibía la prestación dineraria fueron computados dentro del marco de la Ley N° 24.241, contemplándose para la futura jubilación. Además de la transferencia dineraria, se establecieron incentivos económicos. Desde el programa se implementaron ayudas adicionales a la prestación mensual por desarrollar acciones formativas. Dentro de ellas estaban, por ejemplo, participar de talleres de orientación laboral, cursos de certificación de estudios formales y conservar la escolaridad durante la certificación de estudios.

De manera diferente a los programas analizados, aquellas personas participantes que obtuvieron un empleo continuaron percibiendo la transferencia monetaria por un plazo determinado. Dicha prolongación sólo correspondió a aquellas personas incorporadas en el Programa de Inserción Laboral<sup>17</sup><sup>18</sup>. En caso de conseguir un empleo ocasional con una remuneración inferior al salario mínimo, también fue posible seguir percibiendo la transferencia monetaria<sup>19</sup>. Para permanecer en el programa, dentro de los dos años establecidos, las personas participantes debían preservar los requisitos de ingreso, no rechazar reiteradamente ofertas de trabajo y realizar las acciones formativas.

---

<sup>17</sup> El Programa de Inserción Laboral promueve la incorporación laboral de trabajadores con dificultades de inserción a través del financiamiento de parte del salario por parte del Ministerio de Trabajo en empresas que los contraten.

<sup>18</sup> Luego, también se incorporó dentro de este conjunto a los que obtuvieran un ingreso económico a través de la Línea de Promoción del Empleo Independiente del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales. Este era Programa de ayuda, orientación y promoción de emprendimientos independientes.

<sup>19</sup> En 2015, el límite se actualizó a tres SMVM.

A partir de 2009, el SCyE fue ampliando su cobertura por fuera de la migración de los programas vigentes al referir a diferentes grupos para su ingreso. Así se hizo extensivo a diversos grupos de personas como aquellas privadas de su libertad, víctimas de trata y reconocidas como refugiadas. También se amplió para personas que se encontraban en tratamiento por el consumo de sustancias psicoactivas, víctimas de explotación sexual, personas trasplantadas o a la espera de un trasplante, personas pertenecientes a pueblos indígenas y personas con dificultad de inserción laboral por poseer problemas de salud.

Particularmente, en 2010, amplió su cobertura a aquellas personas desocupadas que fueran mayores de 18 años, y para el caso de ser menores de 25 años, que tuvieran los estudios secundarios completos, dentro de dicho grupo también se encontraron aquellos que provenían del PEC. Resultaba necesario que se encontraran en la búsqueda de empleo. Asimismo, en 2013, se estableció su extensión a mujeres víctimas de violencia doméstica. Para acceder, debían cumplir con los requisitos de ingreso mencionados previamente. Además, tenían acreditar la situación de violencia a través de una notificación de su relevamiento por un organismo público u organización de la sociedad civil o por la exposición o denuncia de la víctima ante una autoridad competente. A partir de su inclusión se buscó promover políticas de formación e inclusión laboral para ellas con vistas de abordar la situación de violencia doméstica de manera integral.

De la esta misma manera, con el objetivo de la inclusión laboral y la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia de un empleo se hizo extensiva la cobertura del Seguro para personas desempleadas cuya identidad de género no fuera coincidente con el sexo asignado al momento del nacimiento de acuerdo con la Ley N° 26.743. Se estableció que de esta manera se mejorarían las condiciones de empleabilidad de este universo a través de la implementación de una política de acción afirmativa.

Para llevar a cabo el programa se recurrió al financiamiento a través de los créditos asignados en el Presupuesto Nacional que le permitió en 2011, alcanzar a 262.944 personas (Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de CEPAL, diciembre 2019), evidenciando un número inferior con respecto a los programas analizados. Al momento de realizar la investigación, el Seguro aún se encontraba vigente, alcanzando una duración de aproximadamente dieciséis años.

A modo de cierre, el Seguro de Capacitación y Empleo responde en su diseño a los programas que hemos definido de tipo workfare al otorgar una transferencia monetaria a personas calificadas como empleables en el PJJHD, con los estudios secundarios completos proveniente del PEC o desocupados en la búsqueda activa de empleo que realizaran actividades de formación y entrenamiento laboral como también que recibieran asistencia técnica en la búsqueda de empleo o terminaran los estudios primarios y/o secundarios. A diferencia de los programas previamente vistos, la transferencia solamente se abonaba por el período de participación de dos años y su cuantía iba disminuyendo a medida que pasaba el tiempo de permanencia en la política.

## **2. 5 Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja**

Cuando Cristina Fernández de Kirchner, representante del Frente para la Victoria, asumió la presidencia en 2007 la economía continuaba expandiéndose por encima del 8%; sin embargo, comenzaban a registrarse algunos nudos. La inflación ya alcanzaba el 25% anual, la oferta energética aparentaba insuficiente, la mano de obra calificada no cubría la demanda, los márgenes unitarios de las empresas sentían cada vez más el impacto de los salarios y la oferta de créditos productivos de largo plazo comenzaba a escasear. El 2008 estuvo marcado por una fuerte desaceleración económica, producto principalmente de la crisis financiera internacional (Porta et al., 2017).

El año siguiente se caracterizó por la recesión económica y un aumento del desempleo luego de siete años de una persistente mejora en estos indicadores. La economía representó una caída de 6% con respecto al año anterior. Entre los años 2008 y 2009, la tasa de desocupación aumentó de 8% a 8.7% pero la tasa de pobreza continuó con su tendencia decreciente, pasando del 25.5% al 24.9%. Frente a ello el gobierno respondió con un impulso fiscal, estimulado por la obra pública, el aumento del empleo y de las remuneraciones reales en el sector público. También, aumentaron los subsidios y beneficios tributarios y bajaron los impuestos. Esto permitió una recuperación para los años siguientes. Además, ese mismo año se lanzó la AUH que impactó fuertemente sobre el mercado interno al transferir recursos hacia sectores de la población con una elevada propensión a consumir (Porta et al., 2017).

En los años comprendidos entre 2008 y 2015, se hicieron evidentes las ya conocidas dificultades que presentaba el mercado de trabajo para incorporar a la fuerza laboral (Lijterman, 2016). La vinculación entre pobreza y trabajo seguía fortaleciéndose y dentro del debate se

incluyó a la informalidad y precariedad como factores explicativos de la primera. De acuerdo con Matos (2017), se consolidó la categoría de “trabajador pobre” frente al “desocupado pobre” que había caracterizado la crisis del 2001. A partir de entonces se planteó la necesidad de un cambio integral en términos de las políticas sociales.

En el marco de esta transformación, con el argumento de trabajar sobre los derechos y no sobre las carencias de las personas y de concebir al empleo como un instrumento de integración social, mediante la figura de cooperativas y mutuales, el gobierno estableció el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PRIST - AT) en 2009. En función del análisis realizado, se planteó como objetivo la promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través de la creación de nuevos puestos de trabajo basados en el trabajo comunitario, mediante el incentivo a la creación de organizaciones sociales de trabajadores y mejorando la calidad de vida de los sectores más vulnerables. Se pretendió estimular el desarrollo local, a través de la comercialización de la economía social y se brindó capacitación en oficios y en organización cooperativa. A diferencia de los programas anteriores, aquí se estableció la creación de empleo directo y se incorporó la dimensión de la economía social.

El Programa quedó a cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo. Dicha Unidad dependía del Ministerio de Desarrollo Social y ello evidenció un cambio con los programas anteriores, dado que fue el MDS responsable de la creación de empleo.

El PRIST - AT estuvo destinado a personas que no contaban con ingresos formales en su grupo familiar, no accedían a una pensión ni jubilación ni participaban de algún programa social a excepción del Programa de Seguridad Alimentaria y la AUH. Para que el Programa tomara intervención en el territorio se tuvo en consideración el índice de las necesidades básicas insatisfechas, la tasa de desocupación y la capacidad logística del Ente Ejecutor (Mario, 2017)<sup>20</sup>.

La organización de cooperativas implicó una contraprestación de cuarenta horas semanales. En tal sentido se establecieron ocho horas diarias de trabajo con siete horas efectivas para el desarrollo de actividades de obra pública correspondientes a ser realizadas los días de semana<sup>21</sup>. Los sábados cumplían con las cinco horas restantes destinadas a capacitaciones (Arcidiácono,

---

<sup>20</sup> Arcidiácono, Kalpschetrej y Bermúdez (2013) encuentran una contradicción en el programa al mencionar dicha restricción de cobertura, ya que se había establecido su aplicación en todo el territorio nacional.

<sup>21</sup> Los proyectos están relacionados con obras de saneamiento, producción de bienes y/o servicios, equipamiento e infraestructura (Mario, 2017).

Kalpschetrej y Bermúdez, 2013). Además, contó con acciones educativas a través de la línea Argentina Trabaja, Enseña y Aprende<sup>22</sup> y actividades relacionadas a la salud, como vacunación, chequeos médicos y jornadas de prevención (Mario, 2017).

El programa otorgó una transferencia monetaria mensual que, de acuerdo con Arcidiácono et al. (2013) tenía un valor de \$1.200<sup>23</sup>. Si lo comparamos con el SMVM, este era de \$1.400 en agosto de 2009, siguiendo la estadística del MTEySS. Además, los cooperativistas fueron inscriptos como monotributistas sociales cuyo aporte fue parcialmente (50%) subsidiado por el Estado por el lapso de dos años, siendo este plazo prorrogado en sucesivas oportunidades. El acceso al monotributo social les permitió realizar los aportes jubilatorios, ingresar a una obra social con la posibilidad de hacerla extensiva al grupo familiar y acceder a la AUH (Arcidiácono et al., 2013).

A partir del año 2012 comenzaron a realizarse ciertos cambios en el programa asociados a las actividades propuestas<sup>24</sup>, la creación de una nueva línea Ellas Hacen y la incorporación de incentivos económicos como los que contaba el SCyE. En términos de estos últimos, se establecieron alicientes económicos para los cooperativistas en función de su productividad (\$300) y presentismo (\$250) según el proyecto<sup>25</sup>. Esto permitió reforzar el ingreso percibido a través de la transferencia y la asignación familiar.

La línea Ellas Hacen estuvo destinada a mujeres jefas de hogar monoparental desocupadas preferentemente con más de tres hijos a cargo, de hasta 18 años o hijos discapacitados, o víctimas de violencia de género. Dada la importancia de esta incorporación programática para la investigación será analizada más adelante de manera individual.

Con el cambio de gobierno nacional en 2016, el Programa comenzó a experimentar una serie de modificaciones más profundas asociadas a los objetivos, la población destinataria, las

---

<sup>22</sup> Que no eran consideradas dentro de las capacitaciones laborales (Arcidiácono et al., 2013)

<sup>23</sup> Entre marzo del año 2012 y el mismo mes del año siguiente el monto aumentó a \$1.750. Este valor fue actualizado nuevamente y entre abril del 2013 y octubre de 2014, alcanzó los \$2.000 (Mario, 2017).

<sup>24</sup> Se incorporó el componente de saneamiento a través de la realización de obras hídricas y sanitarias y se introdujo un nuevo elemento asociado con la emergencia crítica, climática y social. Un año más tarde, se sumaron acciones de acondicionamiento y adecuación de las instituciones educativas y hospitalarias y se incorporó como línea programática “Vivienda Social” – ViViSol que tenía por objetivo construir o mejorar viviendas sociales.

<sup>25</sup> Los montos de estas transferencias fueron actualizados sucesivas veces hasta alcanzar los \$800 y \$600 respectivamente.

acciones y la transferencia. De acuerdo con el documento normativo, estos cambios estuvieron asociados a que las cooperativas no lograron su consolidación en la inserción en el mercado.

Así, los nuevos objetivos estuvieron centrados en la capacitación a través de talleres y prácticas socioproductivas y de tareas comunitarias para que las personas en estado de vulnerabilidad social pudieran mejorar su calidad de vida, su inserción laboral y realizaran un impacto positivo en la comunidad. De este modo se pretendió mejorar la empleabilidad fomentando la cultura del trabajo como también la promoción del cuidado personal, familiar, comunitario y de infraestructura del lugar. Además, el nombre del Programa también fue modificado, quitándole “Argentina Trabaja”. De esta manera se eliminó el componente de creación de empleo del programa.

En la reformulación, se definió como población destinataria a personas entre dieciocho y sesenta y cinco años que vivían en áreas definidas para la implementación del programa y que pertenecían a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. De este modo, ya no se determinó el ingreso al programa por la no percepción de ingresos formales sino por la situación de vulnerabilidad socioeconómica, encontrándose más emparentado al Programa Familias por la Inclusión Social.

Los participantes debieron asumir la corresponsabilidad de atender a las capacitaciones a través de cursos y prácticas de formación en tareas comunitarias y socio productivas<sup>26</sup> como también de terminalidad educativa, asignadas por los entes ejecutores para permanecer en el programa. Así se finalizó con la creación de empleo propuesta en la versión original.

En el tren de reformas, los titulares del programa recibieron un subsidio<sup>27</sup> para la capacitación a fin de atender la situación de vulnerabilidad social y fomentar su participación en los talleres; también fue posible recibir un incentivo asociado al presentismo, a la participación en determinados proyectos, a la realización de capacitaciones y formaciones especiales y por coordinación de tareas de fortalecimiento socio comunitario. De esta forma los incentivos de la versión inicial fueron conservados pero de manera reversionada. A pesar de los cambios

---

<sup>26</sup> Las actividades de capacitación estuvieron asociadas a saneamiento urbano, integral del hábitat y de cuencas, infraestructura urbana, equipamiento urbano, actividades productivas y/o proyectos específicos, acciones productivas con saneamiento urbano integral y socio comunitario, mejoramiento y puesta en valor y/o construcción de espacios para funciones sociales, fortalecimiento de cooperativas, terminalidad educativa y emergencia crítica, climática y social. La duración de los talleres dependió de la complejidad y magnitud de los cursos y prácticas.

<sup>27</sup> Se determinó un 20% de aumento en 2016.

realizados, los participantes del programa mantuvieron la calidad de monotributistas sociales y el MDS continuó subsidiando el aporte.

Para poder llevar a cabo el Programa, se contó con los recursos provenientes de las partidas asignadas al MDS como así también aquello que determinara el Poder Ejecutivo Nacional. A partir del despliegue y financiamiento, se estableció que el Programa de Ingreso Social con Trabajo alcanzó hacia el año 2015 a 245.000 personas, de acuerdo con la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de CEPAL (enero, 2019).

Al momento de la creación de la política no se determinó su duración; sin embargo, en 2018, con la finalidad de promover una implementación coordinada e integrada de las políticas sociales, el MDS consideró pertinente reformular los objetivos y lineamientos del Programa Ingreso Social con Trabajo en la creación del Programa Hacemos Futuro. De este modo se buscó empoderar a personas en situación de vulnerabilidad social a través de cursos, terminalidad educativa y prácticas de formación mejorando su posibilidad de integración social e inserción laboral. Lo veremos en más detalle más adelante.

Para concluir, podemos decir que el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja responde en su diseño original a los programas que definimos de trabajo orientados a la economía social y popular. Esta política planteó la inclusión social de grupos que no contaban con ingresos formales a través de la creación de trabajo cooperativo mediado por una transferencia monetaria. Sin embargo, con el cambio de gobierno nacional en 2016, se modificó la orientación del programa. De esta manera, adoptó una forma de diseño más orientada a las políticas de tipo workfare donde se quitó el componente de trabajo cooperativo y se fortaleció el de capacitación laboral mediado por la transferencia dineraria para las personas que se encontraran en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

## **2.6 Programa Construir Empleo**

Las condiciones internacionales positivas y la política fiscal expansiva desarrollada por el gobierno permitieron que el año 2011 fuera un boom en términos de consumo, inversión, exportaciones e importaciones. Fue en ese contexto que Cristina Fernández de Kirchner volvió a ser elegida presidenta hasta 2015. A pesar de estas condiciones favorables, se evidenciaron ciertas tensiones macroeconómicas que produjeron una desaceleración económica para el año 2012. Si bien la economía había crecido un 6% en 2011, tuvo un resultado negativo para el siguiente año. Sin embargo, la tasa de desocupación se mantuvo relativamente estable y la tasa

de pobreza se redujo en 1.3 puntos porcentuales, alcanzando un valor de 18.8% para el 2012 (Porta et al., 2017).

Con el objetivo de mejorar los niveles de desempleo y pobreza, el gobierno buscó promover la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y productiva y aumentar las competencias de las personas afectadas por dichas problemáticas en el sector de la construcción como así también apoyar la continuidad del sector de trabajadores cooperativistas de la construcción. En este contexto se lanzó, en 2012, el Programa Construir Empleo (PCE). Se identificó que la falta de conocimientos en la construcción era uno de los principales obstáculos para la inserción laboral de las personas desempleadas destinatarias de las políticas del MTEySS. Así, el programa se articuló sobre el incremento de empleabilidad de las personas participantes a través de entrenamiento vinculado a la construcción, el sostenimiento de puestos existentes, principalmente en las cooperativas de trabajo del sector, y la generación de nuevos a través de la puesta en marcha de infraestructura que dieran respuesta a necesidades locales, tanto sociales como productivas.

Si bien no se encontró información que explicita la autoridad de aplicación y dado que las resoluciones del Programa fueron dictadas por el MTEySS, se asumió que fue este ministerio quien estuvo a cargo del programa, retomando el sendero del Plan Jefas y Jefas de Hogar Desocupados, Programa de Empleo Comunitario y Seguro de Capacitación y Empleo.

Esta nueva política estuvo destinada a participantes del SCyE, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo u otros programas de empleo del MTEySS, a trabajadores desocupados mayores de dieciocho años con dificultades de inserción laboral y trabajadores asociados a cooperativas de trabajo vinculadas con el sector de la construcción. A partir del año 2014, se incluyó a los trabajadores desocupados mayores de dieciocho años que formaban parte de Progresar<sup>28</sup>.

Desde el programa establecieron tres maneras diferentes para llevar a cabo la ejecución de los proyectos de obra. En primer lugar, a partir de la contratación laboral de trabajadores desocupados en el marco del Programa de Inserción Laboral. Luego, mediante la contratación de una cooperativa de trabajo registrada en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). En tercer lugar, a partir de la incorporación de trabajadores desocupados en

---

<sup>28</sup> Este programa brinda apoyo para finalizar estudios primarios y/o secundarios como así también para continuar en la educación superior orientado a los jóvenes.

el marco de acciones de entrenamiento para el trabajo. Los trabajadores de cooperativas no podían participar ni de la primera ni la última modalidad. Para determinar la preaprobación de proyectos viables, se puntuó mejor a aquellos que incorporaron trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo como del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que a trabajadores desocupados que cumplieran los requisitos de ingreso o aquellos que pertenecieran a cooperativas. Esto evidenció una preferencia por un determinado grupo participante.

El programa contó con dos líneas de ejecución de proyectos. Por un lado, la línea Construcción que estuvo asociada a la construcción de nuevas obras o ampliación de las ya existentes. Por el otro, la línea Mejoramiento Edificio que estuvo vinculada con la refacción, mejora y reacondicionamiento de obras existentes. Los proyectos pudieron ser formulados y/o desarrollados por cooperativas de trabajo, organismos públicos de los tres niveles del Estado, entes públicos descentralizados o autárquicos e instituciones sin fines de lucro. El objetivo era que los trabajadores incorporados a los proyectos pudieran recibir la formación práctica para adquirir los saberes dentro de la construcción. Las obras de la línea Construcción tuvieron una duración de ocho meses, con una carga de cuarenta horas mensuales de capacitación en obra, equivalentes a diez horas semanales o dos horas diarias mínimamente. Para la línea de Mejoramiento Edificio se estableció una duración de cuatro, seis u ocho meses con una carga de cuarenta horas mensuales, al igual que la línea Construcción. Los tipos de proyectos podían estar vinculados, por un lado, a la promoción de empleo<sup>29</sup>. Por otro lado, podían asociarse a obras de interés comunitario<sup>30</sup>. Las capacitaciones prácticas en obra estuvieron asociadas a construcciones de albañilería, rubros complementarios, formación en seguridad e higiene como así también en derechos y obligaciones de la relación laboral en la rama de la construcción.

A partir de las acciones desarrolladas, las personas participantes recibieron un pago. Sin embargo, este varió en función de la forma de ejecución de los proyectos. En primer lugar, los trabajadores desocupados contratados bajo una relación de dependencia por una Entidad Responsable, en el marco del Programa de Inserción Laboral, percibieron un ingreso de hasta \$1.850 a lo largo del proyecto. En segundo lugar, para las Entidades Responsables que

---

<sup>29</sup> Aquí se comprendió a las Oficinas o Unidades de Empleo de la Red de Servicios de Empleo, Jardines de Cosecha, infraestructura vinculada a acciones de capacitación, de apoyo a la producción local u otros proyectos, tanto productivos o como de servicios, en áreas turísticas y/o recreativas u otros tipos de obras asociadas a la política de empleo.

<sup>30</sup> Podían ser: de infraestructura de salud, social, educativa, deportiva y redes de agua y saneamiento urbano.

ejecutaron el proyecto bajo las cooperativas de trabajo recibieron una suma en función de la duración del proyecto, entre \$31.200 y \$145.600, que tuvieron que utilizar para el pago periódico a sus trabajadores. Por último, para aquellos que realizaron acciones de entrenamiento para el trabajo recibieron una transferencia de \$1.300 durante el plazo de duración del proyecto. Además, la Entidad Responsable podía abonar una suma complementaria<sup>31</sup>. A modo de referencia, en septiembre de 2012, el SMVM era \$2.670, de acuerdo a las estadísticas del MTEySS.

A partir de 2017 se realizaron algunos cambios en torno a las actividades del Programa. Así se estableció una nueva línea denominada Acondicionamiento Barrial que pretendió mejorar la habitabilidad, funcionalidad y accesibilidad de los espacios públicos en los barrios precarios o con servicios públicos esenciales insuficientes. Además, se excluyó a las cooperativas como ejecutoras.

A través del recorrido documental del programa, no se ha encontrado información acerca de su financiamiento ni de su cobertura. Tampoco se estableció su duración ni su fin; es hasta el año 2017 que se han encontrado resoluciones que refieren a dicho programa, interpretándose como año de finalización.

Para concluir, es posible indicar que el Programa Construir Empleo responde en su diseño a los programas que hemos definido de tipo workfare al otorgar una transferencia monetaria a aquellas personas desocupadas que realizaran acciones de empleo, tanto en relación de dependencia como a través de cooperativas, y capacitaciones en el área de la construcción para fortalecer sus capacidades en este sector, ya que el MTEySS identificó que la falta de conocimientos en la construcción era uno de los principales obstáculos para la inserción laboral de las personas desempleadas destinatarias de las políticas de la cartera. Si bien lo podemos definir como workfare porque estableció acciones de empleo tradicional y capacitaciones para contraprestar, es relevante mencionar que el MTEySS buscó apoyar a aquellas cooperativas vinculadas al sector de la construcción como otra forma de trabajo por fuera de las propuestas del workfare y más similar a los programas de trabajo de la economía social. A diferencia de los casos previamente analizados, la transferencia monetaria fue variable en función de la actividad para contraprestar.

---

<sup>31</sup> Los montos de los pagos fueron actualizados sucesivas veces y lo notorio fue que para el año 2016, la transferencia del primer grupo se equiparó con aquellos que realizaban acciones de entrenamiento.

## **2. 7 Ellas Hacen**

En 2012, la economía argentina experimentó tensiones macroeconómicas causadas por una aceleración de los precios, un tipo de cambio apreciado y un aumento de las importaciones, lo que resultó en una caída del PBI del 1.1% para ese año. Sin embargo, en 2013, gracias a la inversión, el gasto público y el consumo privado (estimulado por un ciclo de recomposición salarial), la economía comenzó a crecer nuevamente. A lo largo de ese año, las tasas de desocupación y pobreza disminuyeron y alcanzaron sus valores más bajos para el período comprendido entre 2002 y 2015, situándose en un 7,1% y un 18%, respectivamente. No obstante, los niveles elevados de aceleración de precios, que rondaban el 25,5%, seguían siendo motivo de preocupación (Porta et al, 2017).

En un contexto en el que los indicadores de pobreza y desempleo estaban disminuyendo y tras llevar a cabo un proceso de evaluación interna sobre el perfil de la población del Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a), se inició en 2013 una nueva línea interna llamada "Ellas Hacen" (EH), con el propósito de lograr una mayor inclusión.

El objetivo estuvo posicionado en fortalecer las capacidades humanas y sociales de las mujeres jefas de hogar, mejorando la infraestructura urbana de su lugar de residencia a través de la participación comunitaria e instando a la terminalidad educativa para mejorar su empleabilidad, estima y reconocimiento familiar. De acuerdo con Arcidiácono y Bermúdez (2018a), el Programa surgió como la búsqueda de herramientas alternativas a la transferencia de ingresos para fomentar el encuentro por fuera del hogar y construir capital humano y social. Se fijaron como objetivos particulares la formación en perspectiva de género en términos de derechos de la mujer, la niñez y la familia, el desarrollo de la ciudadanía urbana y la capacitación en oficios de construcción. Además, se buscó fomentar el aprendizaje en cooperativismo y asociatividad en la economía social y la producción social de infraestructura.

Como no se han encontrado referencias explícitas sobre la autoridad de aplicación del programa "Ellas Hacen", se puede suponer que, al ser una línea del Programa de Ingreso Social con Trabajo, quedó bajo la responsabilidad de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, que estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta línea estuvo destinada a mujeres jefas de hogar monoparental desocupadas con tres o más hijos a su cargo, preferentemente, menores de dieciocho años o hijos discapacitados o que

estuvieran sufriendo violencia de género. Además, debían vivir en barrios de extrema vulnerabilidad en proceso de emergencia y podían ser receptoras de la AUH.

La acreditación de la situación de violencia representó una complejidad, dados los diferentes significados que tiene dicha vivencia como así la dificultad del autorreconocimiento. En un primer momento se solicitó la denuncia policial, requisito que fue posteriormente eliminado. Esta modificación estuvo basada en la protección de las receptoras por temor a futuras represalias. Sin embargo, permitió la discrecionalidad en el ingreso al programa. Las mujeres que padecían esta situación iniciaban contacto con profesionales del Consejo Nacional de la Mujer. Fue el propio desarrollo de la política con la construcción de espacios entre las mujeres participantes el que permitió visibilizar situaciones de violencia que no habían sido consideradas como tales hasta ese momento (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a).

Las participantes debían realizar, en primer lugar, actividades de capacitación y terminalidad educativa de manera obligatoria y así poder realizar mejoras barriales y aumentar su calidad de vida. Se estableció la conformación de cooperativas en función de las capacitaciones de oficio realizadas. El programa incorporó el concepto de las cooperativas como un factor novedoso en políticas destinadas a las mujeres. Se propuso la creación de este tipo de asociación laboral con la idea de ser un trabajo autogestivo futuro (Pizarro, 2021).

De acuerdo con Arcidiácono y Bermúdez (2018b), los talleres y las capacitaciones tuvieron temáticas diversas: género, promoción de derechos de familia, formación ciudadana, prevención de violencia, promoción de salud y cooperativismo. También había formación en oficios asociados a desarrollo de destrezas<sup>32</sup>. De acuerdo a las autoras, el foco estuvo puesto en las capacitaciones y la terminalidad educativa, reduciendo la participación de las mujeres en obras de infraestructura, que quedó desplazado para una segunda etapa que no llegó a concretarse a excepción de donde funcionaba un polo productivo del PRIST - AT. El núcleo de la política estuvo posicionado en el fortalecimiento del capital humano y social, denominándolo como etapa “pre-cooperativas” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a)

En términos de carga horaria, el Programa demandó dos jornadas en la semana de entre cuatro y seis horas para acciones asociadas a la terminalidad educativa, dos días para aquellas que

---

<sup>32</sup> Ello comprendió la plomería, , habilidades para la ejecución de obras sanitarias en unidades de vivienda familiar e infraestructura social, tareas de pintura, restauración de patrimonio comunitario y mejora de edificios (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

realizaron diplomaturas y tres días, con igual carga horaria, para las capacitaciones (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b). Si bien las mujeres participantes tuvieron que cumplir con dichas actividades, también debieron responder por responsabilidades que establecía la AUH que exigía la presentación de la documentación asociada a los controles de salud y a la asistencia a la escuela por parte de los hijos (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

Las titulares recibieron los mismos incentivos de inclusión social que los del PRIST - AT. El MDS asumió el pago del monotributo social, garantizando el aporte previsional y el acceso a la obra social. Al igual que en la línea tradicional, al momento de creación, la transferencia era de \$1.200<sup>33</sup> más los incentivos de productividad y presentismo que no podían superar los \$2.000 (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b). A modo de referencia, para agosto de 2013 el SMVM era de \$3.300, de acuerdo con las estadísticas del MTEySS. Por tal, la transferencia representó aproximadamente un tercio del salario mínimo.

Hacia fines del 2015, el MDS inició un reordenamiento de las cooperativas del PRIST AT y el EH sobre cuestiones administrativas jurídicas y con un relevamiento de intereses de sus participantes para permitir que migraran de estructura asociativa en función de sus preferencias y la cercanía al hogar, así como también que pudieran realizar emprendimientos productivos por fuera de los objetivos de las cooperativas. Se les brindó la posibilidad de elegir con quienes rearmar la estructura asociativa; sin embargo, este proceso no se llevó a cabo dado el cambio de gobierno en 2016 (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

Al igual que el PRIST - AT, el Ellas Hacen sufrió modificaciones en su diseño luego de la victoria electoral de Mauricio Macri (2016-2019). El cambio estuvo justificado en un relevamiento realizado por la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo. A partir de allí, se dejó sin efecto su resolución de creación. La reformulación de la política implicó un cambio en su nombre. Comenzó a llamarse Ellas Hacen - Nuevo Enfoque, explicitando desde su nomenclatura el cambio de orientación.

Se estableció la mejora de la calidad de vida de las mujeres como objetivo del programa, promoviendo su autonomía y empoderamiento. Para ello, se fijaron objetivos particulares asociados al fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de las mujeres,

---

<sup>33</sup> En 2014 se actualizaron y el tope alcanzó los \$2.600 (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b). A partir del año 2016, se estableció un aumento del 20% para la transferencia económica.

favoreciendo su empleabilidad y autoestima como así también al aumento del acceso a la educación formal a través de la terminalidad educativa, la formación en oficios y carreras terciarias y/o universitarias. Se pretendió favorecer el aumento de las capacidades de habitabilidad de sus viviendas y propiciar actividades de contención y asesoramiento para las mujeres y sus familias frente a situaciones críticas y/o de violencia. A diferencia de los objetivos originales, aquí se realizó una mención hacia la voluntad de empoderamiento de las mujeres y se removió la intención de realizar una formación en cooperativismo y asociatividad en la economía social.

En la reformulación se construyó a la población destinataria como mujeres jefas de hogar o feminidades trans que estuvieran en estado de vulnerabilidad socioeconómica y que tuvieran un hijo con discapacidad, fueran víctimas de violencia de género, víctimas de trata o explotación sexual o hayan sido liberadas de regímenes penales dentro de los últimos dos años. Para acceder al programa, se debía tener entre dieciocho y sesenta y cinco años y residir en localidades de implementación del programa. El cumplimiento de los requisitos debía ser validado con un informe socioambiental emitido por la Unidad Ejecutora y cotejado de manera mensual por el Sistema de Información Tributaria y Social (SINTyS). A diferencia de la versión original, aquí se visibilizó a las feminidades trans, a las víctimas de trata o explotación sexual y a liberadas de regímenes penales. También se removió la condición de ser madre de tres o más hijos, aunque se mantuvo la de ser madre de un hijo discapacitado.

Las titulares debieron cumplir con las actividades de capacitación y prácticas de índole socio productivas y tareas comunitarias que fueran asignadas por los entes ejecutores. Las acciones estuvieron vinculadas con la terminalidad educativa, la formación laboral y las prácticas laborales y promotoras sociocomunitarias. Como en la versión original, la transferencia de dinero quedó condicionada a su participación en las actividades, al igual que su permanencia, para lo cual también debieron mantener los requisitos de ingreso.

De acuerdo con Arcidiácono y Bermúdez (2018b), los cambios implementados en 2016 reforzaron una tendencia hacia las trayectorias de capacitación y educación individual por fuera del cooperativismo y desactivaron los espacios de encuentro “precooperativos” de construcción de grupalidad y reconocimiento. Además, la impronta de capital humano y empleabilidad afloraron con más ímpetu y se tendió menos a fomentar las temáticas asociadas a la organización comunitaria y colectiva y la participación social. Se lanzaron actividades

estereotipadas hacia las mujeres como “belleza para el futuro” y “habilidades socioemocionales” asociadas a la perseverancia.

Si bien en la documentación normativa del Programa no se detalló la forma de su financiamiento, al ser una línea dentro del PRIST - AT, es posible asumir que se utilizó la misma fuente de recursos. Ellos provinieron de las partidas asignadas al MDS como así también aquello que determinó el Poder Ejecutivo Nacional. En términos de alcance de la política y a partir de la información que brinda la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de CEPAL (enero, 2019a), el *Ellas Hacen* alcanzó en 2015 a 36.000 personas. Sin embargo, Arcidiácono y Bermúdez (2018b) indican que hacia diciembre del 2015 participaban 81.151 mujeres en el Programa. De la misma manera que sucedió con el Programa de Ingreso Social con Trabajo, no se estableció una duración de la línea al momento de creación y en 2018 fue absorbido por el *Hacemos Futuro*.

A modo de cierre, el *Ellas Hacen* responde en su diseño a una combinación de los dos tipos de programas con los que se trabajó en la investigación. Por un lado, el dispositivo consistió en una transferencia de ingreso para mujeres jefas de hogar monoparentales desocupadas con varios hijos en función de la realización de capacitaciones y de la terminalidad del ciclo educativo, buscando fomentar el encuentro por fuera del hogar y construir capital humano y social (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a), fortaleciendo su empleabilidad. Por otro lado, el programa estableció la formación en asociatividad y cooperativismo con el objetivo de promover la inclusión social a partir de formas alternativas de trabajo (Pizarro, 2021). Sin embargo, la puesta en marcha de las cooperativas nunca llegó a realizarse dado el cambio de gobierno (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b). Además, los cambios de diseño que se sucedieron a la nueva administración tendieron a reforzar las características del primer tipo.

## **2.8 Hacemos Futuro**

Tras la victoria electoral en noviembre de 2015, Mauricio Macri, líder de la alianza *Cambiamos*, asumió la presidencia hasta 2019. Ello implicó un giro político y económico en el rumbo de la Argentina en tanto entre las primeras medidas del nuevo gobierno se destacaron la devaluación monetaria y la eliminación de subsidios a las tarifas de servicios públicos, que incidieron negativamente en los ingresos reales de la población a través de un proceso inflacionario. También realizaron cambios en las políticas sociales. Así, modificaron las incompatibilidades que tenía la AUH con otros programas de empleo y se buscó aumentar su

cobertura; se creó la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) para aquellas personas que no contaban con los aportes laborales y las pensiones no contributivas sufrieron un achicamiento (Logiudice, 2020).

Siguiendo a Logiudice (2020), el gobierno tuvo la intención de ponerle fin a los programas de empleo de formato cooperativo; sin embargo, ante las presiones de los movimientos sociales, el aumento de la tasa de desocupación al 9.2% para el primer trimestre de 2017, la inflación y la caída en el consumo, el gobierno no tuvo más margen que reorientar el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja para luego crear el Hacemos Futuro.

A partir del análisis realizado, el gobierno estableció la creación del Programa Hacemos Futuro (PHF) en 2018. Esta nueva política incluyó tres programas que dependían del MDS, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, Ellas Hacen y Desde el Barrio<sup>34</sup> (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c).

A través de este nuevo dispositivo, el gobierno planteó la búsqueda de empoderamiento para las personas en situación de vulnerabilidad social al alentar su autonomía a través de la terminalidad educativa y talleres de formación integral para lograr su inserción social y laboral. También, pretendió garantizar el acceso a la salud y la provisión de contención con perspectiva de género y diversidad sexual. Para llevarlo a cabo, se estableció que la autoridad a cargo del programa sería la Secretaría de Economía Social, dependiente del MDS, y así mantuvo la lógica de los programas que absorbió.

Estuvo destinado a personas en estado o riesgo de vulnerabilidad social de entre dieciocho y sesenta y cinco años. Se estableció que el programa fuera compatible con la AUH, Asignación Universal por Embarazo para Protección Social<sup>35</sup> y prestaciones económicas o materiales de carácter alimentario otorgadas por algún nivel del Estado<sup>36</sup>. También resultó conciliable con trabajadores inscriptos en el Régimen de Simplificación de Pequeños Contribuyentes en una categoría inferior al SMVM.

El programa determinó una prioridad para las solicitudes de mujeres jefas de hogar o feminidades trans con un hijo con discapacidad, víctimas de violencia de género, de trata o

---

<sup>34</sup> Programa provincial que pasó a la órbita del MDS (Arcidiácono y Bermúdez, 2018 c).

<sup>35</sup> Suma de dinero que percibe una persona gestante que se encuentra desocupada o trabaja en la economía informal desde el inicio del embarazo hasta el nacimiento o pérdida.

<sup>36</sup> Sin embargo, quedaban exceptuadas aquellos que percibieran pensiones, jubilaciones, prestaciones sociales o de empleo, seguros de desempleo o de incapacidad de manera permanente o subsidios no reintegrable del Estado.

explotación sexual o con tres o más hijos. Para las víctimas de violencia se utilizaron informes provenientes de instituciones públicas. También tuvieron prioridad quienes, mediante un informe técnico, constataron su alta vulnerabilidad.

El programa presentó tres ejes programáticos de trayectoria anual. En primer lugar, se definió la terminalidad educativa primaria y secundaria como obligatoria. Luego, los titulares debieron optar por talleres y cursos de su preferencia de acuerdo a la oferta brindada. Por último, tuvieron la obligación de cumplir con los controles sanitarios anuales.

De este modo, las y los titulares del PHF debieron realizar una serie de corresponsabilidades dentro del período de un año asociados a estos tres ejes programáticos. Así, tuvieron que actualizar los datos sobre su condición sociodemográfica, educativa y de acceso a la salud<sup>37</sup>. En segundo lugar, fue menester completar el ciclo educativo primario y secundario. Quedaron exceptuadas aquellas personas que sufrieran situaciones de violencia de género, presentaran problemas de salud y discapacidades transitorias por un período de doce meses. En tercer lugar, se debió cumplir con los cursos y talleres de su preferencia. La oferta de estas actividades incluyó la consolidación de redes de contención con un enfoque hacia temáticas de género, talleres de formación, el fortalecimiento de unidades formativas autogestionadas y un régimen especial en intervenciones comunitarias. Además, dentro de los talleres y capacitaciones se encontró el programa de mentoreo y acompañamiento en la inserción y talleres de orientación laboral y herramientas para la búsqueda de empleo. Así también se incluyó el régimen de acompañamiento con vínculo de impacto social<sup>38</sup> y de educación superior formal, tanto universitaria, terciaria o Formación Profesional Nivel 3 certificada por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Al cursar estudios superiores, se debió participar de los talleres de orientación laboral o en los procesos de Incubación de Proyectos Autogestionados.

De acuerdo con lo que sostienen Arcidiácono y Bermúdez (2018c), el Hacemos Futuro buscó continuar con la línea de la terminalidad educativa que había propuesto el Ellas Hacen desde sus comienzos. Se circunscribió al FINES y se propuso un esquema flexible asociado a la proximidad y orientado a las necesidades. La propuesta estuvo basada en la construcción de una trayectoria operativa de carácter más individual, quitándole la grupalidad que había caracterizado al Ellas Hacen y asociándose con el emprendedurismo y el autoempleo. Además,

---

<sup>37</sup>A partir del año 2018 también se informaría sobre trayectorias formativas y experiencias laborales.

<sup>38</sup> Este elemento fue eliminado a partir del año 2018.

el fortalecimiento de habilidades socio emocionales, como la perseverancia, ganaron terreno por sobre las actividades que construían lo comunitario y colectivo (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c).

El programa estableció una transferencia monetaria para la terminalidad educativa y los talleres de capacitación de \$4.430 (Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de CEPAL, enero 2019b) que tenía la finalidad de atender la situación de vulnerabilidad social en la cual se encontraba la persona participante. A modo de referencia, en julio de 2018, el SMVM era de \$10.000, de acuerdo con las estadísticas del MTEySS; por tal, el valor de la transferencia representaba menos de la mitad del salario mínimo. Además, las y los titulares pudieron acceder al monotributo social e incluir como adherentes a su núcleo familiar conviviente. En tal sentido, el MDS se encargó del aporte a cargo del trabajador. Esto implicó la persistencia de ciertos instrumentos que habían sido pensados para programas con trabajo en cooperativas, dándole protección a un sector excluido del mercado formal (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c). La transferencia también pretendió fomentar la participación y permanencia en las actividades propuestas. Se estableció un monto adicional dependiendo de las actividades realizadas, la carga horaria y quién estuviera encargado del pago del monto, pudiendo superar, en determinados casos, el 100% del monto de la transferencia básica.

Para permanecer en la política se debieron cumplir con los requisitos de ingreso, con las compatibilidades y con las corresponsabilidades. En caso de ingresar al mercado laboral, fue posible permanecer en el programa durante el primer año de la relación laboral. Dependiendo de la remuneración percibida en el nuevo empleo asociado con el nivel del SMVM o por formar parte del régimen especial en intervenciones socio comunitarias, era posible continuar recibiendo el subsidio. De esta manera se encuentra una similitud con el Seguro de Capacitación y Empleo, donde fue posible permanecer en el programa al conseguir un empleo y, en ciertos casos, percibir la transferencia dineraria.

En términos de la absorción del Ellas Hacen, Pizarro (2021) indica que fue renombrado como subprograma Hacemos Futuro Juntas dentro del Hacemos Futuro y que pretendió establecer las estrategias y herramientas para implementarlo. Se creó una coordinación llamada Hacemos Futuro Juntas que buscó reemplazar la unidad que estaba a cargo del Ellas Hacen (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c) y que luego fue sustituida por la Coordinación de Desarrollo de Habilidades Socioemocionales con el fin de trabajar con saberes complementarios a los formales, fomentando el autoestima y compromiso.

A partir de la implementación del PHF, se realizaron diferentes análisis que visibilizaron la necesidad de realizar ajustes a los lineamientos del programa. De este modo, se quitaron los controles de salud como corresponsabilidad de los titulares y uno de los objetivos del Programa.

En términos de financiamiento, no se han encontrado referencias a los recursos utilizados a través del recorrido documental realizado. Sin embargo, sí se ha hallado información en términos de cobertura, El Reporte de Monitoreo que realiza el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2020) indicó que, para el cuarto trimestre de 2018, Hacemos Futuro contaba con 247.169 titulares activos. Este valor es similar al que habíamos reportado para el PRIST- AT. El programa fue incorporado dentro de Potenciar Trabajo en 2020. De la misma manera que la mayoría de los programas analizados, no se estableció un plazo de duración. Sin embargo, su vigencia fue de dos años.

A modo de cierre, el Programa Hacemos Futuro responde en términos de diseño a los programas que hemos definido de tipo workfare dado que otorgó una transferencia monetaria a personas en estado o riesgo de vulnerabilidad social que realizaran determinadas actividades que le permitieran alcanzar la terminalidad educativa como la realización de capacitaciones de diversa índole y acciones de acompañamiento para la inserción laboral. Si bien no estableció a su población como desocupada, la política buscó “fortalecer” sus condiciones de inserción en el mercado de trabajo. De acuerdo con Arcidiácono y Bermúdez (2018c), la propuesta del programa estuvo basada en la construcción de una trayectoria de carácter más individual, poniendo el foco en el autoempleo y el emprendedurismo, a diferencia del EH y PRIST AT. En sintonía, el PHF fue uno de los pocos programas analizados que hemos caracterizado de tipo workfare y llevado a cabo por el MDS, los restantes a cargo de dicha cartera tuvieron una impronta vinculada a la inclusión social a través de formas alternativas de trabajo asociadas al cooperativismo.

A modo de síntesis, en el presente capítulo hemos desarrollado diferentes componentes de los programas de empleo y capacitaciones bajo que estudio. Ellos están vinculados con los objetivos buscados por la política, la población a la cual estuvieron destinados, las actividades para contraprestar y la transferencia monetaria condicionada.

A partir del análisis de dichos elementos, hemos podido definir que los programas responden en su diseño a dos tipos de política. Por un lado, los de tipo workfare, donde se les ofrece a las personas un ingreso al mismo tiempo que establece condición la realización de una

contraprestación laboral para “fortalecer” las condiciones de empleabilidad en función de la inserción laboral. Por el otro, políticas orientadas a promover la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad a través de formas de trabajo cooperativas a través de un ingreso monetario. La mayoría de los casos se asemeja a los del primer tipo, a excepción del PFIS, PRIST AT y el EH. Ello nos permitió detectar la centralidad del empleo a partir del objetivo de inserción en el mercado laboral y el hincapié puesto en la responsabilidad individual a partir del fortalecimiento de sus condiciones de empleabilidad; a excepción de los programas que establecieron formas alternativas de trabajo a través de la cooperatividad. Todos los dispositivos establecieron un contrato con su población ya que se articularon sobre la transferencia monetaria que funcionó de condicionante; sin embargo, no todos buscaron la activación de su población, tal fue el caso del PFIS que, por el contrario, pretendió desactivar a las personas, principalmente mujeres, que habían sido activadas por el PJJHD.

Son estos elementos de los programas, los objetivos establecidos, la población participante, las actividades propuestas y la transferencia monetaria, los que utilizamos en las matrices que se verán en el siguiente capítulo y que nos servirán para responder a las preguntas de investigación. De este modo, dividimos el análisis de los programas en función de los componentes que inciden en los objetivos de la tesis, tanto la detección de referencias explícitas en torno al género como así también las implícitas.

De esta manera, los objetivos establecidos por los programas estarán vinculados con la parte explícita de la investigación a partir de la detección de referencias claras dentro de lo que se pretende alcanzar. A partir de la caracterización de los programas, hemos podido reconocer la convocatoria a las mujeres para formar parte de la política y las propuestas de empoderamiento.

Por otro lado, la contraprestación, compuesta por la selección de actividades, la organización de la vida reproductiva para realizarlas y la flexibilidad de permanencia nos permiten analizar la salida del hogar de sus participantes y las tensiones con las actividades que se realizan por fuera del programa. Además, la definición de la población destinataria en torno a su posición familiar o individual nos ayuda a pensar de qué forma se concibe a las personas que participan. Por último, la transferencia dineraria vinculada al SMVM nos permite comprender el grado de independencia económica que proporciona la política en relación a la situación en la que se encuentran quienes participan. Estos últimos tres elementos formarán parte del segundo objetivo a partir de la construcción de categorías que nos permitan detectar referencias implícitas en torno al género.

A partir de aquí, el objetivo es avanzar hacia la presentación de los resultados. Ellos son producto del análisis de cada uno de los programas a través de las dos matrices analíticas, la de diseño y la de género.

### Capítulo 3. El trabajo y el género, entre la consideración y la invisibilización

En el presente capítulo desarrollaremos los resultados que hemos alcanzado a partir de la investigación. Para presentarlos, expondremos las dos matrices que utilizamos; la primera está asociada a los aspectos generales del diseño de los programas y la segunda, a la perspectiva de género. De esta forma, explicaremos los conceptos que componen cada una de las dimensiones con las cuales trabajamos y presentaremos los valores obtenidos para cada programa. Producto de los resultados obtenidos, estableceremos puntos de contacto y diferencias entre los casos analizados a partir de una mirada amplia que comprende todo el período estudiado.

#### 3.1 Las matrices

Para llevar a cabo la presente investigación se trabajó con dos matrices que nos permitieron analizar los programas bajo estudio. La primera estuvo orientada al estudio de los propios diseños en sus aspectos generales y la segunda a encontrar “las claves de género”, es decir, los aspectos y las modalidades en que el género se hizo (o no) presente, en forma explícita o implícita, en los diseños de los programas.

Como se mencionó en el apartado metodológico, las matrices fueron elaboradas a partir de un proceso. A través de la sistematización, en primer lugar, y de la codificación de la información luego, la matriz de diseño conservó cinco dimensiones. Estas son: objetivos generales, supuesto constructor del sujeto destinatario, tipo de contraprestaciones, existencia de transferencias monetarias y condiciones de permanencia.

En primer lugar, la dimensión de *objetivos generales* buscó comprender la pretensión principal de cada uno de los programas. Dicha definición se estableció producto de la interpretación de los objetivos declarados. En tal sentido, de manera inductiva, a partir del análisis de los ocho dispositivos se identificaron tres categorías del resultado buscado por cada uno de ellos: inserción laboral, protección y empoderamiento. La intención de la *inserción laboral* pretende que los destinatarios, a partir de su participación en el programa, logren insertarse laboralmente. Ello se sostiene en que poseer un empleo es concebido como uno de los principales reductores de pobreza (OIT, 2017). La categoría de *protección* se refiere al objetivo de proveer un amparo ante las situaciones de vulnerabilidad y exclusión vividas. Los esquemas de protección buscan complementar los ingresos de aquellas personas que viven en hogares con ingresos informales o carecen de ellos (Hopp, 2018). Por último, la pretensión de *empoderamiento* remite a la

dotación de herramientas, no solo vinculadas al ámbito laboral, para desempeñarse en diferentes aspectos de la vida y alcanzar autonomía. El empoderamiento requiere crear condiciones de autonomía para que las personas puedan decidir sobre su vida (Farah, 2006).

En segundo lugar, la dimensión del *supuesto constructor del sujeto destinatario* buscó analizar las ideas que constituyen la definición de la población objetivo. Aquí se usaron dos elementos tomados de Fraser (1989), los individuos y los hogares, y se trabajó con la idea de programas orientados en función de ellos. El primero está asociado a la participación en el mercado laboral y el segundo está vinculado con los ingresos de los hogares, pretendiendo compensar los “fracasos familiares”. Se tomaron ambos conceptos como disparadores y se construyeron dos categorías para conformar los supuestos. El primero es el *individualista*, desde el cual se define a los destinatarios por su posición en el mercado laboral y por la posesión o carencia de ingresos. En segundo lugar, se estableció el supuesto *familiarista*, donde el requisito de participación está definido en función del lugar ocupado en la familia. Este último está asociado a la responsabilidad que esa posición conlleva. Si bien podría pensarse que ambas ideas son excluyentes, se observarán casos donde determinados sujetos fueron caracterizados bajo ambos supuestos.

En tercer lugar, se trabajó con la dimensión de la *contraprestación*. Aquí se buscó construir categorías que permitieran definir el tipo de actividades establecidas como condición para poder recibir una transferencia y también se pretendió comprender el abanico de tareas que cada programa estableció para realizar. Los programas de promoción de capacidades y empleo suelen exigir condicionalidades asociadas al mundo del trabajo que se vinculan con terminar los estudios, participar de capacitaciones, buscar empleo, desarrollar formas asociativas de producción o realizar contraprestaciones laborales (Rodríguez Enríquez, 2012). En función del conjunto de tareas existentes, primero determinamos tres grupos generales de contraprestaciones de manera inductiva: *laboral*, referida a las capacitaciones como así también a las actividades de trabajo propiamente dichas, la *terminalidad educativa*, vinculada al desarrollo de actividades para finalizar el ciclo lectivo, y el *desarrollo de proyectos o actividades comunitarias y/o sociales*. En segundo lugar, se buscó determinar la diversidad de acciones propuestas en cada uno de los programas. De este modo se construyeron tres categorías complementarias. La *multidimensional* se refiere a aquellos programas que incluyeron las tres variedades de contraprestaciones previamente mencionadas. La *bidimensional* indica que sólo se abarcaron dos y la *unidimensional*, un tipo de actividad. Se

indicó, por fuera del número de variedades aceptadas, cuál fue aquella actividad que prevaleció. Esta predominancia fue construida en función de la definición de las tareas a realizar por parte de la documentación normativa.

En cuarto lugar, se analizaron las *transferencias dinerarias*. Teniendo en cuenta la discusión sobre el valor de los subsidios en relación con el reemplazo del empleo o la suficiencia en relación con la reproducción de la vida, se pretendió determinar la cercanía del monto otorgado por el programa al SMVM como así también si su participación en él permitía el acceso a aportes jubilatorios y obra social. Para ello se tomó el monto al inicio de la política, sin considerar las actualizaciones que se sucedieron. Se construyó una escala que nos permitiera comparar entre las distintas políticas. Aquí resulta relevante mencionar que el nivel que proporciona el SMVM en términos de calidad de vida es baja, ya que representa la mínima remuneración que debe percibir un/a trabajador/a. Por tal, en caso de que las transferencias de uno o más programas se acerquen a los valores del salario mínimo, ello no implicará un valor alto de calidad de vida en términos absolutos, sino relativos al resto de las políticas.

En tal sentido, aquellos programas cuya transferencia fuera mayor al 75% del SMVM y que además contara con aportes jubilatorios y obra social, fueron catalogados como *necesidad<sup>39</sup> cubierta*. Para aquellos que también tuvieran un monto mayor al 75% del SMVM pero que no contaran con los aportes y la protección de salud, fueron definidos como *necesidad semi cubierta*. Por último, para aquellos con un monto de transferencia menor al 75% del SMVM y sin ningún tipo de protección, fueron señalados como *necesidades no cubiertas*.

Por último, se encuentra la dimensión asociada a las *condiciones de permanencia* en los programas. La permanencia fue definida en torno a tres elementos: el cumplimiento de los requisitos de ingreso, la realización de las contraprestaciones establecidas y el grado de ausentismo permitido en el programa. En tal sentido, de forma inductiva, se definieron dos categorías para caracterizar las condiciones de permanencia: *duras* y *blandas*. Las primeras se caracterizan por combinar el mantenimiento de los requisitos de ingreso a lo largo de la participación en el programa, la realización de las contraprestaciones y la determinación de justificar las ausencias o solamente aceptar aquellas asociadas a nacimientos, fallecimientos y enfermedades. Por su parte, las condiciones blandas establecen el mantenimiento de los

---

<sup>39</sup> Se utilizó la palabra necesidad ya que se refiere a una conjunción de tres elementos que exceden lo meramente monetario.

requisitos de ingreso y/o el cumplimiento de las contraprestaciones y una tolerancia mayor frente al ausentismo.

Ahora estamos en condiciones de presentar las categorías que conformaron la matriz de género que están directamente vinculadas con las preguntas de investigación. Esta matriz presenta cinco dimensiones: *reconocimiento de desigualdades*, *acciones para mujeres*, *efecto de las contraprestaciones*, *construcción del sujeto destinatario en función de la presencia de hijos/as* y la *autonomía económica*.

Las dimensiones están separadas en dos grupos en función de los objetivos de la investigación. Por un lado, se encuentran aquellas dimensiones que nos ayudan en la detección de referencias explícitas en torno al género y por el otro, se encuentran aquellas otras elaboradas con la pretensión de reconocer elementos que, no de forma explícita, implicaron la incorporación de la cuestión de género en su diseño. En tal sentido, el *reconocimiento de las desigualdades* y las *acciones para mujeres* forman parte del primer grupo. Luego, el *efecto de las contraprestaciones*, la *construcción del sujeto en torno a los hijos* como la *autonomía económica* refieren al segundo conjunto.

A partir de la dimensión de *reconocimiento de las desigualdades* se buscó comprender si los programas mencionaron, a lo largo de la estructura de su diseño, las diferentes situaciones que experimentan las mujeres a diferencia de los varones y que determinan una posición desigual en la estructura social, económica y cultural (Rodríguez Enríquez, 2012). Este reconocimiento implica una visibilización de las diferencias que se encuentran cubiertas por el orden de desigualdad existente.

En tal sentido, se establecieron tres categorías: *reconocimiento nulo*, *bajo* y *medio*. El primero implica la inexistencia de mención alguna a las desigualdades. El segundo remite a la distinción en la definición de la población destinataria. Por ejemplo, no la refiere únicamente como desocupados, sino que reconoce la existencia de diversidad a través de la referencia a desocupados y desocupadas. Se establece un reconocimiento a partir de las diferencias entre los grupos, resaltando la heterogeneidad.

Por último, se estableció el reconocimiento medio donde se manifiesta una voluntad de fomentar la igualdad de oportunidades entre los géneros y donde se reconoce el sufrimiento de la violencia de género por parte de las mujeres. Ello implica reconocer y visibilizar las situaciones de padecimiento de violencia como la desigualdad de oportunidades que viven las

mujeres en el ámbito público, en torno a la inserción y permanencia en el mercado de trabajo como al interior del hogar, vinculados a la distribución de tareas domésticas y de cuidado<sup>40</sup>.

En segundo lugar, con la dimensión *acciones para mujeres* se pretendió comprender cómo los programas establecieron una relación con las mujeres al proponerles diferentes acciones. Ello se vuelve relevante dada la estructura de desigualdad, donde las mujeres fueron reservadas al ámbito privado y su autonomía fue construida en torno a la del “varón proveedor” (Batthyány, 2011). Dentro de esta dimensión se distinguen tres casos: *sin acciones para mujeres*, *acciones de convocatoria* y *acciones de empoderamiento*. La primera refiere a la inexistencia de acciones para insertarse en lo público ni construir autonomía.

Luego, las acciones de convocatoria implican una invitación explícita a las mujeres a formar parte de los programas, estableciendo una puerta de entrada al ámbito público. Esta categoría responde a considerar que en los programas dicho colectivo fue excluido y donde participaba “el varón proveedor”. Sin embargo, a partir de las transformaciones sociales y demográficas que habilitaron un mayor ingreso de las mujeres al mercado en conjunto con las dificultades de acceso a un empleo y la intermitencia de las trayectorias laborales vinculadas a la maternidad y tareas de cuidado, las han llevado a ser parte sustancial de este tipo de programas (Paura, 2012; Rodríguez Enríquez, 2012; Paura y Zibecchi, 2019).

Por último, las *acciones de empoderamiento* son aquellas que trabajan sobre diferentes dimensiones de la vida de las mujeres para que puedan construir su autonomía y decidir sobre su existencia. El supuesto de esta construcción es que el empoderamiento requiere crear condiciones de autonomía para que las personas puedan decidir sobre su vida. Esto requiere trabajar para lograr cambios en las relaciones de poder de los espacios privado y público, transformando la división sexual del trabajo (Farah, 2006).

Ahora continuamos con lo que definimos como *consideraciones de género*, donde se hace referencia a ciertos elementos que, aunque no de forma explícita, implicaron la incorporación de la cuestión género en sus diseños a través de la distribución de ciertos recursos materiales y simbólicos hacia las mujeres.

---

<sup>40</sup> No se han encontrado casos que hicieran alusión a otro tipo de reconocimiento de las desigualdades de género que existen en la estructura socioeconómica donde operan estos programas. Es por ello que dejamos la categoría alta sin utilizar.

Aquí trabajamos con el *impacto de las contraprestaciones*. Para construir esta dimensión se combinaron tres elementos: el estímulo a salir del ámbito privado-doméstico, la resolución de las situaciones de cuidado a través de una forma diferente a la familia o la comunidad y la tolerancia a las ausencias. Los tres elementos están asociados a la división sexual del trabajo y a la posición que se ha construido para las mujeres en torno a lo familiar, lo privado y el cuidado. En tal sentido, estimular a las mujeres a salir del ámbito privado, proponer mecanismos de cuidado por fuera de la familia y de la comunidad, desligando a las mujeres participantes de la responsabilidad doméstica, pero también, tolerar que aquellos/as con hijos pudieran cuidarlos ante contingencias, implica una transformación en términos de género.

Neffa (2009) sostiene que el estímulo a las mujeres a salir de la inactividad permite aumentar así su tasa de actividad. Esto sucede ya que se considera que realizar trabajos domésticos no remunerados no permite el ingreso al universo activo pero, a partir de las contraprestaciones que desempeñaron en los programas, se ven estimuladas a buscar empleo. En muchos casos, esto significa una salida del hogar, vincularse con nuevos espacios de socialización y manejar su propio dinero (Guimenez y Zibecchi, 2005). Sin embargo, es menester tener en consideración que esto puede reproducir la situación de vulnerabilidad y precariedad laboral que afrontan las mujeres en relación con los varones si sólo se produce una inserción “asistencialista” en el mercado de trabajo (Paura, 2012).

En segundo lugar, el cuidado es una forma de trabajo realizada principalmente por las mujeres (Orloff y Laperriere, 2020). Producto de la división sexual del trabajo, la vida de las mujeres ha transcurrido en la esfera privada de la reproducción y vida familiar (Batthyány, 2011). Las responsabilidades asignadas a ellas en las tareas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado contribuyen a sostener las jerarquías de género y la exclusión o inclusión desigual en los mercados y en la política. En tal sentido, las políticas tienen la potencialidad de mantener formas familiares donde las mujeres son las que asumen las tareas del cuidado o pueden alentar a su externalización hacia el mercado o el Estado para que las mujeres puedan salir de la esfera privada (Orloff y Laperriere, 2020).

Por último, se vuelve necesario analizar el grado de aceptación a las ausencias en las tareas establecidas para contraprestar a fin de no perder la participación en el programa. Dado que, son las mujeres las que están principalmente a cargo del cuidado (Orloff y Laperriere, 2020), es menester analizar cómo dicha tarea puede tensionar su participación en el programa al

encontrarse imposibilitada de acudir a realizar las tareas establecidas por el programa dada la responsabilidad socialmente establecida de encargarse del cuidado familiar.

De este modo, se estableció una combinación de estos tres elementos para determinar la dimensión de *impacto de las contraprestaciones*. Como se mencionó, el estímulo a salir del ámbito privado-doméstico, la resolución de las situaciones de cuidado a través de una forma diferente a la familia o la comunidad<sup>41</sup> y la tolerancia a las ausencias implica una transformación en términos de género. En tal sentido, para aquellos programas que presenten dos o más de estos elementos hemos definido que el impacto de la contraprestación posibilita un *cuestionamiento de los estereotipos*. En segundo lugar, para aquellos que no presenten ninguno de estos tres elementos o solamente uno, se determinó que el impacto de la contraprestación implica una *reproducción de los estereotipos*.

En segundo lugar, dentro de las consideraciones de género, se encuentra *la construcción del sujeto en función de la presencia de hijos/as*. Ello resultó relevante de analizar dado que es posible definir a los titulares por su condición de madre o padre y se excluye a aquellas personas que no lo son. Ello evidencia para los primeros una valoración positiva, asociada a la familia y a los descendientes.

Aquí se determinaron tres grupos diferentes. El primer fue definido como *familiarización de los sujetos*, donde se convoca a varones y mujeres y se establece la presencia de hijos/as como condición para participar, reforzando su vinculación familiar. En segundo lugar, se encuentra la *maternalización de los sujetos*, que refiere a aquellos programas que destinados exclusivamente a mujeres consideran como condición la presencia de hijos/as para ingresar, definiendo a sus participantes como mujeres madres<sup>42</sup>. Esto se vuelve relevante dada la construcción de la figura de mujer con su ligazón con la familia, la idea reproductora y su responsabilidad del cuidado. Por último, se encuentran los casos donde no se hace referencia a los hijos para formar parte del programa, evitando la construcción del participante en función de su composición familiar. Este último grupo lo hemos definido como *no relevante*.

---

<sup>41</sup> Existieron experiencias de programas de transferencia condicionada donde las mujeres se encargaron del cuidado de los hijos de las madres de la comunidad para que pudieran contraprestar, estableciendo un espacio de cuidado comunitario (Zibecchi, 2014).

<sup>42</sup> El feminismo ha analizado de forma crítica determinadas políticas de transferencia de ingreso que refuerzan desde el Estado el rol simbólico de las mujeres como madres por las tareas que se le atribuyen (Arcidiácono y Bermúdez, 2018 a) en conjunto con la responsabilidad del cuidado. Ello provoca una reproducción de estereotipos del género femenino.

Para finalizar, se estableció la dimensión de la *autonomía económica*, en función de la idea de que la transferencia monetaria recibida permite alcanzar determinada independencia al sostener un ingreso a lo largo de la participación en el programa. En términos de género, la autonomía económica es de vital importancia porque les permite a las mujeres comenzar a tomar decisiones económicas (Rodríguez Enríquez, 2012), actuar por su propia elección y posicionarse de una manera diferente al interior de su familia (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a); como también adquirir otra vinculación social y económica a través de un acercamiento con la bancarización y el sistema financiero. Todo ello las incentiva a fortalecer su autoestima y su sentido de agencia participando de otra manera en la sociedad y aumentando el control de sus propias vidas (Hunter et al., 2020).

Resulta relevante mencionar que, si bien ninguna transferencia dineraria permite un nivel de autonomía alto absoluto, se determinaron tres niveles en función de su posición relativa: *baja*, *media* y *alta*. Se definió como baja aquellas transferencias cuyo monto fuera inferior al 50% del SMVM, siendo este último la menor remuneración que recibe un/a trabajador/a por la jornada laboral. Ello nos permitió establecerlo como una medida del ingreso mínimo y utilizarlo como parámetro de cierto nivel de autonomía. El nivel de autonomía media fue aquel que donde la transferencia se encontrara entre el 50% y 75% del SMVM y alta donde superara el 75%.

En el siguiente apartado se presentan los resultados hallados para cada programa en función de las matrices elaboradas y las dimensiones que las componen.

### **3.2 Lo que nos dicen los diseños. Entre los alcances y las omisiones**

A partir del trabajo realizado se obtuvieron los siguientes resultados, que se presentarán primero en forma de tabla para luego avanzar hacia su análisis más detallado

Matriz 1: Matriz de diseño

	<b>Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</b>	<b>Programa Empleo Comunitario</b>	<b>Programa Familias</b>	<b>Seguro de Capacitación y Empleo</b>	<b>Programa de Ingreso Social con Trabajo</b>	<b>Construir Empleo</b>	<b>Ellas Hacen</b>	<b>Hacemos Futuro</b>
<b>Objetivos generales</b>	Protección	Protección	Protección	Inserción laboral	Inserción laboral	Inserción laboral	1. Protección 2. Empoderamiento	Empoderamiento
<b>Supuesto constructor del destinatario</b>	Individualista-familiarista	Individualista-familiarista	Individualista-familiarista	Individualista	Individualista	Individualista	Familiarista	Individualista
<b>Tipo contraprestación</b>	Bidimensional-laboral	Multidimensional - actividades comunitarias	Sin contraprestación	Bidimensional-laboral	Multidimensional - laboral	Unidimensional-laboral	Bidimensional-ambas	Bidimensional-educativo
<b>Transferencias dinerarias</b>	Necesidad semi cubierta	Necesidad no cubierta	Necesidad no cubierta	Necesidad no cubierta	Necesidad cubierta	Necesidad no cubierta	Necesidad cubierta	Necesidad no cubierta
<b>Condiciones de permanencia</b>	Blandas	Duras	Blandas	Duras	Duras	Sin información	1. Sin información 2. Blandas	Blandas

Matriz 2: Matriz de género

	<b>Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</b>	<b>Programa Empleo Comunitario</b>	<b>Programa Familias</b>	<b>Seguro de Capacitación y Empleo</b>	<b>Programa de Ingreso Social con Trabajo</b>	<b>Construir Empleo</b>	<b>Ellas Hacen</b>	<b>Hacemos Futuro</b>
<b>Reconocimiento de desigualdades</b>	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Nulo	Nulo	Nulo	Medio
<b>Acciones para mujeres</b>	Convocar	Sin referencia	Sin referencia	Convocar	Sin referencia	Sin referencia	Empoderar	Convocar
<b>Impacto de la contraprestación</b>	Cuestiona estereotipos	Cuestiona estereotipos	Reproduce estereotipos	Reproduce estereotipos	Reproduce estereotipos	Reproduce estereotipos	Cuestiona estereotipos	Cuestiona estereotipos
<b>Construcción del sujeto asociado a los/as hijos/as</b>	Familiarización de los sujetos	No relevante	Familiarización de los sujetos	No relevante	No relevante	No relevante	Maternalización de los sujetos	No relevante (Nota: sin tener en consideración la priorización)
<b>Autonomía económica</b>	Alta	Media	Baja	Baja	Alta	Media	Alta	Baja

A continuación, se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los programas. Con el objetivo de respetar la estructura utilizada hasta ahora, el análisis de los programas se desarrolló de manera cronológica. En primer lugar, se hace referencia a la matriz de diseño para luego pasar a la de género.

De este modo, comenzamos con el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados. En términos de sus objetivos generales, el programa buscó brindar protección, dado su pretensión de garantizar el derecho familiar a la inclusión social, procurando que las y los jefes de hogares pudieran reinsertarse laboralmente y que también sus hijos concurrieran a la escuela y se hicieran los controles de salud correspondientes. De este modo, el plan buscó dar protección frente a la situación de vulnerabilidad que se vivía frente a la crisis económica y social. Por otra parte, se observó una combinación de la idea familiarista con la individualista al trabajar sobre el supuesto constructor de su población, dado que sus participantes fueron definidos en términos de jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años, refiriendo a su posición en el mercado laboral junto con su lugar de responsabilidad en la familia.

En tercer lugar, al analizar la contraprestación, el Plan se caracterizó por un tipo de bidimensional con eje principalmente en lo laboral. Se propusieron actividades de tipo comunitarias, de producción de bienes y servicios, de formación profesional y capacitación y tareas de infraestructura. Dada la predominancia de actividades de índole laboral, se la categorizó de esa manera. Si analizamos la transferencia monetaria, observamos que al momento de creación era de \$150. Para ese entonces, la relación con el valor del SMVM era comparativamente alta pero la inexistencia de aportes jubilatorios y obra social para sus participantes, posicionaron al Plan a medio camino de permitir cubrir las necesidades básicas. De este modo fue catalogado como necesidades semi cubiertas. Por último, el programa fue caracterizado como blando en función de las condiciones de permanencia. Esto se debe a que, si bien las y los titulares debían cumplir con la contraprestación para permanecer en el programa, se toleraban ausencias transitorias por enfermedades, asistencia a familiares u otras razones que fueran atendibles.

En relación con la matriz de género, comenzamos el análisis con el reconocimiento de las desigualdades. Desde el nombre de la política existió un reconocimiento de una población heterogénea, entre jefas y jefes de hogar. Sin embargo, este fue el único registro que se encontró en este aspecto, manifestando que, al usar únicamente jefes, estarían dejando a un grupo fuera. Por tal, de acuerdo a los criterios establecidos, se definió que el programa alcanzó un bajo

reconocimiento de las desigualdades. Por otra parte, al evaluar las acciones para mujeres, el PJJHD, tanto a través de su nombre como de la conformación de su población destinataria, convocó a participar a las mujeres jefas de hogar. Sin embargo, ello marca una distinción con aquellas mujeres que no se constituían como jefas de hogar o no eran percibidas como tales dada la presencia del hombre y por tal, no fueron llamadas a participar.

En tercer lugar, en términos de la contraprestación establecida, fue posible reconocer un cuestionamiento a los estereotipos. Las mujeres desocupadas fueron convocadas a participar del programa y se evidenció una tolerancia a las ausencias vinculadas a las enfermedades, a las asistencias a familiares y otros motivos atendibles. Por contraparte, desde el diseño del programa no se llevó adelante una alternativa para garantizar las tareas de cuidado, que quedan fundamentalmente en cabeza de las mujeres, por fuera del ámbito familiar o comunitario. Luego, al analizar la construcción de la persona destinataria del programa en torno a la existencia de hijos/as, El Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados construyó su sujeto participante en torno a la familiarización de las personas. Se estableció como requisitos de ingreso que tuvieran hijos y que no pasaran los dieciocho años. Por último, dada la transferencia monetaria que proveyó el PJJHD y su relación con el SMVM, se determinó que sus integrantes pudieron alcanzar un nivel de autonomía económica alto. Sin embargo, hay que tener en consideración que ese monto fue congelado a lo largo de toda la duración del programa.

Al analizar el Plan Jefas y Jefes en términos de género, se detectan tres dimensiones que no resultan menores. Convocó a mujeres jefas de hogar, permitió cuestionar ciertos estereotipos y proveyó, económicamente, un monto que en términos relativos contribuyó a alcanzar cierta autonomía.

Con respecto al Programa de Empleo Comunitario observamos que, en términos de su matriz de diseño, presentó una estructura que se asemeja a la del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados. En primer lugar, al analizar los objetivos generales vimos que buscó abordar aquellas situaciones transitorias de vulnerabilidad ocupacional y social. Por tanto, lo definimos dentro de la categoría de protección. En función del supuesto constructor del sujeto, como en el programa anteriormente analizado, se encontró una combinación individualista y familiarista. Su población fue construida por personas desocupadas sin ingresos, permitiendo el acceso a un miembro de cada familia, otorgándole la responsabilidad.

En tercer lugar, al analizar el tipo de contraprestación, se detectaron una variedad de actividades: proyectos relacionados a la construcción, actividades rurales, actividades sociales, obra y remodelación de infraestructura social, desarrollo y turismo local y construcción de viviendas. También se desarrollaron acciones de formación en términos de entrenamiento laboral y terminalidad educativa. Dado el foco puesto en proyectos de índole comunitario y desarrollo local, se tomó este tipo de actividad como la predominante. Luego, en términos del monto de la transferencia dineraria, se determinó que el Programa de Empleo Comunitario no cubrió la necesidad, dado que el haber representaba el 60% del SMVM y además no contaba con aportes jubilatorios ni obra social. Por último, las condiciones de permanencia fueron duras dado que las y los participantes debieron seguir cumpliendo con los requisitos de ingreso, con las contraprestaciones establecidas y en caso de ausencias debieron presentar la justificación frente al organismo responsable.

En función de la mirada de género, analizamos el reconocimiento de desigualdades y hemos detectado que esta política alcanzó un nivel bajo. Aquí ocurrió lo mismo que en el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados; existió un reconocimiento a una población heterogénea que conformaba el grupo de los destinatarios. En tal sentido, hemos hallado un artículo dentro de la Resolución N° 44 del año 2011 de la Secretaría de Empleo, donde se explicita que se utiliza la palabra “trabajadores” para referirse a ambos géneros y denomina ese artículo como “igualdad de género”. En segundo lugar, no se han encontrado referencias en términos de acciones para mujeres, dado que no se las ha convocado a participar del programa de una manera explícita como tampoco han propuesto acciones de empoderamiento direccionadas a ellas.

Con el análisis del efecto de las condicionalidades, reconocemos un cuestionamiento de estereotipos por parte del programa. Se estimuló a las mujeres participantes a salir del ámbito privado a partir de las contraprestaciones propuestas. Además, se aceptaron ausencias aunque estas debían ser justificadas como se mencionaba anteriormente. Esto permitió que tanto las mujeres como los varones pudieran excusarse ante alguna dificultad sin perder la participación en el programa. Por último, no se propusieron estrategias para resolver las tareas de cuidado de otra manera que no fuera intrafamiliar o comunitariamente. En cuarto lugar, encontramos que la condición de hijos/as para participar del programa no se constituyó como necesaria ni suficiente para los destinatarios y por tanto no se evidenció una familiarización de los sujetos. Para finalizar, teniendo en cuenta la autonomía económica que puede proveer la política,

detectamos un nivel medio dado que la transferencia económica se encontró entre el 50% y el 75% del SMVM.

En términos del análisis de género del Programa de Empleo Comunitario, se vislumbraron dos dimensiones de relevancia. Ha permitido realizar un cuestionamiento de los estereotipos de género construidos, principalmente propiciado por el estímulo a salir de la esfera doméstica. Además, construyó sus sujetos destinatarios sin aludir a la presencia de hijos/as.

Como tercer programa dentro de la investigación se encuentra el Programa Familias por la Inclusión Social. Comenzando su análisis a partir de los objetivos generales, encontramos, tal como las dos políticas vistas previamente, a la protección como eje central de su función. En términos del programa, se buscó la protección e inclusión de las familias que se encontraban en estado o situación de vulnerabilidad. De este modo se estableció que la población a la que se destinó requería de una ayuda. En consonancia con los dos programas analizados, el PFIS también utilizó el supuesto individualista y familiarista. Convocó a familias con hijos en situación de pobreza que venían del PAGV-IDH como jefes y jefas de hogar desocupados, provenientes del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados. En tal sentido, hay una identificación con la posición de la familia a partir de la convocatoria de jefes y jefas de hogares como los titulares de la familia pero también una vinculación con su posición en el mercado ya que se incorporó a aquellos que no hubieran sido calificados/as como personas con posibilidades de empleo.

En términos de tipo de contraprestación, no ha sido posible definir los atributos para el PFIS. Esta política presentó una condicionalidad asociada al cumplimiento de presentación de documentación como el certificado de escolarización y de salud de los hijos y desde el diseño del programa no se estableció la realización de acciones condicionantes en términos educativos, laborales o formativos. Por tal, no calificó para el análisis de esta dimensión. En cuanto a la contraprestación monetaria, la política no logró cubrir con las necesidades, dado que su monto se encontró por debajo de la mitad del SMVM. Tampoco contó con aportes jubilatorios ni obra social. Si bien es menester mencionar que el monto fue variable en función de la cantidad de hijos, para el año 2005 el haber se encontró en un rango de \$100 a \$225 mientras que el salario mínimo, vital y móvil se estaba en \$630. Por tal, el porcentaje cubierto se encontró entre 16% y 36%. Por último, en términos de diseño, esta política estableció condiciones de permanencia blandas, ya que únicamente los participantes debieron cumplir con la condicionalidad establecida para continuar en el programa, asociada a la presentación de la documentación.

En función de la mirada de género, realizamos el análisis del reconocimiento de desigualdades, y detectamos que la política alcanzó un nivel medio. Esto se debe a que en los considerandos de la resolución de creación N° 825 del año 2005 del Ministerio de Desarrollo Social se estableció que una política de inclusión social debía fomentar la igualdad de oportunidades de género entre los miembros de la familia, como también la igualdad de trato y el respeto a los derechos humanos. En tal sentido, a partir de dicha visibilización se determina que existe un reconocimiento de la desigualdad de género. Luego, dentro de las acciones para mujeres, este programa no hizo referencia a ninguna. Resulta relevante mencionar que si bien el PFIS incluyó a mujeres jefas de hogar ello se debió a las que migraban del PJJHD y del PAGV. Por tal, consideramos como propio destacar la convocatoria de mujeres en el programa de origen.

En tercer lugar, se determinó que el programa reprodujo estereotipos al considerar el impacto de las condicionalidades. No estimuló a las mujeres participantes a salir del ámbito privado sino que se buscó que realizaran trámites administrativos asociados a la presentación de certificados de los hijos. De esta forma, se detectó una pretensión de vuelta al hogar. Además, tampoco se propuso una alternativa familiar o comunitaria para realizar las tareas de cuidado, reforzando el estereotipo. Por otra parte, al analizar la construcción de los sujetos destinatarios en función de los hijos, el programa propuso una familiarización de los sujetos destinatarios, dado que se determinó como requisito ser jefe/a de familia, ser madre o padre de hijos de hasta diecinueve años o estar embarazadas. Las tres situaciones contempladas establecieron la presencia de hijos/as. Por último, la autonomía económica que pudo proporcionar el programa fue baja. La transferencia monetaria del programa, independientemente de la cantidad de hijos, fue inferior al 50% del salario mínimo, vital y móvil para el momento de creación de la política.

En tal sentido, en función del análisis de género realizado para el Programa Familias por la Inclusión Social, se detectó un cierto reconocimiento de las desigualdades que experimentan las mujeres. Sin embargo, ese reconocimiento no se materializó en el resto de las dimensiones.

Como cuarto programa dentro de la investigación se encuentra el Seguro de Capacitación y Empleo. En términos de diseño, analizamos los objetivos generales. Aquí se comienza a visibilizar un cambio con respecto a las políticas anteriores. Se estableció como objetivo principal la inserción laboral. Se buscó apoyar a los trabajadores desocupados a través de la mejora en su empleabilidad, con el fin de insertarse laboralmente. En segundo lugar, también se observó un cambio en función de lo manifestado por los programas anteriores al analizar la construcción del sujeto destinatario. Los participantes fueron definidos en términos de su

posición en el mercado laboral al ser personas desocupadas; por tal motivo, la construcción del sujeto estuvo vinculada al supuesto individualista. Es menester mencionar aquí que, si bien se incluyó a personas provenientes del PJJHD cuyo supuesto fue individualista familiarista, el SCyE priorizó la condición de desempleo que caracterizó a los ingresantes que no provenían de dicho programa.

En tercer lugar, cuando analizamos el tipo de contraprestación, detectamos una similitud con el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados. Aquí se propusieron acciones de índole laboral como entrenamiento, servicios de formación profesional, asistencia técnica para proyectos de autoempleo como también servicios para finalizar los estudios primarios y secundarios. En tal sentido, se distinguieron dos dimensiones de contraprestación, con principal eje en lo laboral. En función de la transferencia dineraria, se mantuvo la tendencia que observamos en los programas precedentes. Las necesidades no fueron cubiertas por los haberes, dada la baja representación relativa que tenía el monto en función del salario mínimo, vital y móvil. Sin embargo, resulta relevante mencionar que los meses en los cuales se percibió la prestación dineraria fueron computados para la futura jubilación. Por último, las condiciones de permanencia las definimos como duras. Se debió cumplir con los requisitos de ingreso y con los compromisos asumidos en torno a las actividades a desarrollar. Además, los titulares finalizaban su participación en el programa al cabo de dos años, determinando un límite a su permanencia. Se podía suspender su participación en caso de maternidad, paternidad, enfermedad propia o de algún familiar.

Con respecto al análisis con perspectiva de género, detectamos un reconocimiento medio de las desigualdades por parte del SCyE, en sintonía con lo que señalamos del Programa Familias. Esto se debió a varios elementos. Por un lado, la Resolución N° 1.100 de la Secretaría de Empleo del año 2012 se refirió a la igualdad de género al indicar el uso de expresiones genéricas como trabajadores y participantes para referirse a mujeres y varones, visibilizando la heterogeneidad del grupo destinatario. Por otro lado, en la Resolución N° 331 del año 2013 del MTEySS, se evidenció un reconocimiento de las mujeres víctimas de la violencia doméstica y se buscó promover políticas de formación e inclusión en términos laborales para ellas con intención de abordar la situación de manera integral. Además, existió un reconocimiento de la violencia doméstica como producto de la desigualdad de poder entre los géneros que afecta la vida de las mujeres en términos de dignidad e integridad. En segundo lugar, al analizar las acciones para mujeres, se evidenció una expresa convocatoria a las mujeres víctimas de

violencia de género a participar dentro del programa a partir de la Resolución N° 331 del año 2013 del MTEySS, fortaleciendo el reconocimiento previamente mencionado. Al igual que el PFIS, aquí no se resalta la inclusión de mujeres jefas de hogar que podrían provenir del PJJHD, dado que lo consideramos como propio de este último programa y lo resaltamos en él.

En tercer lugar, encontramos una reproducción de los estereotipos cuando analizamos el impacto de las contraprestaciones. Si bien se evidenció el impulso a salir del ámbito privado a partir de acciones en términos de la formación laboral y educativa, por el otro lado y al igual que los programas anteriores, no existió una estrategia de cuidado por fuera del ámbito familiar o comunitario. Además, se debió suspender su participación en caso de maternidad, paternidad o enfermedad de algún familiar. Esto generó tensiones, dado que no se toleraba la ausencia, sino que se los suspendía. En cuarto lugar, se detectó que la presencia de hijos/as no funcionó como un factor determinante para el ingreso al programa, al igual que el Programa de Empleo Comunitario. Por tal razón, no hubo una definición de los participantes en función de la conformación y posición en la familia. Por último, la autonomía económica que proveyó el programa fue baja. En los primeros dieciocho meses de participación se abonó \$225 mensuales y luego, se redujo a \$200 hasta completar el período. Por ese entonces el SMVM era de \$760, representando menos del 50%. Sin embargo, es menester recordar que contó con aportes jubilatorios, si bien no significaron un aporte en términos monetarios al momento de la participación en el programa.

De este modo y en términos de género, el Seguro de Capacitación y Empleo, evidenció un mayor reconocimiento de desigualdades que los programas revisados hasta acá, junto con el Plan Familias por la Inclusión Social. También realizó una convocatoria a las mujeres víctimas de violencia de género a participar y no definió a sus sujetos destinatarios en función de la presencia de hijos/as.

El Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja evidenció una semejanza con el Seguro de Capacitación y Empleo en términos de los objetivos generales. El eje estuvo puesto en la inserción laboral. Se pretendió la inclusión social y el desarrollo económico a partir de la creación de puestos laborales basados en el trabajo comunitario. En su reformulación, en 2016, se observó una continuidad de este objetivo general a partir de la búsqueda de mejora de la empleabilidad de sus participantes, aun cuando la forma de alcanzar la inserción laboral tomó distinta forma. En segundo lugar, también se evidenció un punto de contacto con el programa inmediatamente precedente en la construcción del sujeto destinatario, donde las y los

participantes fueron definidos en función de su posición con el mercado asociándolo a la carencia de ingresos.

Luego, observamos que el tipo de contraprestación estuvo asociado a diferentes variantes de actividades pero con foco principalmente en lo laboral. Ello se asoció a tareas de obra pública vinculadas al saneamiento, producción de bienes y servicios, capacitaciones asociadas a tareas comunitarias, de infraestructura local y de índoles socio productivas. También contó con actividades educativas. En cuarto lugar, se evidenció que este programa sí logró cubrir necesidades. La relación entre el monto transferido y el salario mínimo, vital y móvil fue alta y además contó con incentivos económicos, aportes jubilatorios y de obra social. Por último, las condiciones de permanencia las definimos como duras. Esto se debe a que las y los participantes debieron mantener los requisitos de acceso al programa, asistir a las tareas establecidas y solamente se otorgó licencia en caso de contraer matrimonio, por nacimiento o fallecimiento de un familiar.

A partir de la matriz de género, en términos de reconocimiento de desigualdades, no hemos detectado ninguna distinción ni referencia a las disímiles situaciones que experimentan las mujeres a diferencia de los varones. Ello fue leído como el nivel más bajo de todos los programas estudiados hasta el momento. Tampoco se han observado acciones para mujeres dentro de la estructura de su diseño.

En el análisis de la contraprestación, detectamos una reproducción de estereotipos. Si bien las participantes mujeres fueron estimuladas a salir del ámbito doméstico, el programa no proveyó una estrategia de resolución de las tareas de cuidado que recaen sobre ellas. Además, se establecieron condiciones de ausencia duras, otorgando licencia en caso de contraer matrimonio, por nacimiento o fallecimiento de un familiar, invisibilizando las situaciones de enfermedad. Luego, en términos de la construcción del sujeto participante a partir de la presencia de hijos/as, este programa no hizo referencia a esta condición, construyendo al destinatario sin la responsabilidad del rol de padre o madre. La autonomía económica que otorgó el programa fue definida como alta. Esto se debe a que el monto era de \$1.200 cuando SMVM era de \$1.400, representando más del 85% del salario mínimo. Además, contó con incentivos adicionales, aportes jubilatorios y obra social.

En términos de género, el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja, se destacó por los dos últimos elementos mencionados. Estos son la decisión de no definir a la

población participante a partir de la tenencia de hijos/as y la provisión de cierta autonomía económica a partir de la transferencia monetaria y sus incentivos económicos.

Como sexto programa en la investigación se encuentra Construir Empleo. En términos de su diseño se observó un punto de contacto con el Seguro de Capacitación y Empleo y el PRIST – AT en función de los objetivos generales establecidos. Se distinguió a la inserción laboral como el eje principal del programa. Se buscó mejorar las competencias de las personas afectadas por la problemática del empleo, haciendo foco en el sector de la construcción. También, en términos del supuesto constructor del sujeto destinatario, se observó una semejanza con respecto a los dos programas inmediatamente analizados. En tal sentido, Construir Empleo utilizó un supuesto individualista. Convocó a participar a trabajadores desocupados con problemas de inserción laboral. De este modo se construyó el sujeto destinatario en función de su posición en el mercado de trabajo.

Cuando analizamos el tipo de contraprestación distinguimos solamente las actividades de índole laboral. Esto se debe a que se llevaban a cabo acciones de trabajo propiamente dichas como también acciones de entrenamiento laboral siempre asociadas al rubro de la construcción. Al analizar la transferencia dineraria, se determinó que el monto otorgado no permitió cubrir las necesidades. Para aquellos que realizaban las capacitaciones el monto era de \$1.300. También se contaba con contratos de relación de dependencia bajo una Entidad Responsable, donde se percibía un ingreso de \$1.850. Dado que el salario mínimo vital y móvil era de \$2.670 por ese entonces, la relación, para ambos tipos de modalidad, no superaba el 70% del SMVM. Por último, en términos de diseño, no se ha encontrado información asociada a las condiciones de permanencia del programa en función del análisis documental realizado.

Cuando analizamos el programa en términos de la perspectiva de género, vemos que no se realizó ningún tipo de mención en términos del reconocimiento de desigualdades, en semejanza con el Programa Ingreso Social con Trabajo. Lo mismo se observó en términos de acciones para mujeres donde no se detectó ninguna propuesta ni convocatoria para ellas.

En tercer lugar, al evaluar el efecto de la contraprestación observamos que, si bien las capacitaciones y talleres estimularon a las mujeres participantes a salir del ámbito doméstico, desde el diseño del programa no presentaron alternativas para resolver las tareas de cuidado por fuera de la familia o el ámbito comunitario, recayendo sobre mujeres que realizan un trabajo no remunerado producto de la división sexual de trabajo. Dado que no hubo mención a la

tolerancia a las ausencias, no es posible hacer afirmaciones sobre este punto. No se realizaron referencias a los hijos como requisito de ingreso de la población participante; por tal, no funcionaron como condición ni necesaria ni suficiente. Por último, en términos de autonomía económica, se observó un nivel medio de alcance, dado que la relación entre el monto transferido se encontraba entre el 50% y 75% del SMVM, en función de los dos tipos de transferencias establecidas. Aquellos que se encontraron bajo una relación de dependencia estuvieron mejor posicionados que los que realizaron acciones de entrenamiento para el trabajo.

En términos del análisis con perspectiva de género, podemos resaltar que el Programa Construir Empleo no construyó a sus sujetos destinatarios en términos de la presencia de hijos.

Con respecto al diseño del Ellas Hacen, analizamos en primer lugar, los objetivos generales. Allí se detectaron dos momentos. En primer lugar, en la versión original del programa, el objetivo fue la protección, dado que se buscó mejorar la inclusión de las jefas de hogar. Luego, a partir de su reformulación en 2016, se produjo un cambio de los objetivos que viró hacia el empoderamiento. Se pretendió mejorar la calidad de vida de las mujeres al promover su autonomía. El supuesto constructor del sujeto destinatario que utilizó el programa fue familiarista. Si bien la población fue definida en términos de jefatura de hogar monoparental desocupada, se determinó que la participación estuvo asociada a la posición en la familia y luego, a la posición en el mercado. A lo largo del recorrido documental, las referencias a las destinatarias de la política estuvieron determinadas por su jefatura de hogar y no por su situación de desempleo.

En tercer lugar, analizamos el tipo de contraprestaciones de esta política. Aquí se observaron actividades de terminalidad educativa, diplomaturas y capacitaciones. En tal sentido, se determinó un carácter bidimensional y con igual preponderancia de las actividades, tanto de la terminalidad educativa como de la laboral. Se desarrollaron una multiplicidad de talleres como así acciones coordinadas con el FINES para quienes debieron completar sus estudios primarios y/o secundarios. Al trabajar con el monto de la transferencia, se observó una continuidad con el Programa de Ingresos Social con Trabajo, dado que el dinero, los aportes jubilatorios y la cobertura de obra social fueron los mismos. Por tal, se le otorgó la clasificación de necesidades cubiertas. Por último, es menester indicar que para la versión inicial no se han encontrado referencias asociadas a las condiciones de permanencia. Sin embargo, sí se ha podido observar que en el Ellas Hacen Nuevo Enfoque fueron blandas. En él se debió cumplir con los requisitos

de ingresos y con las contraprestaciones, estableciendo un periodo de ausencia de hasta tres meses.

Cuando analizamos el Ellas Hacen desde una mirada de género, observamos la inexistencia de una declaración en función del reconocimiento de las desigualdades a lo largo de la revisión documental realizada. Por tal razón esta categoría fue catalogada como nula. Sin embargo, es menester mencionar que, dentro de sus objetivos particulares, se buscó realizar una formación de las participantes en perspectiva de género, en términos de derechos para las mujeres. En segundo lugar, al analizar las acciones establecidas para mujeres, se observó un acto de empoderamiento donde se buscó trabajar sobre diferentes aristas, como la autoestima, la educación y la capacitación, para lograr la autonomía y la independencia de las destinatarias de la línea.

En tercer lugar, se ha incentivado a las mujeres a terminar el ciclo lectivo, a realizar talleres y capacitaciones como así a concurrir a diplomados. También, es menester señalar que, si bien no se proveyeron estrategias de cuidado que no involucraran a la familia o a la comunidad, el programa les permitió ausentarse hasta un período de tres meses, no forzándolas a tener que resolver situaciones familiares con la posibilidad de perder su permanencia. Por tal sentido, se concluyó que el programa cuestionó estereotipos en función del efecto de las contraprestaciones establecidas. En su versión original, el Ellas Hacen estableció la condición de preferencia de hijos, tres o más, para participar. Luego, a partir de su reformulación se modificó, dejando solo aquellas madres que tuvieran un hijo discapacitado. De este modo, lo caracterizamos como una maternalización del sujeto destinatario. Por último, la autonomía económica que proporcionó el Ellas Hacen fue alta, de la misma forma que para el Programa de Ingreso Social con Trabajo. El monto otorgado fue de \$1.200 cuando el salario mínimo, vital y móvil era de \$1.400, además de contar con incentivos adicionales y aportes jubilatorios y obra social.

En términos de género, es posible destacar tres elementos en el Ellas Hacen. Por un lado, el establecimiento de acciones de empoderamiento para las mujeres. En segundo lugar, el cuestionamiento de los estereotipos y, por último, la autonomía económica que alcanzó un nivel alto en relación a los demás programas analizados.

Para finalizar, desarrollamos el análisis de la matriz de diseño para el programa Hacemos Futuro. Aquí, observamos el empoderamiento como objetivo general de la política, al igual que

la reversión del Ellas Hacen. Esto se debe a que el programa buscó empoderar a las personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad social dotándolas de autonomía a través de talleres de formación integral y de la terminalidad educativa con el fin de lograr su inserción social y laboral. Como segundo elemento, observamos una configuración individualista del supuesto sobre el cual se construyó su población, dado que las personas participantes no fueron definidas en función de la posición en su familia y la responsabilidad que se le adjudica a dicha situación. Fueron caracterizadas por su estado de vulnerabilidad social. Sin embargo, es menester señalar que se estableció una prioridad de acceso para mujeres que fueran jefas de hogar, estableciendo un sesgo familiarista para las mujeres.

En términos de la contraprestación, se observó una bidimensionalidad al igual que el Ellas Hacen. Se distinguieron dos tipos de actividades propuestas. Se desarrollaron actividades de formación y terminalidad educativa como así también actividades de formación y capacitaciones de cerrajería, peluquería y auxiliar de farmacia, entre otras. Sin embargo, se detectó que el foco estuvo posicionado en lo educativo, dada la prioridad con la que se definieron las acciones en los ejes programáticos de la resolución N° 151 de la Secretaría de Economía Social del 2018, donde se establecieron los lineamientos generales. El monto de la transferencia dineraria no alcanzó para cubrir necesidades. A pesar de contar con el monotributo social y algún incentivo adicional, al igual que el Programa de Ingreso Social con Trabajo y el Ellas Hacen, el monto otorgado fue de \$4.430 cuando el salario mínimo, vital y móvil era de \$10.000, representando menos del 50%. Por último, las condiciones de permanencia fueron blandas dado que las personas participantes debieron cumplir con los requisitos que le dieron ingreso, las condicionalidades y los controles de salud. Se eximió del cumplimiento de las actividades por discapacidad o violencia de género durante doce meses y no se detectaron referencias de justificación frente a ausencias.

En términos de la mirada de género, observamos que el programa alcanzó un nivel medio de reconocimiento de desigualdades, siendo el más alto, y compartido con el Programa Familias por la Inclusión y el Seguro de Capacitación y Empleo. Se estableció una prioridad de ingreso para mujeres jefas de hogar o feminidades trans que tuvieran un hijo con discapacidad, fueran víctimas de violencia de género, de trata o explotación sexual o tuvieran tres o más hijos. De acuerdo con el análisis, se comprende que en la definición de priorización hay un reconocimiento de grupos que atraviesan situaciones de desigualdad y que deben ser atendidos con celeridad. En segundo lugar, se observó una convocatoria a participar, a través de la

priorización, a mujeres jefas de hogar o feminidades trans que tuvieran un hijo con discapacidad, fueran víctimas de violencia de género, de trata o explotación sexual o tuvieran tres o más hijos.

Al analizar el impacto de las contraprestaciones observamos un cuestionamiento de los estereotipos. Por un lado, se incentivó a las mujeres a salir del ámbito doméstico a partir de los talleres de formación y terminalidad educativa como de las capacitaciones en ciertos oficios. En segundo lugar, si bien no proveyeron soluciones a las tareas de cuidado, que reforzaran el lugar de las familias o de la comunidad, no se establecieron sanciones en caso de que las personas participantes tuvieran que ausentarse del programa para atender estas cuestiones. Luego, observamos que en la definición general de los participantes no se estableció la presencia de hijos como condición. Sin embargo, al analizar a los grupos priorizados se evidenció a las mujeres jefas de hogar con un hijo discapacitado o más de tres hijos/as, construyendo una maternalización del sujeto al cual se le dio preferencia. Por último, la autonomía económica proporcionada por el programa fue baja. El monto representó un valor inferior al 50% del salario mínimo, vital y móvil a pesar de contar con monotributo social e incentivos económicos adicionales.

En tal sentido, si analizamos el programa Hacemos Futuro en términos de género, es posible destacar el reconocimiento medio de las desigualdades, la convocatoria a participar a las mujeres a través de la priorización, el cuestionamiento a los estereotipos de género y parcialmente la construcción del sujeto en función de la presencia de hijos, dado que si nos focalizamos en la priorización se evidenció una maternalización de las mujeres.

Hasta aquí hemos realizado el análisis de los ocho programas bajo estudio en relación con cada una de las matrices y las dimensiones que las componen. A partir del desarrollo de cada programa individual, proponemos detectar características comunes y diferentes entre los programas, trabajándolos de manera conjunta.

### **3.3 Puntos de encuentro y singularidades**

En función de la dimensión de objetivos generales previamente desarrollada, proponemos una caracterización de tipo temporal. Tomando el año 2002, cuando comenzó el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados hasta 2005 cuando el gobierno formuló el Plan Familias por la Inclusión Social se observó que el objetivo general de dichas políticas estuvo en la protección, buscando proporcionar un refugio frente a la situación de vulnerabilidad o exclusión. A partir

de 2006, con el Seguro de Capacitación y Empleo hasta el Construir Empleo en 2012, se evidenció un objetivo diferente, direccionado hacia la inserción laboral, buscando que sus participantes consiguieran un empleo. Luego, en 2013 con el Ellas Hacen fue posible ver el establecimiento de la protección como pretensión de la política ante la provisión de un amparo frente a las situaciones de vulnerabilidad. Con la reformulación del año 2016, el objetivo general fue definido como empoderamiento a partir de los lineamientos del programa y la búsqueda de autonomía de sus participantes. Dicho objetivo también se observó en el Hacemos Futuro. Con respecto al supuesto constructor del sujeto destinatario fue posible encontrar ciertas coincidencias con la dimensión previamente mencionada. Los primeros programas, cuyos objetivos estaban asociados a la protección, presentaron una combinación del supuesto individualista familiarista, es decir, donde el requisito de participación está definido en función de la posición en el mercado laboral y por la posesión o carencia de ingresos como también en función del lugar ocupado en la familia. Este último está asociado a la responsabilidad que esa posición conlleva. Luego, se detectó el supuesto netamente individualista que se mantiene en los programas que se establecieron entre el año 2006 hasta 2018 con la salvedad del Ellas Hacen, en 2013, donde se utilizó el supuesto familiarista para definir a sus destinatarias en función del lugar ocupado en la familia, emparentándolo con el cambio hacia la protección.

En términos del tipo de contraprestación establecida por los programas, se observó una predominancia de las actividades laborales en las políticas bajo análisis. Sin embargo, para la mayoría de los casos se propuso una combinación de esta actividad junto a otras, como las comunitarias y las educativas (Rodríguez Enríquez, 2012). Sin embargo, fue posible distinguir una predominancia de esta última en las combinaciones propuestas. En cuanto al monto de las transferencias y su capacidad para cubrir necesidades, se observó que solamente el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja y su línea Ellas Hacen alcanzaron el nivel más alto. Ello no sólo se debió por el valor del monto transferido sino también por contar con protección social en términos jubilatorios y de salud. Luego, es menester señalar que, de los seis programas restantes, cinco no permitieron cubrir necesidades y el Plan para Jefas y Jefes de Hogares Desocupados alcanzó un nivel intermedio, dada la relación entre el monto otorgado y el salario mínimo al momento de su creación. Por último, en términos de las condiciones de permanencia se observó entre los primeros programas una alternancia entre condiciones duras y blandas; luego, tanto el Seguro de Capacitación y Empleo como el Programa de Ingreso Social con Trabajo establecieron las primeras, donde combinaron el mantenimiento de los

requisitos de ingreso a lo largo de la participación en el programa, la realización de las contraprestaciones y la determinación de solamente aceptar aquellas asociadas a nacimientos, fallecimientos y enfermedades. En el período 2016-2018 prevalecieron las condiciones de permanencia blandas, evidenciando una diferencia con lo que venía ocurriendo.

En términos de la mirada de género, observamos un nivel bajo de reconocimiento de desigualdades que aumenta con el Plan Familias. Esta política junto con el Seguro de Capacitación y Empleo alcanzaron el nivel más alto de reconocimiento de los programas bajo estudio; la primera, con relación al reconocimiento de la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades de género y la segunda, en función de la visibilización de grupos heterogéneos y el reconocimiento a mujeres víctimas de violencia de género como así también de la violencia doméstica. En los programas siguientes al SCyE, esta categoría tomó los valores más bajos al no establecer ningún reconocimiento y alcanzó nuevamente el nivel más alto, en el último programa analizado, Hacemos Futuro. Ello se debió a la priorización de mujeres jefas de hogar o feminidades trans, con hijos, víctimas de violencia de género o explotación sexual, manifestando un reconocimiento de grupos que atraviesan situaciones de desigualdad y que deben ser atendidos con celeridad. En segundo lugar, en términos de acciones para mujeres se observó que cuatro programas desarrollaron esta dimensión. Por un lado, el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados, el Seguro de Capacitación y Empleo y Hacemos Futuro, convocaron a las mujeres a participar al establecer una puerta de entrada al ámbito público y por el otro, el Ellas Hacen propuso acciones de empoderamiento a partir de la búsqueda de construcción de autonomía.

En tercer lugar, se observó que la mitad de los programas analizados han cuestionado estereotipos, siendo estos los dos primeros y los dos últimos en términos cronológicos. Ello estuvo principalmente traccionado por el estímulo a salir del ámbito doméstico y la tolerancia a las ausencias, dando cuenta que las familias tenían que distribuir las tareas de cuidado ante la inexistencia de estrategias de cuidado desde los programas. En tal sentido, también hay otros cuatro que reprodujeron los estereotipos, apoyados por no estimular a las mujeres a salir del ámbito doméstico o por establecer condiciones de ausencia duras dificultando las tareas de cuidado a las familias a las cuales tampoco se les proveía una solución alternativa. Cuando observamos la construcción del sujeto en función de la presencia de hijos se evidenció que más de la mitad de los programas analizados no lo han considerado relevante. Principalmente, un grupo de ellos que corresponde a las políticas desarrolladas entre 2006 y 2012. Es menester

resaltar aquí que, si bien el Hacemos Futuro tampoco lo estableció como condición, al analizar a los grupos priorizados se observa a las mujeres jefas de hogar con un hijo discapacitado o más de tres hijos/as, construyendo una maternalización del sujeto al cual se le dio preferencia.

Para los primeros programas sí fue determinante la presencia de hijos/as para participar, reforzando la vinculación familiar. La misma caracterización se observó para el Ellas Hacen. Sin embargo, aquí resulta importante señalar que este último fue un programa destinado a mujeres y aquí se vio que la condición de los hijos se estableció como requisito de ingreso, maternalizando a sus destinatarias.

Por último, al analizar el grado de autonomía que proveyeron los programas en términos económicos, se observó que los que alcanzaron un nivel más alto fueron el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja y su línea Ellas Hacen, dado el monto de transferencia en relación al SMVM. Sin embargo, aquí también se observó que el Programa de Empleo Comunitario y el Construir Empleo han provisto un nivel medio, dado que la proporción de la transferencia se encontró entre un 50% y un 75% del salario mínimo. Los otros cuatro programas han quedado en un nivel bajo.

A partir del análisis, fue posible concluir que el Ellas Hacen junto con el Hacemos Futuro se destacaron en términos de género. El Ellas Hacen fue aquel que combinó acciones de empoderamiento para mujeres, como también el cuestionamiento a los estereotipos y un grado de autonomía económica alto. Por su parte, Hacemos Futuro se caracterizó por el reconocimiento medio de las desigualdades, la convocatoria a participar a las mujeres a través de la priorización, el cuestionamiento a los estereotipos de género y parcialmente la construcción del sujeto en función de la presencia de hijos, dado que si nos focalizamos en la priorización que se establece se evidencia una maternalización de las mujeres.

En el otro extremo, el programa Familias por la Inclusión Social junto con Construir Empleo solo contaron con un elemento en términos de género. Para el primero, este estuvo asociado con el reconocimiento medio de las desigualdades y para el segundo se observó el no establecimiento de la condición de hijos y/o hijas para acceder al programa.

Para concluir, en el presente capítulo hemos desarrollado los resultados que alcanzamos a partir de la investigación. Para ello, expusimos las diez dimensiones que conformaron las matrices que utilizamos para analizar los programas en términos de su diseño y desde una mirada de género. En función de dimensiones, desarrollamos el estudio de cada uno de los programas,

donde detectamos elementos relevantes en términos de género asociados con los objetivos de la investigación. A partir de ello, podemos decir que todos los programas han incorporado algún elemento a destacar en términos de esta perspectiva, en función del reconocimiento de desigualdades, acciones para mujeres, cuestionamiento de estereotipos, la no maternalización de las mujeres y el fomento de la autonomía económica; sin embargo, la combinación de dichos elementos fue variable así como la forma en que fueron incorporados. Por último, nos propusimos establecer líneas comunes y diferentes entre ellos en función de una mirada que comprendiera todo el período estudiado. De este modo, observamos elementos que fueron frecuentes y que se repitieron o se retomaron en determinados períodos o en ciertas políticas. Sin embargo, ese recorrido no resultó lineal, aquellos componentes de diseño de una política no reflejaron la base de los venideros y ello nos permitió evidenciar que no se establecieron puntos de consenso sin retrocesos en las políticas.

## Conclusiones

En esta sección final presentaremos las conclusiones obtenidas a partir de la investigación. Para ello, repasaremos las preguntas formuladas como los objetivos delineados al comienzo. Luego, estableceremos las respuestas a dichas preguntas, en función de los resultados alcanzados y haremos visible nuestra contribución al campo de programas de empleo y capacitaciones a partir de una mirada de género. Por último, esbozaremos líneas de investigación futuras que podrían llevarse a cabo.

Las preguntas que guiaron la investigación estuvieron asociadas a comprender en qué medida y de qué forma estuvo presente la cuestión género en los programas de empleo y capacitaciones, tanto en términos explícitos o como implícitos. De acuerdo al interés de la investigación, los objetivos fueron dos. En primer lugar, se buscó detectar las referencias explícitas en torno al género, visibilizando las diferencias que existen entre las mujeres y los varones y las desigualdades. En segundo lugar, se pretendió reconocer ciertos elementos que, aunque no de forma explícita, implicaron la incorporación de la cuestión de género en sus diseños a través de la distribución de ciertos recursos materiales y simbólicos hacia las mujeres y también se buscó comprender la forma en que fueron añadidos, si cuestionaron estereotipos, no los maternalizaron y/o fomentaron su autonomía económica.

En función de las preguntas, establecimos dos respuestas provisionarias. En primer lugar, los programas no incluyen, en su diseño, referencias explícitas en torno al género que evidencien las diferencias entre mujeres y varones. Es decir, no incorporan referencias claras que muestren la conformación de grupos heterogéneos, que construyan a sus destinatarios por fuera de los estereotipos generizados o que visibilicen las desigualdades de género existentes. Sin embargo, en segundo lugar, los programas sí incorporan determinados elementos que, sin una declarada manifestación, permiten observar la cuestión de género presente en sus diseños a través del cuestionamiento de estereotipos, la no maternalización de las mujeres y/o la búsqueda de autonomía económica.

A partir del recorrido realizado en la investigación, es posible concluir que los ocho programas analizados han presentado elementos que pueden ser leídos en términos de género a partir del reconocimiento de desigualdades, la definición de acciones para mujeres, el cuestionamiento de estereotipos, la no maternalización de sus participantes y el fomento de autonomía

económica. Sin embargo, hemos observado que la presencia de dichos elementos ha sido diferente en los dispositivos analizados. Por un lado, algunos han incorporado elementos dentro de lo que hemos elaborado como referencias explícitas y otros lo han hecho en términos implícitos. Por el otro lado, la forma en que los dispositivos los han incorporado ha sido diferente.

En primer lugar, podemos destacar al *Ellas Hacen y Hacemos Futuro*. El primero ha combinado elementos de carácter explícito como implícito. Así, se observaron acciones de empoderamiento para mujeres a través de actividades que permitieron fortalecer su autonomía, como también, en término de las contraprestaciones propuestas ya que cuestionaron estereotipos de género construidos a través de estímulo a la salida del ámbito privado y la tolerancia a las ausencias sin arriesgar su permanencia en el programa. Por último, también se evidenció la provisión de un grado de autonomía económica alto en términos de la transferencia monetaria y su comparación con los otros programas estudiados.

Es menester aclarar que se considera como un elemento positivo frente a la falta de provisión de estrategias para resolver las tareas de cuidado que recaen en las mujeres de la familia o de la comunidad que no se las castigue por las dificultades que esa organización requiere al poner en peligro su permanencia en el programa.

El *Hacemos Futuro* también combinó elementos explícitos como implícitos que resultan interesantes destacar. Por un lado, incluyó el reconocimiento medio de las desigualdades ya que estableció una priorización de grupos visibilizando a aquellos que atraviesan situaciones de desigualdad y que deben ser atendidos con celeridad. Dicha priorización también tuvo repercusiones en las acciones para mujeres, dada su convocatoria a participar en la política. En términos implícitos, contribuyó al cuestionamiento de los estereotipos de género y parcialmente a la construcción del sujeto en función de la presencia de hijos dado que, si nos focalizamos en la priorización establecida, observamos la maternalización de las mujeres.

A partir del recorrido realizado por los dos programas dentro de la matriz de género, es posible evidenciar una complementación entre ellos. El único elemento compartido es el efecto de las contraprestaciones al cuestionar estereotipos. Ello permite evidenciar que el curso de las políticas no es lineal en el sentido de establecer puntos comunes de consenso de avances en el reconocimiento del género sin retrocesos.

En segundo lugar, podemos indagar sobre aquellos programas que han incorporado la cuestión de género de una manera diferente en sus diseños. Tanto para el programa Familias por la Inclusión Social como para Construir Empleo podemos destacar una única dimensión. Para el primero, este fue de carácter explícito y estuvo asociado con el reconocimiento medio de las desigualdades, dado que se estableció que una política de inclusión social debía fomentar la igualdad de oportunidades de género entre los miembros de la familia, como también la igualdad de trato y el respeto a los derechos humanos. En el programa Construir Empleo, el elemento tuvo carácter implícito ya que no se estableció como requisito ser madre o padre para acceder al programa, no maternalizando a las mujeres participantes.

De acuerdo a los resultados y a las preguntas de investigación establecidas es posible esbozar dos respuestas. En primer lugar, podemos indicar que se reconocen ciertos elementos que dan cuenta de la consideración de género de manera explícita en algunos de los programas. En tal sentido, el Programa Familias por la Inclusión Social, el Seguro de Capacitación y Empleo y el Hacemos Futuro han plasmado un reconocimiento de nivel medio de las desigualdades que existen entre los géneros, manifestando su voluntad de trabajar por la igualdad de oportunidades y reconociendo el sufrimiento de la violencia de género por parte de las mujeres. El programa Ellas Hacen ha propuesto acciones de empoderamiento para que las mujeres puedan construir su autonomía y decidir sobre su existencia, contribuyendo al reconocimiento explícito. Sin embargo, ninguno de los programas ha combinado estas dimensiones, reconociendo las desigualdades entre los géneros y proponiendo acciones de empoderamiento para las mujeres. El programa que más se acercó a dicha situación fue Hacemos Futuro, ya que vinculó un reconocimiento de desigualdades con acciones de convocatoria para mujeres, estableciendo una puerta de entrada al ámbito público.

En segundo lugar, podemos decir que los programas de empleo y capacitaciones han incorporado determinados elementos que, sin una declarada manifestación, permiten observar la cuestión de género presente en sus diseños a través del cuestionamiento de estereotipos, la no maternalización de las mujeres y/o el fomento de autonomía.

Así, si observamos al PJJHD, el PEC, el PRIST AT, el Ellas Hacen y el Hacemos Futuro, vemos una gran cantidad de dichos elementos. Podemos mencionar: la contribución de las contraprestaciones para cuestionar estereotipos de género contruidos, la decisión de no definir a los sujetos participantes en torno a la presencia de hijos/as -exceptuando parcialmente aquí

al Hacemos Futuro-, como también la autonomía económica relativamente alta que otorgaron a partir de las transferencias.

En la línea de contribuciones, podemos ver como el PJJHD, el PEC, el Ellas Hacen y Hacemos Futuro han incluido elementos como el cuestionamiento de los estereotipos asociados a la contraprestación, siendo de los programas que se encuentran en los dos extremos temporales del período analizado. Ello implicó estimular a las mujeres a salir del ámbito privado y aceptar que aquellos con hijos pudieran cuidarlos ante contingencias. Sin embargo, es importante resaltar que ninguno ha propuesto mecanismos de cuidado por fuera de la familia y de la comunidad, desligando a sus mujeres de la responsabilidad doméstica.

En segundo lugar, es posible evidenciar la construcción del sujeto participante disociado de la presencia de hijos/as. Tanto para el Programa Construir Empleo, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja, Construir Empleo y Hacemos Futuro<sup>43</sup> no ha sido relevante. Ello implicó la decisión de no construir su participación en torno a la posición familiar, evitando reforzar esa posición de responsabilidad y definiéndolos individualmente.

En términos de autonomía económica, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados como el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja y el Ellas Hacen han tenido montos relativamente altos permitiéndoles alcanzar a las mujeres participantes un mayor grado de autonomía económica. Ello tiene un impacto en la posición que adquieren al interior del hogar, la posibilidad de tomar decisiones económicas y actuar por propia decisión (Arcidiacono y Bermúdez, 2018a), fortaleciendo su autoestima y sentido de agencia, aumentando el control de su propia vida (Hunter et al., 2020).

Los resultados y las respuestas obtenidas a partir de la investigación contribuyen a visibilizar en qué medida se incorporó el género en los programas y cómo se fue transformando a lo largo de los diecisiete años comprendidos en el análisis. Es posible señalar que las transformaciones y la inmutabilidad de elementos que componen al diseño de estos programas no ha seguido una progresión temporal. Es decir, los primeros programas analizados han evidenciado ciertos elementos en términos de género que no se adoptaron como un punto de partida para programas

---

<sup>43</sup> Aquí lo consideramos parcialmente; cuando analizamos las prioridades de acceso observamos a las mujeres jefas de hogar con un hijo discapacitado o con más de tres hijos/as, construyendo una maternalización del sujeto al cual se le da prioridad.

subsiguientes. Por tal, el camino se observa errático para el periodo de estudio comprendido. Ello también muestra como la agenda de género no se ha instalado de la misma manera en todas las áreas pero la aparición de aspectos de género da cuenta de un diálogo intermitente con dicha agenda que demanda de atención. El *Ellas Hacen* junto al *Hacemos Futuro*, que fueron las políticas que evidenciaron la mayor cantidad de elementos en términos de reconocimiento de desigualdades de género, acciones para mujeres, cuestionamiento de estereotipos, la no maternalización de las participantes (aun de manera parcial) y el fomento de cierta autonomía económica, son los programas más recientes.

En términos del aporte a la literatura, este estudio ha permitido indagar sobre la incorporación de la cuestión género en el diseño de programas de empleo y capacitaciones en Argentina durante el período 2002-2018 utilizando al género como herramienta analítica. A partir de los resultados obtenidos, podemos decir que todas las políticas, en su formulación, han incorporado la cuestión de género de alguna determinada manera en su diseño. Sin embargo, la forma ha sido cambiante a lo largo del período.

En tal sentido, se volverá relevante continuar con el análisis y la determinación de elementos que evidencien la cuestión género en este tipo de programas, donde las mujeres, por la estructura socioeconómica y cultural que establece las desigualdades con los varones, son usuarias de estas políticas. El objetivo final de esta investigación es contribuir, a partir de la visibilización de aquellos elementos que incorporan la cuestión de género, en la discusión de futuras formulaciones de política como así también poder aportar una herramienta metodológica a partir las matrices, con sus dimensiones y categorías, para aplicar al análisis de futuros programas y proyectos.

Si bien desde los años ochenta y noventa es posible observar investigaciones en torno a la participación de las mujeres en programas sociales (Paura y Zibecchi, 2019), aún los análisis de estas características revisten de interés dada la invisibilización de las mujeres y de las desigualdades a las que se enfrentan, aún a pesar de la institucionalización del género, las investigaciones realizadas y el posicionamiento de la agenda de género en el debate público.

Resultaría de interés extender el análisis hacia otros colectivos que conforman el género y que no se encuentran representados por el binarismo, moviéndonos de la distinción entre las categorías de “mujeres” y “varones”. Ello contribuiría a visibilizar la situación y las estructuras de desigualdad sobre las que se encuentran, evidenciando las relaciones de poder que operan.

El desafío existente implica una transformación de estas políticas para incorporar cada vez más la cuestión de género en su diseño. Sin embargo, esta transformación necesita ser acompañada con políticas que operen sobre las diferentes formas que tienen las desigualdades, inmiscuyéndose en todos los ámbitos y niveles. Es decir, el abordaje del cambio necesita un carácter integral, tanto en las políticas de acceso y permanencia en el mercado de trabajo, en los servicios de cuidado, en el trabajo doméstico, en la violencia, en el acceso a los recursos educativos y monetarios.

Por tal, sería deseable tender hacia la construcción de políticas con una visión de transversalización del género (Rees, 2005 citada en Rodríguez Gustá, 2008). Ello implica la búsqueda de la igualdad en todos los sistemas y estructuras, a partir de una integración sistemática en todas las políticas del Estado, modificando las desigualdades de género que se encuentran enraizadas en él. Es de esta forma que se podría imaginar una transformación, construyendo un cambio que trabaje sobre todas las dimensiones que existen y oprimen, promoviendo un cambio que se consolide a lo largo del tiempo, garantizando la autonomía y el empoderamiento de las mujeres.

## Bibliografía

Arcidiácono, P. (2007) Programa Familias por la Inclusión Social: Brecha entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. VIII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - ASET.

Arcidiácono, P. (2017). Asignación Universal por Hijo: Rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina; Asociación de Derecho Administrativo; Igualdad, autonomía personal y derechos Sociales; 6; 12-2017; 25-45.

Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K y Bermúdez, A. (2013). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. Trabajo y Sociedad. N° 22, Verano 2014. Unse-Indes, Santiago del Estero, Argentina.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018a). "Ellas hacen": Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas e Centro de Comunicação e Expressão. Estudos Feministas; 26; 2; 10-2018; 1-16

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018b). Cooperativismo, programas sociales y provisión del cuidado. Un recorrido por la experiencia del "Ellas Hacen". Revista Idelcoop, N° 226, Sección Experiencias y Prácticas.

Arcidiácono, P y Bermúdez, A. (2018c). Del "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro": descolectivización como impronta de programas sociales. Revista de Políticas Sociales. Año 5, Número 6, Verano. Centro de Estudios de Políticas Sociales, Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno.

Ariza, M. y De Oliveira, O. (2007): "Familias, pobreza y desigualdad social en Latinoamérica: una mirada comparativa", en Estudios Demográficos y Urbanos, enero-abril, vol.22, número 001, México: El Colegio de México.

Arriagada, I. (1997). *Políticas Sociales, Familia y Trabajo en América Latina de Fin de Siglo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Barba Solano, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. En: MIDAGLIA, C. et al. Op. Cit., pp. 75-108.

Batthyány, K. (2011). *Autonomía de las mujeres y división sexual del trabajo en las familias*. Seminario ‘Las Familias Latinoamericanas Interrogadas. Hacia la Articulación del Diagnóstico, la Legislación y la Política’. ISSN 1680-9033. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Beccaria, L. A. y Maurizio, R. (2017). Mercado de trabajo y desigualdad en Argentina. Un balance de las últimas tres décadas. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas; Sociedad; 37.

Brown, B. (2015). Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del *workfare* en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja. XII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo.

Bustos, M. (2018). Los programas de empleo en Argentina: el ascenso del neoliberalismo y la estrategia de *workfare*. I Congreso Nacional de Ciencias Sociales; 75- 88.

Castel, R. (2010). Capítulo II: ¿Qué centralidad del trabajo? En *El ascenso de las incertidumbres*. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2004). *Entender la pobreza desde una perspectiva de género*. Unidad Mujer y Desarrollo. Número 12. Santiago de Chile.

CEPAL (Junio, 2016). Información cuantitativa de gasto, cobertura y transferencia del Programa. Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva. Recuperado el día 26 de enero de 2022 <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=105>

CEPAL (Enero, 2019a). Información cuantitativa de gasto, cobertura y transferencia del Programa. Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva. Recuperado el día 26 de enero de 2022 de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=65>

CEPAL (Enero, 2019b). Información cuantitativa de gasto, cobertura y transferencia del Programa. Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva. Recuperado el día 31 de marzo de 2022 de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=157>

CEPAL (Diciembre, 2019). Información cuantitativa de gasto, cobertura y transferencia del Programa. Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva. Recuperado el día 26 de enero de 2022 <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=104>

Ciolfi, V. P. (2020). Programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (2003 - 2009). *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (4). Recuperado a partir de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/512>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2020). Reporte de Monitoreo. *Hacemos Futuro*. I Trimestre.

Del Cueto, C. y Luzzi, M. (2012). Miradas sobre una sociedad fragmentada. Transformaciones de la estructura social argentina (1983-2008). En: Luzzi, M. (coord). *Problemas socioeconómicos de la Argentina contemporánea 1976-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Draibe, S. (1994). Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas, *Desarrollo Económico*, v. 34, n. 134, julio-septiembre.

Farah, M. (2006). *Gender and Public Policies*. Estudios feministas. V. 1. Florianópolis.

Faur, E. (2014). *El maternalismo en su laberinto: las políticas de alivio de la pobreza*. El cuidado infantil en el Siglo XXI. Siglo XXI. Buenos Aires.

Fraser, N. (1989). Women, welfare and the politics of need interpretation. En: *Unruly practices power discourse and gender in contemporary social theory*. University of Minnesota.

Fraser, N. (1991). “La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica, socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. En *Debates feministas*, Año 2, Vol. 3, pp. 3-40.

Fraser, N. (1997). *Iustitia Interruptus*. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Capítulo 5: Una Genealogía de la Dependencia. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos. Bogotá: Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores.

Guimenez, S. y Zibecchi, C. (2005). El sentido del trabajo y la subjetividad de los ‘beneficiarios’. Desafío de las futuras orientaciones en materia de políticas sociales. Asociación Argentina de Especialistas en estudio del trabajo. Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.

Grondona, A. L. (2007). El “*workfare*” en la Argentina. Las vicisitudes de la “traducción”. Congress of the Latin American Studies Association. Montreal, Canadá. Septiembre.

Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. En Serie Mujer y Desarrollo M° 32. Santiago de Chile: CEPAL.

Hopp, M. V. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. Ciudadanías. N° 2, Primer semestre.

Hunter, W., Patel, L., Sugiyama Borges, N. (2020). How family and child cash transfers can empower women: Comparative lessons from Brazil and South Africa. *Global Social Policy*. 1-20.

Lijterman, E. (2016). Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003- 2015). Una periodización sobre sus transformaciones. *Margen* N° 83. Diciembre, 2016.

Logiudice, A. (2020). El gobierno de Cambiemos y el “reperfilamiento” de la asistencia social en el período 2016-2019. *Revista Plaza Pública*. Año 13 - N° 23. Julio.

Mario, A. (2017). Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. *Trabajo y Sociedad*. N° 29, Invierno 2017, Santiago del Estero, Argentina.

Matos, A. (2017). Políticas socio-laborales y lógicas de intervención estatal en Argentina. El caso del Programa Ingreso Social con Trabajo. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos* N° 4. ISSN: 2525-0841. Págs. 184-200.

Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En: Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, D, *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?*. Editorial Paidós.

Merlinsky, M. G. (2002). El empleo como cuestión social: los programas de generación de empleo en los 80 y los 90. En Andrenacci, L. (organizador). *Cuestión Social y Política Social en el Gran Buenos Aires*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Estadísticas Salario Mínimo, Vital y Móvil. Recuperado el 3 de abril de 2022 de: <https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/bel/1652106.xlsx>

Neffa, J. C. (2009). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. CLACSO.

OIT (2017). *Gender in employment policies and programs: what works for women?*. Employment policy department. Working paper No. 235. Ginebra.

Orloff, A. S. y Laperriere, M. (2020). Políticas del bienestar y género. Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas. Universidad de Tres de Febrero. Traducción: María Alejandra Cucchi.

Paura, V (2012): “Familias, pobreza y políticas sociales en la Argentina reciente. Un análisis de las experiencias de transferencia condicionada de ingreso 2002-2009”, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Paura, V. y Zibecchi, C. (2014). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorios en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina. Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal. Buenos Aires; p. 333 - 396.

Paura, V. y Zibecchi, C. (2019). *Género y programas sociales: la construcción de una nueva agenda de investigación*. Trabajo y Sociedad. Número 32. Santiago del Estero, Argentina.

Pautassi, L. (2013). *La igualdad en las políticas sociales: retóricas presentes, obligaciones pendientes*; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales; Ciencias Sociales; 84; 9; 64-69

Pérez Muñoz, C. (2008). Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay. En: *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina*. Espinosa, B., Esteves, A. y Pronko, M. (editoras). FLACSO y Ministerio de Cultura de Ecuador. .

Pizarro, T. M. (2021). Entre el prosperar colectivo de Ellas Hacen y la meritocracia individual del Hacemos Futuro Juntas. Universidad Católica de Temuco. Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades. CUHSO; 31; 26-46.

Porta, F., Santarcángelo, J. E. y Scheingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En: *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Pucciarelli, A y Castellani, A. (comp). Editorial Siglo XXI.

Raus, D. M. (2017). “Salir del infierno”. La transición política en la crisis de la convertibilidad. En: Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Pucciarelli, A y Castellani, A. (comp). Editorial Siglo XXI.

Repetto, F., Potenza Dal Masetto, F., y Vilas M. J. (2006). Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C.

Rodríguez Enríquez, C. (2012): “Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista”. En: Esquivel, V. (coord). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: Onu Mujeres - Gem Lac.

Rodríguez Gustá, A. L. (2008). *Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención*. Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales. Volumen 12. Rosario. (109-129).

Rosanvallon, P. (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Manantial.

Schneider, A. (2012). “Policy design and transfer”. En Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X. *Prelims from: Routledge Handbook of Public Policy Routledge*.

Schneider, A. e Ingram, H. (1988). ‘Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design.’ *Journal of Public Policy*, 8: 61–80.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de Políticas públicas*. Capítulos 2 y 8. Ed. Ariel: Barcelona.

Tamayo Sáez, Manuel (1997), El análisis de las políticas públicas en Bañón, R. y Carrillo Ernesto (comp.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

Zibecchi, C. (2008): “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Zibecchi, C. (2014). *Mujeres cuidadoras en contexto de pobreza. El caso de los Programas de Transferencia Condicionados en Argentina*. Revista de Estudios Feministas Volúmen 22 Número 1, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Zícari, J. (2017). Del colapso de la convertibilidad a las bases económicas de la recuperación. La economía política de la presidencia de Eduardo Duhalde. En: Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Pucciarelli, A y Castellani, A. (comp). Editorial Siglo XXI.

### **Documentación normativa**

Decreto N° 565. Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2002.

Decreto N° 1506. Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial el 29 de octubre de 2004.

Decreto N° 336. Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial el 31 de marzo de 2006.

Decreto N° 1.067. Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial el 19 de agosto de 2009.

Decreto N° 1.602. Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial el 29 de octubre de 2009.

Decreto N° 698. Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial el 5 de septiembre de 2017.

Ley N° 26.456. Sancionada el 10 de diciembre de 2008.

Resolución N° 312. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 22 de abril de 2002.

Resolución N°421. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 13 de junio de 2002.

Resolución N°37. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2003.

Resolución N°172. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 8 de abril de 2003.

Resolución N°173. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de abril de 2003.

Resolución N°209. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 5 de mayo de 2003.

Resolución N°210. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 5 de mayo de 2003.

Resolución N° 7. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Redactada el 3 de enero de 2003.

Resolución N° 85. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 24 de febrero de 2003.

Resolución N° 356. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 12 de diciembre de 2003.

Resolución N° 825. Ministerio de Desarrollo Social. Redactada el 12 de mayo de 2005.

Resolución conjunta N° 593 y 2238. Secretaría de Empleo y Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Publicada en el Boletín Oficial el 17 de octubre de 2005.

Resolución N° 102. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 01 de marzo de 2006.

Resolución N° 502. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 01 de junio de 2006.

Resolución N° 667. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 14 de septiembre de 2006.

Resolución N° 287. Ministerio de Desarrollo Social. Redactada el 13 de febrero de 2009.

Resolución N° 497. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 15 de mayo de 2008.

Resolución N° 603. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 28 de julio de 2009.

Resolución N° 3.182. Ministerio de Desarrollo Social. Publicada en el Boletín Oficial el 9 de agosto de 2009.

Resolución N° 2.476. Ministerio de Desarrollo Social. Redactada el 3 de mayo de 2010.

Resolución N° 1.375. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 09 de diciembre de 2010.

Resolución N° 340. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 31 de marzo de 2010.

Resolución N° 4.697. Ministerio de Desarrollo Social. Redactada el 5 de agosto de 2010.

Resolución N° 1558. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 7 de enero de 2011.

Resolución N° 44. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 3 de febrero de 2011.

Resolución N° 1.423. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 1 de diciembre de 2011.

Resolución N° 1.499. Secretaria de Coordinación y Monitoreo Institucional. Redactada el 28 de febrero de 2012.

Resolución N° 4.272. Secretaria de Coordinación y Monitoreo Institucional. Redactada el 25 de abril de 2012.

Resolución N° 1.100. Secretaria de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 25 de junio de 2012.

Resolución N° 695. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de agosto de 2012.

Resolución N° 723. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 22 de agosto de 2012.

Resolución N° 815. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 2 de octubre de 2012.

Resolución N° 2.636. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 19 de diciembre de 2012.

Resolución N° 2.175. Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional. Redactada el 14 de marzo de 2013.

Resolución N° 2.176. Secretaría de Monitoreo y Coordinación Institucional. Redactada el 14 de marzo de 2013.

Resolución N° 1504. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 11 de abril de 2013.

Resolución Conjunta N° 3877 y N° 405. Secretaría de Monitoreo y Coordinación Institucional y Secretaría de Obras Públicas. Redactada el 25 de abril de 2013.

Resolución N° 331. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 7 de mayo de 2013.

Resolución N° 332. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 7 de mayo de 2013.

Resolución N° 7.921. Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional. Redactada el 15 de julio de 2013.

Resolución N° 622. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 7 de junio de 2014.

Resolución N° 697. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 27 de junio de 2014.

Resolución N° 972. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 30 de septiembre de 2014.

Resolución N° 14.087. Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional. Redactada el 30 de septiembre de 2014.

Resolución N° 95. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 25 de febrero de 2015.

Resolución N° 171. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 13 de marzo de 2015.

Resolución N° 269. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 17 de abril de 2015.

Resolución N° 2.182. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 17 de septiembre de 2015.

Resolución N° 61. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 9 de marzo de 2016.

Resolución N° 456. Ministerio de Desarrollo Social. Redactada el 15 de abril de 2016.

Resolución N° 592. Ministerio de Desarrollo Social. Redactada el 26 de mayo de 2016.

Resolución N° 602. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 3 de junio de 2016.

Resolución N° 2.055. Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional. Redactada el 12 de octubre de 2016.

Resolución N° 149. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial el 29 de marzo de 2017.

Resolución N° 700. Secretaría de Empleo. Publicada en el Boletín Oficial el 23 de mayo de 2017.

Resolución N° 96. Ministerio de Desarrollo Social. Redactada el 8 de febrero de 2018.

Resolución N° 151. Secretaría de Economía Social. Redactada el 15 de febrero de 2018.

Resolución N° 98. Secretaría de Economía Social. Redactada el 02 de noviembre de 2018.

Resolución N° 177. Secretaría de Economía Social. Año 2018

Resolución N° 121. Ministerio de Desarrollo Social. Publicada en el Boletín Oficial el 18 de marzo de 2020.