
Género, instituciones y capacidades relacionales del Estado. Dos regímenes de implementación local en un municipio del conurbano bonaerense¹

Ana Laura Rodríguez Gustá
Universidad Nacional de
General San Martín (UNSAM)

RESUMEN

El análisis de las capacidades estatales para implementar políticas sociales comienza con el examen de los recursos instalados, ya sean éstos simbólicos o materiales. Los recursos cumplen un papel fundamental en el estado moderno. Algunos estudios en el área de género y políticas sociales han conceptualado los recursos humanos no como cuestiones estáticas sino como actores. Así, es posible examinar cómo los funcionarios y jerarcas públicos influyen en las orientaciones de las acciones al momento de implementar políticas. Al prestar atención a la interacción micro social, es posible indagar cómo se conforman *regímenes institucionales de género* en torno a la implementación de políticas sociales a partir de las representaciones y creencias de los actores. Tomando el denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en un Municipio del área metropolitana de Buenos Aires en Argentina, es po-

sible distinguir entre dos regímenes polares de género aún en el marco de un mismo gobierno local.

Palabras clave: regímenes institucionales de género, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, políticas sociales, conurbano bonaerense, gobiernos subnacionales.

ABSTRACT

Analyzing state capacities for implementing social policies starts with an examination of available resources, both material and symbolic. Resources do play an important role in modern states. Some studies in the field of gender and social policies have conceived of human resources as actors instead of looking at them statically. Thus, it is possible to examine how public employees and hierarchies have an influence on shaping actions when implementing public policies. By paying attention to micro social interactions, it is possible to research on how gender institutional regimes emerge around processes of implementation. Taking the well-known social policy called Unemployed Male and Female Household Heads in a local government in the metropolitan area of Buenos Aires in Argentina, we distinguish between two polar gender regimes within the same institution.

Keywords: institucional gender regimes, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, social policies, Buenos Aires's metropolitan area, subnational governments.

I. LOS ACTORES DEL ESTADO

Comúnmente, el análisis de las capacidades estatales comienza con el examen de los recursos humanos y materiales disponibles, ya sean éstos simbólicos o materiales. En este sentido, podríamos pensar que, en principio, el desempeño de las organizaciones públicas estaría diferenciado por la presencia o ausencia de estos recursos así como por su diversa calidad (Grindle, 1997).

Por cierto, los recursos cumplen un papel fundamental, por lo que el estado moderno ha puesto recurrentes esfuerzos en construir, por ejemplo, una burocracia profesionalizada y un servicio civil regido por algún tipo de criterio técnico². En esta línea, algunos estudios en el área de género y estado han enfocado su análisis en la calidad y cantidad de personal disponible como factores esenciales para implementar, por ejemplo, las denominadas políticas transversales³. En particular, el un aporte de este cuerpo de estudios ha sido conceputar los recursos humanos en términos de *actores* (Haney, 1998). Desde este ángulo, los funcionarios públicos (definidos en un sentido amplio) influyen en las orientaciones de las acciones de política al incidir en su implementación más allá de las disposiciones contenidas en el diseño, ya que sus creencias y representaciones influyen en la puesta en práctica de las intervenciones públicas (Goodwin, 1997). En definitiva, los “nombres propios”, las personalidades específicas y las trayectorias singulares de los actores del estado son fundamentales en la instrumentación de políticas en el ámbito local (Di Marco *et al.* 2006).

Las teorías feministas del estado que han puesto la atención en micro prácticas han indagado las interacciones desplegadas entre los actores que están en constante interacción con destinatarios y destinatarias de políticas. En términos de Haney (1996), estas interacciones conformarían *regímenes institucionales de género* lo cual supone desplazar una visión del estado como aparato homogéneo y uniforme hacia otra donde el estado es un entramado de relaciones imbricadas con sus propios destinatarios.

Estas consideraciones analíticas resultan útiles en aras de indagar las imágenes de género de los actores involucrados en el Municipio “El Pinar” durante la ejecución del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados⁴. El presente trabajo está enmarcado en una investigación de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) “Evaluación de la implementación del Programa de Jefes de hogar. Modalidades locales de implementación e impacto en la ampliación de ciudadanía en mujeres y varones en el Conurbano bonaerense”, dirigida por Graciela Di Marco. Un primer propósito de la investigación consiste en identificar las posibles transformaciones en el ejercicio de derechos de beneficiarios y be-

neficiarias y en los procesos de legitimación del ejercicio del poder (autoridad) de mujeres en sus relaciones familiares, espacios comunitarios y en los ámbitos de la contraprestación. Un segundo propósito está orientado a comprender las capacidades institucionales de la gestión municipal del plan y los regímenes de género predominantes⁵.

En el caso del Municipio “El Pinar”, al enfatizar los actores y sus relaciones e incluso las valoraciones respecto de los y las destinatarias, es posible identificar dos regímenes institucionales disímiles por el lugar que ocupan las relaciones de género en las imágenes del estado en torno a sus destinatarios y sus eventuales intervenciones. En efecto, las acciones desplegadas en uno y otro régimen adquieren contornos propios, lo cual los hace singulares no solamente por las representaciones de los problemas sociales a atender sino también por las prácticas y las soluciones brindadas. En términos más abstractos, las capacidades relacionales e interpretativas del estado se despliegan en forma notoriamente diferenciada, aún en el marco de un mismo municipio.

Respecto de las contribuciones teóricas esperadas, quisiéramos profundizar las reflexiones acerca de la relación entre estado y género. A diferencia de Haney (1996, 1998), abordamos cómo, mediante la construcción de determinadas imágenes sobre las cualidades y las relaciones entre los géneros, el estado despliega capacidades interpretativas y reflexivas sobre los problemas sociales circundantes, así como capacidades relacionales a fin de implementar un plan cuya naturaleza desbordó los recursos disponibles por parte de los gobiernos municipales. En otras palabras, tomamos las relaciones de género en su calidad de prisma analítico que permita abordar las capacidades y la institucionalidad del estado. Al indagar cómo sería el estado a partir de su propia mirada sobre las obligaciones y regulaciones en torno a la organización sociocultural de las relaciones de poder entre varones y mujeres en la vida política, sociolaboral y familiar (Connell, 1990), podríamos develar aspectos de las mentadas capacidades del estado que permanecerían ocultas si omitimos estudiar – en las representaciones de los actores públicos – el valor relativo imputado a los géneros, la visión sobre las relaciones asimétricas de poder que entre ellos se establecen, así como las

eventuales consecuencias (re)distributivas disímiles entre destinatarios y destinatarias.

Haciendo menos abstracto el argumento, en el Municipio “El Pinar” encontramos, por un lado, un *primer* régimen institucional de género, conformado por funcionarios a cargo del Área Social, en el que se encuentran dos oficinas relevantes para la implementación del plan: a) la Dirección de Empleo Comunitario que es la oficina mayormente responsable por su ejecución y, b) la Dirección de Proyectos, a cargo del Plan Manos a la Obra que involucra la gestión de emprendimientos productivos por parte de Jefes y Jefas.

En ambas direcciones, sus responsables están entrenados en disciplinas jurídico – contables. Los propósitos más generales del Área Social están referidos, principalmente, a la capacitación y reinserción laboral mediante micro emprendimientos productivos, enmarcados discursivamente en las oportunidades brindadas por la reactivación económica del país.

En un *segundo* régimen institucional de género, encontramos a las funcionarias asociadas al Plan Vida, del cual depende la red de manzanas del distrito⁶. Una parte de estas manzanas son también beneficiarias del Plan Jefes y Jefas. La capacitación de las jefas como promotoras de salud y su inserción en los centros de salud locales es tomada como una contraprestación, previo acuerdo de éste y otros municipios con el gobierno de la Provincia, de quien depende la asignación presupuestal del Plan Vida y otros aspectos fundamentales de su gestión. La relevancia de examinar a este segundo segmento del Municipio no se reduce al simple hecho de que algunas manzanas son Jefas. Además de esta característica, la Dirección de Solidaridad donde está el Plan Vida cuenta con un conjunto de funcionarias que utilizan, explícitamente, un lenguaje donde las mujeres emergen como sujetos activos. En este marco, la irrupción del Plan Jefes y Jefas en una red previamente existente avivó discusiones acerca del papel del estado respecto de varones y mujeres, de las responsabilidades individuales y de las responsabilidades grupales frente al estado.

La Directora del Plan Vida tiene formación en ciencias sociales (es trabajadora social con estudios de posgrado) y su labor está acompaña-

da por tres funcionarias que realizan trabajo en terreno. Esta oficina, a diferencia de las anteriores, está conformada únicamente por personal del sexo femenino. Buena parte del horario laboral de estas últimas consiste, además de brindar atención en el Municipio, en trasladarse a los barrios para hacer “guardias” donde, situadas en algún local de la zona, atienden una multiplicidad de demandas que, por cierto, exceden el Plan Vida y sus cometidos. Su trabajo les insume una jornada laboral completa por las relaciones de cercanía establecidas tanto con las manzanas como con los miembros del barrio. La Directora es considerada una fuente de inspiración para las restantes funcionarias por su enfoque y su metodología de “compromiso” con el barrio, lo cual habría motivado que una de ellas haya iniciado una tecnicatura en trabajo social. Para otra funcionaria, el hecho de proceder del propio barrio habría estimulado el ejercicio de su labor.

Bajo el primer régimen de género, las destinatarias del Plan Jefes y Jefas son construidas como sujetos con pocas probabilidades de superación personal. Las capacidades interpretativas y reflexivas disponibles para transformar problemas sociales en problemas de agenda pública, o bien, cuestionar los alcances de la acción estatal para transformar la situación de varones y mujeres parecerían ser escasas. Por el contrario, en el segundo régimen de género, además de abiertamente anclado en consideraciones sobre las desigualdades entre varones y mujeres, el estado parece desplegar amplias capacidades de interpretación sobre la situación de sus destinatarios y destinatarias, así como reflexionar acerca del curso de sus propias acciones a partir de las imágenes construidas sobre la población beneficiaria. En forma preliminar, la Tabla 1 resume los contrastes más notorios entre ambos regímenes.

TABLA 1
DUALIDAD EN LOS REGÍMENES DE GÉNERO EN EL MUNICIPIO
“EL PINAR”

	Acción Social: Dirección de Empleo Comunitario y Proyectos Productivos	Dirección de Solidaridad (Plan Vida)
Imágenes de las relaciones de género acerca de destinatarios y destinatarias de las acciones estatales	No se articula una estrategia de igualdad de género Las mujeres serían aún más dependientes que los varones de las intervenciones estatales	Enfoque de género específico, con énfasis en el género femenino y su visualización como sujetos activos insertos en una situación de pobreza
Capacidades estatales	Múltiples relaciones, inter-jurisdiccionales, intra-municipio, y con la sociedad civil y empresarios, inorgánicamente articuladas Énfasis interpretativo en los atributos psicológicos de los y las beneficiarias Baja reflexividad: poco se plantea, a partir de las imágenes de varones y mujeres, sobre qué hacer por parte del estado	Múltiples relaciones, en especial inter-jurisdiccionales, barriales, e intra municipio, con mayor énfasis en la planificación y articulación Los sujetos están situados en ciertas condiciones sociales y económicas Las imágenes de las situaciones de los sujetos hacen pensar acerca de posibles cursos de acción

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas cualitativas en profundidad.

II. EL PRIMER RÉGIMEN DE GÉNERO: ESCASOS HORIZONTES DE SUPERACIÓN

La Directora de Empleo Comunitario comentó que el alto número de Jefas y Jefes de Hogar desbordó las capacidades de intervención disponibles en el Municipio, en particular las administrativas. En efecto, esta interlocutora marcó como una importante carencia el bajo número de profesionales en ciencias sociales y de trabajadoras sociales más específicamente. Por ejemplo, a título ilustrativo, no hay trabajadoras sociales para la atención en ventanilla de destinatarios y destinatarias del plan, así como tampoco trabajadoras que los visiten regularmente y hagan un mapa de sus necesidades. Asimismo, no habría personal con una capacitación análoga que arme el perfil laboral de los y las beneficiarias que se acercan al Municipio con el fin de confeccionar una trayectoria laboral y, con esta información, asignar contraprestaciones. La bolsa de trabajo es reciente, de los últimos dos años (mientras que el plan está vigente desde 2002) y la elaboración de perfiles está en manos de dos beneficiarias devenidas en funcionarias⁷.

II.1. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN: ACCIONES E IMÁGENES EN TORNO A LA INSERCIÓN LABORAL

Las imágenes de género emergentes de las entrevistas realizadas entre directivos y funcionarios del Área Social y de las Direcciones de Empleo Comunitario y Proyectos manifiestan construcciones contradictorias acerca del valor del trabajo de varones y mujeres, sus relaciones y sus posibilidades de crecimiento personal e inserción laboral. Las valoraciones de las cualidades y realidades particulares de hombres y mujeres destinatarios de planes sociales son disímiles pero, en el caso de los varones, al menos algunos de ellos son visualizados con un horizonte de superación más promisorio.

LAS MUJERES: INSERCIÓN CON CAPACITACIÓN

Respecto de las destinatarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Municipio “El Pinar” habría procurado insertarlas en la op-

ción de terminalidad educativa. Fue una decisión del Municipio no dar baja del plan a quienes no realizaran las contraprestaciones correspondientes. En la narrativa de la Directora de Empleo Comunitario, quien es la responsable directa por la implementación del plan, la capacitación para el trabajo apareció como el puente hacia una eventual inserción laboral. En efecto, al comentar acerca de los espacios de contraprestación para Jefes y Jefas, nuestra interlocutora se distanció de aquellas intervenciones destinadas a mejorar la condición de las mujeres casi exclusivamente en aspectos relativos al ámbito familiar, rescatando la especial importancia que el espacio laboral tiene para las mujeres de bajos recursos.

Ella afirmó que no habría “trabajo seguro” mientras persistan “carencias educativas”. Las administrativas que trabajan en la ventanilla del plan comparten esta mirada. Más aún, son críticas del Plan Familia porque consideran que “la mujer tiene que salir a trabajar o capacitarse” y no recibir un subsidio para simplemente dedicarse a tareas de cuidado familiar. En este marco, la Directora de Empleo Comunitario comentó que la orientación de implementación del plan sugerida por Chiche Duhalde, de equiparar la contraprestación con el “cuidado de los hijos”, sería problemática porque dejaría a las destinatarias confinadas al ámbito de la reproducción familiar exclusivamente. En su visión, no sería posible para las madres cuidar efectivamente de sus hijos sin obtener “recursos económicos”, puesto que para ella la contraprestación es una transición hacia el mercado laboral, y por tanto, a una situación de mayor estabilidad. Incluso, argumentó que la acción de promocionar la función de reproducción familiar de las mujeres sería una estrategia equívoca en aquellos casos de “familia monoparental”, donde “la cabeza es la mujer”. Pensando en estas mujeres, nuestra interlocutora consideró que sin una clara política de inserción en espacios de contraprestación y de actividades en el ámbito público, “no salís más de esta situación” de pobreza.

Las destinatarias deberían recibir apoyo estatal por su condición de potenciales trabajadoras y no exclusivamente por su condición de madre. Siguiendo este criterio, el Municipio apostó a la educación y la capacitación como los principales espacios de contraprestación del plan. En

primer lugar, se procuró evitar que las contraprestaciones consistieran en realizar trabajos de limpieza, puesto que el mismo tendría un menor valor social y de capacitación en aras de una eventual inserción en el mercado laboral a pesar de que fue altamente demandado por las sociedades de fomento local. La evidencia cualitativa recabada muestra que se buscó prevenir el uso de “mano de obra barata”, señalando este rasgo como propio de la gestión municipal y distanciándose de otras modalidades de implementación como lo fue el Plan Barrios Bonaerenses.

En segundo lugar, aún en contraprestaciones realizadas en ámbitos comunitarios (como lo son el trabajo en comedores, roperitos barriales, guarderías), criticadas desde el Municipio por tener asociado un menor aprendizaje laboral, se habría apuntado a fomentar aquellas capacitaciones que pudieran promover un mayor desarrollo de habilidades entre las destinatarias. En consecuencia, el Municipio estableció convenios con instituciones locales a efectos de brindar cursos como lo fueron los de madres cuidadoras, co-guardianes de plazas, hábitos de higiene y cocina básica, fichaje de bibliografía, los cuales acompañaron las contraprestaciones mencionadas.

En definitiva, el estado local estableció un criterio de trabajo aceptable al delimitar el tipo de tareas a realizarse en el marco de contraprestaciones demandadas por parte de las sociedades de fomento y organizaciones de la sociedad civil local. No obstante estos esfuerzos, la inserción en contraprestaciones en cuyo marco pudieran desarrollarse otras destrezas fue “muy difícil” de planificar, así como también lo fue establecer una oferta de capacitación orientada a la adquisición de habilidades de mayor complejidad. Por cierto, las capacidades del estado local en cuanto a recursos humanos y materiales eran escasas en el área de empleo comunitario, para lo que se apeló a las capacidades relacionales estableciendo convenios con otros actores públicos y sociales, con diferente grado de éxito.

CONSIDERACIONES DE GÉNERO EN LA CAPACITACIÓN

A pesar del énfasis por orientar a las mujeres hacia una inserción más sistemática en el ámbito laboral, al ser interrogada explícitamente

sobre acciones que apuntaran a tomar en cuenta las necesidades y dificultades propias de las mujeres, la Directora de Empleo respondió que no querían hacer “una marcada diferencia” respecto del género. Así, las barreras que posicionan a las mujeres en notoria desventaja no fueron visualizadas como un problema a afrontar por parte del Municipio. Más aún, sostuvo que “nosotros *no trabajamos sobre el género* porque *no creemos en el género*, o sea, para nosotros *tiene el mismo valor absolutamente*, ya se trate de varones y mujeres”.

Con todo, y tal vez en forma contradictoria, esta misma interlocutora señaló que abordaban asuntos relativos a la temática de género “de oficio” y de hecho, aunque “no se dice” pública y explícitamente esta orientación. Sin ser abiertamente vocales al respecto, la Directora de Empleo Comunitario admitió que impulsa ciertas acciones que atenderían, más específicamente, necesidades propias de mujeres, pero las mismas no conformarían una estrategia más amplia de igualdad de oportunidades. A título ilustrativo, esta misma interlocutora indicó que la capacitación para jóvenes, ofertada desde el Área Social, debe contar, en sus cursos, con un 50 por ciento de mujeres inscriptas en ellos, lo cual manifiesta la presencia de políticas de acción afirmativa en el acceso de destinatarias a algunas de las iniciativas del gobierno local.

A pesar de ello, y posiblemente relacionado con la ausencia de una estrategia que coloque como propósito el hecho de reducir las asimetrías entre varones y mujeres, la oferta de cursos de capacitación resultó notoriamente *generizada*⁸: las jefas asistieron a capacitaciones cuyos temas estaban estrechamente relacionados con las tareas culturalmente asociadas con lo típicamente femenino – repostería, artesanía, ajuares para bebé, entrenamiento textil, etc. – mientras que los varones accedieron a cursos con tareas inscriptas en el universo simbólico de lo masculino – metalmecánica, industria del mueble – y, en este caso particular, con la posibilidad de adquisición de destrezas más amplias. En definitiva, la selección de áreas temáticas reprodujo la división sexual del trabajo, no cuestionándose la naturalización de habilidades imputadas a mujeres y varones para el desarrollo de ciertas tareas, y dejando a las mujeres confinadas a espacios más relacionados con el cuidado domés-

tico y familiar, temáticas que, paradójicamente, la gestión municipal apuntaba a revertir⁹.

LAS EMPRESAS COMO BARRERAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL

Como fue señalado, a pesar de que el estado local buscó regular el tipo de actividades delimitando un criterio de mínimo aceptable en cuanto a la calidad de tareas a desempeñar como contraprestación, no fue posible introducir acciones sistemáticas que pudieran hacer más efectivo el aprendizaje de habilidades laborales más complejas. En particular, el Municipio demostró una especial debilidad en su capacidad de confrontar las restricciones a la contratación de mujeres impuestas por parte de empresas.

A pesar de la mentada “ascendencia” del Municipio sobre las Cámaras empresariales, no hubo resultados en la contratación de beneficiarias del plan. En términos generales, las empresas locales no mostraron interés en contratar a destinatarios y destinatarias del plan¹⁰, aún cuando recibirían ciertos beneficios por parte de Nación por dichas acciones. La gestión municipal no contó con dispositivos institucionales concretos que pudieran desafiar las creencias de las empresas respecto de las capacidades, compromiso y habilidades de los jefes y las jefas. La Directora de Empleo Comunitario comentó que cuesta mucho romper el “misticismo” que existe entre los empresarios respecto de los y las destinatarias de planes sociales. Más aún, algunos empresarios manifestaron, abiertamente, que no querían contratar a mujeres aunque las mismas hayan sido capacitadas por el Municipio y en tal sentido demostrando buenas aptitudes para un adecuado desempeño laboral.

A propósito, el máximo responsable del Área Social comentó las dificultades encontradas en su interacción con algunas empresas que se expresaron negativamente respecto de contratar mujeres puesto que ellas “generan problemas porque después los muchachos empiezan con una relación”, a lo cual habrían agregado: “hay que adecuar los vestuarios” – y, por ende, invertir recursos en modificar la infraestructura física del lugar.

Esta respuesta empresarial, abiertamente discriminatoria, fue interpretada por el estado local únicamente como una cuestión “cultural”. Además de no aplicar las sanciones correspondientes estipuladas en estos casos, el estado local no debería financiar la capacitación para empresas que operan sobre la discriminación al momento de contratar sujetos igualmente capacitados. Además, es problemático que la sexualidad femenina aparezca penalizada –subyacente en el término “relación”– y no haya una batalla retórica desde el estado local criticando esta posición de exclusión laboral con base en prejuicios sexuales: las mujeres son discriminadas por una potencial relación con trabajadores masculinos.

LOS LÍMITES DE LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA DEL MUNICIPIO

La principal prioridad en cuanto al tipo de contraprestación recomendada para los y las destinatarias habría sido la terminalidad educativa y la capacitación. En términos de los responsables de Empleo y Acción Social, la educación, ampliamente concebida, habría sido “la política” del Municipio. A pesar de esta enunciación declarativa, las prácticas develan pocas acciones promovidas desde el estado local para instalar la educación como una alternativa conocida entre destinatarios y destinatarias. En definitiva, si bien fue señalada discursivamente como una prioridad, la contraprestación mediante la educación no siempre se tradujo en un aspecto central de la ejecución del plan.

Las iniciativas de organizar cursos de capacitación, de definir los grupos e inscribir a sus participantes dependían de la rama de adultos de la Provincia y en ello participativa activamente el Consejo Consultivo Local (CLES)¹¹. El énfasis enunciativo puesto en la educación contrasta con el tardío convenio con la Provincia e incluso con las opiniones brindadas por maestras de esta modalidad respecto al escaso apoyo recibido por parte del Municipio en su tarea (así como del CLES y de la Provincia de Buenos Aires). De esta forma, la educación de Jefas y Jefas quedó librada a la voluntad de los y las maestras interesadas en trabajar con este tipo de adultos. Resultaron así actores estatales aislados del aparato público, ya que el Municipio no se involucró mayormente en

gestionar facilidades para estos actores, aislándose de éstos y adoptando una política de “dejar hacer”.

Por su parte, los Jefas y Jefes que se acercaron a la ventanilla municipal no fueron dirigidos a los espacios de terminalidad educativa. Las entrevistas a destinatarias que estaban bajo esta modalidad de contraprestación no señalaron que llegaron a los espacios educativos por indicación del Municipio sino que lo hicieron por otros medios – como, por ejemplo, mediante anuncios colocados por los propios maestros en las organizaciones barriales.

En definitiva, si bien se define como necesario el hecho de capacitar a las mujeres o que las mismas realicen contraprestaciones teniendo como horizonte el mercado laboral, las acciones específicas impulsadas desde el Área Social son escasas. Incluso la presencia de mujeres en el entrenamiento para jóvenes fue, en ocasiones, numéricamente menor que lo enunciado por la política de paridad. En parte, ello podría deberse a la ausencia de una estrategia articulada de igualdad de oportunidades.

II.2. LA “CULTURA” DEL TRABAJO: IMÁGENES EN TORNO A VARONES Y MUJERES

Para nuestros interlocutores el plan habría “salvado” a varones y mujeres en un momento de aguda crisis económica. Un efecto no esperado de su implementación habría sido una suerte de “irresponsabilidad” entre destinatarios y destinatarias al profundizar, involuntariamente, la dependencia de los mismos respecto de los subsidios provistos por el estado. En este sentido, tanto hombres como mujeres son evaluados en forma negativa por las mentadas relaciones de dependencia entabladas con el estado. El siguiente testimonio resulta elocuente.

“El largo tiempo del *asistencialismo produjo un efecto no deseado*. No se puede mantener un programa de asistencialismo por tanto tiempo. Falta monitoreo. Fíjese que una familia por ahí tiene dos o tres planes, y si no saca este plan saca otro, y si no va a la bolsa, y viene acá o va al Municipio contiguo. O sea, hay una cultura del pedido y de vivir del asistencialismo. O sea, este es un *efecto no deseado del asistencialismo: generó una incultura del trabajo notable*”.

Así, se habría instalado una cultura “del pedido” que socava el desarrollo de una “cultura del trabajo”. En el marco de esta noción de cultura, los valores aparecen como proveedores de fines últimos, existentes de antemano, que organizan la acción social, lo cual hace que la cultura sea una causa del comportamiento de los individuos. De esta forma, se configura una noción de “cultura de la pobreza”, en la cual las aspiraciones y preferencias de los pobres revisten un papel ordenador y unívoco sobre su conducta y la tornan previsible¹².

No obstante, nuestros interlocutores admiten que existen quienes querrían insertarse en el mercado laboral: ellos son los que ya habrían conocido la experiencia previa de haber trabajado en ámbitos formales. Este grupo está asimilado a los “nuevos pobres”, es decir, a quienes consideran que recibir un plan social los habría afectado en un sentido simbólico ya que, según la Directora de Empleo, anhelarían “*vivir dignamente*” con su trabajo. Aunque no en forma explícita o lineal, serían algunos varones quienes conformarían el grupo de aquellos que desean reinsertarse en el mercado formal.

LA CULTURA DEL TRABAJO ENTRE DESTINATARIAS

¿Cómo se manifestaría, según los entrevistados, esta cultura de la pobreza en el caso de mujeres destinatarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados? En contraposición a los varones, las destinatarias tendrían una inclinación aún más marcada a reproducir relaciones de dependencia con el estado. Bajo un ambiguo lenguaje que parte de una imagen masculina para luego referirse a las mujeres en su condición de madres y embarazadas, el siguiente relato ilustra cómo los actores del estado construyen la idea de la cultura del pedido entre destinatarias. Una de las administrativas involucrada con la gestión cotidiana del plan afirmó que:

“Vienen *solitos* porque en el barrio comentaron que están dando planes, vienen a preguntar si hay algún plan. Porque *ellos* tienen la mentalidad de que estoy *embarazada*, el gobierno tiene que darme un plan

porque voy a tener un hijo, ellos a lo mejor lo creen así ... *Ellos creen que si tenés hijos, el gobierno tiene la obligación de alimentarlos*

En la misma línea, otra de ellas comentó lo siguiente:

“El plan *siempre fue para vagos*, porque la gente que cobra el plan no está interesada en volver a trabajar, en capacitarse. *La gente quiere agarrar la plata y no trabajar* ... Lo que pasa es que nadie viene [para averiguar cómo realizar una contraprestación]. Yo te contaba que, al principio, yo cobraba el plan e iba todos los meses al Municipio a anotarme para conseguir trabajo y *nadie hace eso*”.

En el caso de las destinatarias, la noción de cultura del pedido aparece acompañada de valoraciones negativas respecto de la condición de mujer múltipara: “Es increíble, *no quieren trabajar*, lo toman como que *el estado tiene la obligación de darles ese dinero porque tienen un montón de hijos*”. Con todo, estos juicios fueron matizados por nuestras interlocutoras al admitir que los Jefes y Jefas enfrentan importantes adversidades, por ejemplo, algunas de ellas, “*a lo mejor no comían*” de acuerdo a su experiencia de atenderlas personalmente en ventanilla. A propósito, la siguiente anécdota narra el encuentro con una destinatarias que se acercaba, frecuentemente, al Municipio:

“Esa chica Flavia, una cara de desnutrida que no te puedo explicar, tenía 19 años. Uno, desde su perspectiva, se me escapó, ¡tres chicos! Y ella me dijo, “Cuando tenga 30 voy a tener 10”, totalmente convencida Hay muchas con las que querés hablar y les ves esa cara como que están resignadas, que lo que vos les decís da vueltas, y se olvidaron de lo que les decís. [A propósito del tema de tener tantos hijos] por ahí les decís por el cuerpo, vas a estar gorda, por qué no te cuidás. Pero no te escuchan ... *Es como que su destino es ese, tener los chicos, quedarse en la villa y seguir ese círculo como la madre*”

LAS CUALIDADES INDIVIDUALES DE MUJERES EN LOS PROYECTOS MANOS A LA OBRA

Los proyectos Manos a la Obra ofrecen una interesante instancia para examinar cómo son visualizados los Jefes y Jefas por parte de los actores. En forma casi contradictoria con esta noción de escasa cultura del trabajo convive otra idea donde aparecen valoradas las acciones de mujeres ya que, de acuerdo con el responsable municipal de los Manos a la Obra, entre los Jefes y Jefas que presentan proyectos, “no hay hombres”. La presencia mayoritaria de mujeres en los mismos estaría dada por *cualidades individuales* de las destinatarias, según la opinión de nuestro interlocutor, para quien ellas tendrían “gran fuerza” y “fortaleza”:

“Las mujeres de la periferia, sobre todo, *tienen una gran fuerza*. Es curioso, pero ese dato se repite en todos los informes sociales, o sea, las becas que damos por fortalecimientos, siempre son cabida de alguna mujer que está al frente. *¡Qué bárbaro! ¡Qué fortaleza!* ... “Porque va más allá de una situación personal, está dependiendo un núcleo familiar, está defendiendo una fuente de trabajo, a su marido que por ahí le pega, que es borracho o que no existe. Pero detrás de su montaña de hijos, y de su situación *es ella la que aparece*. *Y así que, existe o reclama o llora*” ... “*Pero, son mujeres, es fantástico. Es un tema curioso pero fantástico*”.

A partir de estos comentarios, podemos realizar las siguientes observaciones. En primer término, los adjetivos “curioso” y “fantástico” indican que no sería esperable que las destinatarias puedan ser sujetos activos quienes buscan construir oportunidades de desarrollo en el marco de sus restricciones sociales. Su presencia masiva, en lugar de entenderse como el resultado esperado de estrategias familiares de supervivencia, está considerada anómala, y es incluso idealizada.

En segundo término, esta valoración de cualidades individuales de orden psicológico como “la fuerza” y la “fortaleza” no está acompañada de juicios respecto de las condiciones institucionales en las que es-

tán insertas las mujeres de los barrios. A título ilustrativo, en las caracterizaciones de las destinatarias y no aparece como problemático que, dada una situación de múltiples hijos y violencia doméstica, la red pública de servicios sociales podría ser insuficiente para abordarlas. Por tanto, la mentada “fortaleza” sería la otra cara de un estado con baja presencial barrial. Al dimensionar en exceso las cualidades psicológicas y el entorno familiar de las Jefas, las carencias en las condiciones ofrecidas por el estado quedarían sustraídas de una reflexión sistemática y, así, de una proyección de soluciones a los problemas sociales señalados.

En este panorama, el propio estado sería un mero instrumento de recepción de necesidades – y no de interpretación y construcción de las mismas. En consecuencia, en cuanto a las capacidades interpretativas desplegadas por los actores, no hay conexión entre la fortaleza individual de las Jefas – que en realidad suple una baja presencia y/o actividad del estado en servicios sociales y oportunidades laborales – con posibles intervenciones públicas en busca de soluciones.

VARONES: PUNTEROS Y PIQUETEROS

Los destinatarios masculinos aparecen asociados al manejo arbitrario del plan y cobran corporeidad en las figuras del puntero y el piquetero¹³. Ambas figuras están identificadas con una baja capacidad de iniciar y ejecutar proyectos productivos por sus afinidades políticas y sociales y no por otros atributos que pudieran estar directamente relacionados con los requisitos de Manos a la Obra y las tareas propuestas. De acuerdo con una de nuestras interlocutoras:

“Esto de que el plan es manejado un poco arbitrariamente hace que, entonces, lo ven al hombre que viene y saben que está haciendo una changa, por ahí se lo sacan [de arriba], o “este es el puntero político” o “este es el que viene con el bombo” [refiriéndose a las marchas de piqueteros], yo lo veo acá y, o sea, acá todos nos conocemos”.

La Directora de Empleo Comunitario consideró que el Plan Jefes y Jefas presentaba un interesante diseño de política pero su implementación fue eventualmente “bastardeada” por su excesivo manejo político. En directa competencia con el estado local, los “punteros barriales” inscribieron como Jefes y Jefas a personas cuyo perfil no estaría ajustado al establecido formalmente en el plan, de acuerdo con las valoraciones de nuestros interlocutores. En efecto, para los funcionarios del Municipio, los punteros conformarían un espacio de competencia desleal con el estado y se constituye, discursivamente, una antinomia entre la discrecionalidad política de las redes de clientela *versus* el poder regulador, normalizador, y normatizador propios de la estructura estatal. En parte, la baja presencia demográfica de varones en el plan fue explicada como un resultado del entramado político de su implementación.

En este sentido, cabría preguntarse si no se podría desarrollar una suerte de *discriminación liminal* (Yancey Martín, 2003) por parte del Municipio mediante la estigmatización de algunos varones. A propósito, es preciso recordar que la arquitectura para aprobar y dar seguimiento a los proyectos Manos a la Obra presupone múltiples niveles del aparato público, por lo que la identidad y las actividades políticas no deberían actuar como un filtro en vistas de los dispositivos de contralor en principio disponibles¹⁴. Por el contrario, en el segundo régimen de género a examinar, mostraremos cómo las políticas públicas y los punteros son interpretados como esferas diferentes de acción social que deben respetar sus límites más que verse como diametralmente adversarias y excluyentes.

LA “CULTURA MACHISTA”

Adicionalmente, nuestros interlocutores señalaron que algunas características culturales desincentivarían a los hombres a presentar proyectos Manos a la Obra porque esta situación los identificaría como varones sin los recursos ni el poder que supuestamente deberían tener de acuerdo con las creencias patriarcales predominantes sobre el papel del “jefe de hogar”. Según las opiniones recabadas en las entrevistas, el he-

cho de convertirse en destinatario de un plan social sería, desde la óptica de varones, una pérdida de estatus social. En los términos de nuestros interlocutores: “Un poco por ese temor de venir, un poco por *vergüenza* digamos, por *este concepto machista*”, refiriéndose a la asociación unívoca entre trabajador, jefe de familia y estatus social. De esta forma, el contexto cultural de los hombres daría cuenta de sus actitudes, por lo que son colocados como *agentes* de su cultura y su comportamiento no se reduce a atributos psicológicos – como sí fue el caso cuando las destinatarias fueron caracterizadas como dependientes de los subsidios públicos.

Sin embargo, en la medida en que algunos destinatarios afectados por una desvalorización cultural –la cual les impediría una completa vinculación con las posibilidades ofrecidas por el Municipio en términos de políticas sociales y de empleo– y el estado no cuente con una institucionalidad que aborde estos problemas específicos, podría configurarse una suerte de *discriminación institucional* no intencional. En otras palabras, esta situación pone de manifiesto los escasos tentáculos del estado para trabajar con ciertas poblaciones y, en particular, la carencia de capacidades interpretativas que puedan establecer un diálogo con grupos específicos. Este punto contrastará con las acciones desplegadas en el marco del Plan Vida, en el cual las masculinidades “deprimidas” constituyen parte del trabajo de este régimen de género en los talleres de los barrios.

EL CÍRCULO VICIOSO: EL TRABAJO EN LOS DESTINATARIOS VARONES

De acuerdo con nuestros interlocutores, los varones también carecerían de hábitos y prácticas relativas a la mentada “cultura del trabajo”, aunque en este caso la misma sería el resultado de una larga historia de la cultura de las “changas”, la cual atentaría contra la consolidación de un compromiso con un trabajo formal por parte de los sujetos.

“Cuesta darles la responsabilidad, no se sabe qué hacen con los cursos, los mandamos [las empresas para que los capaciten] ¿Sabe que no

se presentaron?, o están una semana... Lo vemos nosotros pero también lo vamos descubriendo con este monitoreo, o sea, hablando con los que le dan el curso, [nos dicen] lo estamos capacitando, tiene facilidad de hacer una carrera pero a los 15 días no viene más. *O sea, esta falta de cultura de trabajo, es una falta de modelo esto. Lo que está pasando es difícil*".

Estas expresiones reflejan una imagen de cierto inmovilismo en la situación vital de los varones que también caracterizó a las mujeres. Pero las semejanzas aquí terminan: la ausencia de una cultura del trabajo entre los varones parecería estar más enmarcada en las restricciones del mercado de trabajo y no se correspondería tan taxativamente con una *voluntad* de no trabajar –como sí fue interpretado en el caso de mujeres. En efecto, uno de nuestros interlocutores relacionó la ausencia de ciertas herramientas culturales– entre ellas las relativas a los hábitos de trabajo – con trayectorias de vida y contingencias sociales.

"Hay una gran población que no tiene estudios, no tiene educación, no tiene experiencia. Usted piense que hay mucha gente que está dentro de planes que *no tuvo oportunidad de trabajar, o sea, que no tuvo oportunidad. Entonces, no pudo adquirir experiencia, no tiene habilidades de trabajar, pero además no tiene modelos*"

En este contexto social, el hecho de brindar capacitación sería, tomado aisladamente, insuficiente para lograr la inserción exitosa de los destinatarios en el mercado laboral. Así como las mujeres serían presas de una cultura de la pobreza, el hecho de que los varones no exhiban una notoria cultura del trabajo no se reduciría a la presencia de valores que actúan como orientadores unívocos de la conducta sino que serían actores cuyas estrategias de acción se despliegan en el marco de las interpretaciones disponibles. En definitiva, si las mujeres son pasivas y presas de su cultura de la pobreza, los varones tendrían más capacidad de agencia dentro de la misma. El siguiente testimonio ilustra este último punto:

"*Esto no pasa por capacitar. Y no los vas a incluir con la capacitación nada más; los vamos a dejar preparados para que puedan insertar-*

se alguna vez pero tan desilusionados como hoy. Digo, *el problema pasa porque no hay actividad. Si no hay actividad es inútil*".

Más aún, al evocar casos "exitosos" de inserción laboral y social, las únicas imágenes evocadas conciernen refieren a varones:

"Y luego pasó el joven hoy, a 3 meses, a dar un testimonio. Y este chico está trabajando, vino con un saco, con corbata, con un distintivo de la empresa, y no se imagina cómo vino. Con una seguridad nos habló, nos agradeció. Es notable el cambio que fue en tres meses nada más, dada su situación".

En definitiva, hay una mayor variabilidad en las expectativas de desempeño de hombres que de mujeres, y es entre los primeros que existiría un horizonte de superación personal más certero. Además, únicamente cuando se refieren a la situación de varones, nuestros interlocutores comentan acerca de posibles determinantes estructurales de su situación – y no meramente a causas de orden psicológico o personales – y emplean una noción más expandida de cultura, no restringida, únicamente a valores orientadores del comportamiento sino como instrumentos interpretativos de mayor alcance.

* * *

Recapitulando, para este grupo de actores estatales conformado por los responsables de implementar el Plan Jefes y Jefas así como programas relativos al empleo y la capacitación, las destinatarias serían percibidas como mujeres pasivas y dependientes de un estado proveedor: las mujeres tendrían poca voluntad propia y estarían, de alguna manera, condenadas a perpetuar su actual situación vital sin mayores posibilidades de cambio. En una primera imagen, las mujeres no contarían con suficiente educación ni capacitación, dos requisitos centrales para superar su inserción en la esfera de reproducción familia. De acuerdo con una segunda imagen, las mujeres tendrían fuerza y fortaleza, incluso cuando el estado no les facilitaría acceso a servicios básicos (precisa-

mente educación, salud e incluso condiciones mínimas de seguridad).

En este contexto, y a pesar de ciertas capacidades relacionales desplegadas en torno a instalar ámbitos de capacitación, son pocas las reflexiones identificadas acerca de cómo las propias limitaciones de destinatarios y destinatarias construyen las propias realidades y restricciones de los individuos. Además, al colocar la responsabilidad en la “cultura del pedido”, primordialmente entre mujeres, no es posible concebir eventuales intervenciones del estado local para impulsar una mejor inserción de mujeres en el mercado laboral. En este sentido, la falta de acciones respecto de las barreras de las empresas ilustra las carencias del propio estado para actuar sobre el mercado e incluso visualizar problemas de discriminación en dicho ámbito.

III. EL GÉNERO, LOS DERECHOS Y LA VILLA: UN RÉGIMEN INSTITUCIONAL DE GÉNERO EN TORNO A LA NOCIÓN DE “SENTIRSE PERSONA”

Desde la Dirección de Solidaridad se ejecuta el Plan Vida, con un total de 830 manzaneras, de las cuales 156 también son destinatarias del Plan Jefes y Jefas. La Directora, quien asumió funciones en 2000, heredó una red de manzaneras ya conformada, enmarcada en una tradición de política social en la cual se ligan los enfoques de “combate a la pobreza”, característicos de los noventa, con la impronta de intervención peronista femenina centrada en la figura de Eva Perón (Zarembeg, 2002)¹⁵. Desde el estado, las manzaneras fueron convocadas e interpeladas por su papel materno y su trabajo de protección y cuidado de la esfera doméstica y familiar. La transformación de esta modalidad de convocatoria insumió gran parte de la nueva gestión municipal, de signo político diferente al Partido Justicialista. En esta sección revelamos cómo, cuando el Plan Jefes y Jefas entra en intersección con otras dinámicas, las imágenes de relaciones de género edificadas desde el estado hacen más complejo el entorno de su ejecución y desafían las capacidades del estado local para transformar los problemas sociales del entorno.

III.1. LAS MODALIDADES DE TRABAJO

La orientación de la Dirección de Solidaridad, desde donde se ejecuta el Plan Vida, partió de una concepción de *cercanía* del estado con los destinatarios de sus políticas públicas, desplegando una intensidad de presencia barrial no identificada en el segmento municipal anteriormente analizado. Asimismo, la responsable del Plan Vida señaló una notoria preocupación por la planificación de acciones de intervención en el ámbito de una red de beneficiarias a la que calificó de “impresionante” – por su presencia territorial, vinculación estrecha con los vecinos y continuidad en el tiempo – y de “totalmente politizada” por su clara filiación con el duhaldismo en particular.

El criterio de descentralización primó en la gestión de la Dirección de Solidaridad y se implementó un sistema de “guardias” de las administrativas de la oficina en centros de salud y capillas del territorio local. La frecuencia de estas guardias ha sido semanal, rotándose los barrios, puesto que los mismos presentan altas proporciones de población con necesidades básicas insatisfechas. De acuerdo con la Directora de Solidaridad, los resultados de las guardias fueron positivos, ya que el mecanismo “dio un resultado espectacular” por lo que fue la expansión de la presencia del estado. En sus propios términos:

“Además, al estar allí llevamos más información, porque *la gente nos pregunta por todo, ya nos visualizan, somos el Municipio, entonces te preguntan por otras gestiones del Municipio ...* Por Jefes y Jefas, por documentación, por la bolsa de acción social, por todo. La gente una vez que visualiza el Municipio, es como que empieza, y también (plantea) otras problemáticas: que se nos tapó el pozo, que se inunda la esquina tal, que hay epidemia de sarna, que hay esto”.

En consecuencia, el estado habría construido una mayor presencia directa en el entorno inmediato de las destinatarias. Este claro giro en las acciones de implementación supuso otras capacidades del estado más propias de los *street-level bureaucrats*, es decir, características de una burocracia relacional, horizontal y dinámica con una importa territorial y no tanto de una estructura clásica de gestión centralizada. En la

medida en que esta gestión más descentralizada supone la identificación de nuevos problemas sociales, las capacidades relacionales así desarrolladas contribuyen a mejorar las interpretaciones disponibles acerca de las necesidades de ciudadanos y ciudadanas. En palabras de mis interlocutoras, “la gente empieza a rescatar temas” y estos temas luego son tomados en la agenda del Municipio, implícita o explícitamente.

Las manzaneras Jefas de Hogar recibieron capacitación como “promotoras de salud”, para lo cual la Dirección de Solidaridad y la Dirección de Empleo articularon acciones. Desde el ámbito municipal fue posible apoyarse en las promotoras para gestionar “otros cuidados” en el centro de salud. A título ilustrativo, fue posible realizar intervenciones orientadas a trabajar con madres la necesidad de vacunación de sus hijos y de su documentación, ya que muchos niños y niñas no estaban vacunados ni debidamente documentados.

Con todo, existe una baja articulación entre la Dirección de Solidaridad con el CLES, del cual el Municipio forma parte. Se evidencia así una emergente segmentación entre dos regímenes disímiles que, si bien se reconocen mutuamente, utilizan criterios de jurisdicción organizacional que no dan cuenta de la articulación necesaria para abordar problemas sociales de naturaleza multidimensional. En vistas de la situación social y económica de la población destinataria de planes sociales y de empleo, esta emergente dualidad en la intervención social del Municipio produce fugas de coordinación que permitirían, entre otras cosas, articular las necesidades de salud y educación con la capacitación y la inserción laboral de una población donde las mismas están entrelazadas.

Respecto de este último punto, considérese la siguiente situación. La Directora de la Dirección de Solidaridad manifestó su preocupación por el acceso de destinatarios y destinatarias de planes sociales al odontólogo¹⁶. En la actualidad, una dentadura de mala calidad constituye una barrera para obtener un empleo y, por ende, la capacitación tomada aisladamente es insuficiente para garantizar el acceso a un trabajo formal. En particular en el sector servicios, la presencia física es demandada por el empleador más allá de las presuntas destrezas del cargo¹⁷. La ma-

la dentadura parecería como un factor central de discriminación por parte de los empleadores. Sobre este punto, el Municipio no habría logrado una articulación virtuosa entre ambas preocupaciones (la de la salud bucal y la inserción en el mercado de trabajo). Más aún, una maestra de terminalidad educativa de Jefes y Jefas consideró que muchas veces las destinatarias eran discriminadas al hacer trámites en el Municipio, argumentado que ello ocurriría porque “las ven sin dientes”, por lo cual habría asumido ella misma la responsabilidad de realizar los trámites de las Jefas inscriptas en su curso ante el gobierno local.

Esta baja articulación entre las Direcciones de Empleo y Solidaridad contrasta con la articulación que ha logrado la Dirección de Solidaridad con el área de salud así como con su intenso trabajo en los centros comunitarios. También contrasta con la coordinación desarrollada con las defensorías locales e incluso con la propia provincia.

De esta forma, podría afirmarse que el Municipio segmentaría su agenda social y de capacitación para el trabajo y el empleo en dos esferas distintivas, por cierto desacopladas, de su labor. Sin una articulación cercana entre ambas actividades, construcciones tales como “la cultura de la pobreza” o la relación con el trabajo, aparecerían discursivamente disociadas del entorno que las genera y reproduce.

III.2. IMÁGENES DE GÉNERO: DERECHOS, RECLAMOS Y LA IRRUPCIÓN DEL PLAN JEFES Y JEFAS

“Cuando nosotros empezamos, una de las cuestiones que a mí particularmente me interesaba era tratar de que ellas se visualicen como personas enmarcadas en un nivel de pobreza bastante importante, y que tuvieran todavía el sentido solidario de colaborar con otros”.

La Directora del Plan Vida manifestó que el “marcado tinte político” de la red de manzaneras “hizo que las mujeres trabajen para el líder”. Respecto del Plan Jefes y Jefas, también afirmó que el mismo estuvo centrado en cómo las mujeres deberían poner límites en cuanto a la acción de punteros políticos “que las anotan, que las sacan”, resaltando el hecho de que en el marco del estado local “no se obliga a nadie”. Como contrapunto, desde su gestión, ella insistió que la orientación de la intervención estatal debería

apuntar a que las destinatarias fueran conscientes de que estaban beneficiándose de una política estatal con presupuesto público.

El objetivo de este enfoque es lograr que, a partir de las políticas sociales, en este caso el Plan Vida, las destinatarias logren “sentirse como personas”. La implementación del Plan Jefes y Jefas en el ámbito de las manzanas irrumpió de tal forma en una red ya establecida que hizo aparente un conjunto de problemáticas relativas a los derechos y las obligaciones individuales, el papel del estado y de la política. En los talleres organizados como parte del trabajo de las “guardias” anteriormente mencionadas, el personal de la oficina del Plan Vida junto con las manzanas discutieron cuestiones respecto de los derechos de las madres y sus obligaciones hacia sus hijos, del papel de las voluntarias, y del sentido de la contraprestación del Plan Jefes y Jefas y del Plan Vida. En efecto, en los talleres, se apuntó a “trabajar mucho” el “tema del respeto” entre las destinatarias:

“Cuando se implementa el Jefes y Jefas fue otra estructuración, otro hablar, ‘¿por qué si nosotras trabajamos no podemos ingresar al Jefes y Jefas? Nosotras estamos trabajando gratis’, y es cierto. Entonces hubo que hacer toda una reelaboración, qué es un contrato, en qué cosas me comprometo, que los contratos existen siempre, todo hablar y que se entienda, y trabajar mucho sobre los derechos”.

A propósito de las divisiones que implicó el Plan Jefes y Jefas, se trabajó en las “incumbencias” de cada parte, es decir, entre el estado y las destinatarias de planes sociales. Nuestra interlocutora insistió que uno de los ejes de su discurso fue señalar que el estado no tendría “la varita mágica” para solucionar en forma inmediata la totalidad de las demandas planteadas. De allí la necesidad de organizarse y dar prioridad a los reclamos. En lugar de nociones acerca de la dependencia de la asistencia del estado y de sus consecuencias no deseadas, las destinatarias son actores que se “comprometen” a “*decir las cosas como son, sin chicanes*”, aún cuando el estado deja muchos temas sin resolver, admitido explícitamente por nuestra interlocutora. En este marco, las reu-

niones de trabajo mensual fueron espacios precisamente para aprender a organizarse y a reclamar necesidades al estado:

“Aprendieron esto del no patoterismo, esto de venir a hacer un piquete en la puerta, ir a protestar. Acá piquetes no existían, pero esto de venir a protestar, esto es moneda corriente. Entonces empezábamos también a analizar eso, no que no se puede protestar, se puede pedir pero organizadamente con fundamento, no pedir por pedir o sin saber qué pido y a dónde pido”.

Las entrevistas a las integrantes de la Dirección de Solidaridad reflejan que las mismas construyen una imagen de estado en estrecha interacción con la sociedad y no una gestión pública unilateral, y una de las propuestas de trabajo fue “organizarnos entre todas para ver de qué manera se pueden gestionar las cosas y ver los logros obtenidos”. Esta relación aparece reflejada en el hecho de que su trabajo equivale a su “vida”, al comentar que las mujeres las consultaban para resolver múltiples problemas comunicándose incluso fuera de las horas de oficina. Este último aspecto sugiere la existencia de estrechas relaciones personales entabladas más allá de los requisitos formales del cargo público y sus tareas por parte de las funcionarias de esta Dirección.

UN DISCURSO DE IGUALDAD DE GÉNERO

Como contrapunto a la idea de una política neutra o silenciosa respecto de la equidad de género, bajo este segundo régimen las cuestiones de género son asuntos a tratar en forma abierta y explícita, como parte de la agenda de trabajo con las destinatarias. En efecto, el lugar de las mujeres en la familia y la identificación de “un lugar propio” se trabaja colectivamente en el ámbito de talleres impulsados por el personal de la oficina. Además, las cuestiones de género estarían concebidas como una relación entre varones y mujeres y, en tal sentido, las masculinidades también habrían encontrado un lugar en las representaciones y las acciones de esta oficina. Estos tópicos surgen, por ejemplo, en las discusiones acerca de los hijos. A propósito, la Directora comentó cómo

ella confronta a las destinatarias cuando le dicen que los hijos “*no tienen papá*” con la respuesta de que “*papá tienen, vos te peleaste, que es otra cosa*”. De esta forma, las madres múltiples con maridos que no están, según la imagen del Director de Acción Social, sería reemplazada por la de mujeres situadas en un conjunto de relaciones con figuras presentes y otras ausentes. En estas imágenes, las mujeres son concebidas con mayores grados de agencia así como con una mayor capacidad de transformar sus propias relaciones con los otros, por cierto contrastante con las visiones más estáticas anteriormente descritas. Finalmente, se visualizan “masculinidades deprimidas”, cuyas necesidades serían el reinsertarse en el mercado laboral, aspecto que también establece un punto de ruptura respecto de las nociones vertidas por parte de los integrantes de la Dirección de Empleo.

De esta forma, pareciera que aquí encontramos capacidades interpretativas más integrales así como capacidades relacionales más extendidas y densas que en el primer régimen mentadamente neutral en términos de las acciones hacia varones y mujeres.

IV. CONCLUSIONES

Al examinar las imágenes respecto de las relaciones de poder y las capacidades individuales de los y las destinatarias de acuerdo con su género, es posible identificar imágenes acerca del poder del estado, de sus capacidades, y su alcance territorial que varían aún dentro de un mismo estado local. La existencia de dos regímenes institucionales de género tan abiertamente opuestos entre sí devela que, en el marco de una misma institución, la implementación de políticas públicas puede variar notoriamente porque los actores responsables se diferencian en sus capacidades interpretativas y reflexivas. A partir de las imágenes acerca de las necesidades y urgencias de destinatarios y destinatarias de políticas sociales, los actores del estado despliegan disímiles capacidades de relacionarse con otros actores públicos y privados.

Un primer régimen identificado muestra ciertas contradicciones en

cuanto a la mentada “cultura del pedido” primordialmente entre destinatarias pero una apuesta – al menos en forma declarativa – a la educación y la capacitación. Por cierto, las interpretaciones de la necesidad de la capacitación como puente a una inserción laboral más estable parece colisionar con la imagen de dependencia de subsidios públicos por parte de mujeres pobres. Por otra parte, el estado parece contar con una baja disponibilidad de capacidades para implantar una estrategia sustantiva de capacitación.

Por el contrario, en un segundo régimen, el discurso de género es constitutivo de las imágenes sobre destinatarios y destinatarias e informa las acciones implementadas por el estado. El estado se percibe como responsable en parte de transformar las situaciones sociales en forma conjunta con los propios beneficiarios aunque ello no sea ni automático ni lineal. Se construye, en conjunto con las destinatarias, la noción de organizarse para visualizar y reclamar necesidades que estén enmarcadas dentro de las propias capacidades de respuesta del estado.

En síntesis, las cualidades y orientaciones de los actores estatales construyen, en forma agregada, capacidades del estado y pueden marcar una diferencia en las intervenciones sociales. Por tanto, las singularidades de los actores, sus trayectorias vitales y perfiles profesionales tienen relevancia analítica para comprender los regímenes locales de implementación y dar cuenta de las enormes variaciones en las acciones públicas y sus tramas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKER, J. (1990). “Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations”, *Gender and Society* Vol. 4 (2): 139 – 158.
- CONNELL, R. W. (1990). “The State, Gender, and Sexual Politics. Theory and Appraisal”. *Theory and Society* Vol. 19: 507 – 544.
- DI MARCO, G.; RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L.; LLOVET, V.; BRENER, A. (2006). “El Plan Jefes y Jefas de Hogar: una mirada desde los procesos de ampliación de derechos de las mujeres”. Cuartas Jornadas de

- Investigación en Antropología Social. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- ECHEVARRIA, K. (Editor) (2006). *Informe sobre la situación de los servicios civiles en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
 - GOODWIN, J. (1997). *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911-1929*. Chicago: University of Chicago Press.
 - GRINDLE, M. S. (1997). "Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries". *World Development* 25 (4): 481 - 495.
 - HANEY, L. A. (1998). "Engendering the Welfare State. A Review Article", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 40 (4): 748-767.
 - HANEY, L. A. (1996). "Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance". *American Sociological Review* Vol. 61: 759 - 778.
 - RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2008). "Las escaleras de Escher: La transversalización de género vista desde las capacidades del estado". *Aportes* 14 (25): 53 -70.
 - YANCEY MARTÍN, P. (2003). "'Said and Done' versus 'Saying and Doing'. Gendering Practices, Practicing Gender at Work". *Gender and Society* 17 (3): 342 - 366.
 - ZAREMBERG, G. (2004). *Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile*. Serie Política Sociales 90. Santiago de Chile: CEPAL.

NOTAS

1 Quiero agradecer los comentarios de Graciela Di Marco y Valeria Llobet. Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de la autora.

2 Por un análisis empírico de los diversos grados de avance del servicio civil profesional en América Latina véase Echevarria (2006).

3 Para un resumen de esta discusión véase Rodríguez Gustá (2008).

4 El Pinar es un nombre ficticio para proteger la identidad del municipio del conurbano

bonaerense que ha sido tomado como el caso de estudio de este trabajo.

5 En cuanto a la metodología, la investigación ha consistido en el estudio de la implementación del Plan de tres municipios y se han realizado entrevistas a jerarcas, funcionarios de diferente nivel, destinatarios y destinatarias, así como actores sociales involucrados con la ejecución del Plan. Este trabajo emplea material de las entrevistas cualitativas realizadas en el contexto de la mencionada investigación.

6 En 1994, se creó en la Provincia de Buenos Aires una estructura de mujeres voluntarias denominadas manzanas y comadres con el propósito de implementar varias acciones sociales en barrios con necesidades básicas insatisfechas, principalmente el programa alimentario Plan Vida para combatir la morbilidad y la desnutrición infantil. A pesar de las recurrentes asociaciones entre manzanas y clientelismo, Zarembberg (2002) identificó cuatro formas de intermediación entre las manzanas, el estado y el barrio: por pedido, por demanda, por reclamo y por proyecto.

7 Estas dos últimas, otrora destinatarias del Plan, son funcionarias en un doble sentido: i) porque su contraprestación consistió atender a la población beneficiaria que se acercaba al Municipio, oficiando de este modo como la cara del municipio ante el Plan, y ii) porque luego de unos años fueron contratadas por "El Pinar" e incluso una de ellas ya es parte de la planta permanente.

8 El término *generizado*, acuñado por Acker (1990), refiere a la asociación entre lo femenino y masculino con tareas y roles designadas para mujeres y varones respectivamente, donde los atributos masculinos gozan de una mayor jerarquía.

9 No es posible evaluar si estos cursos posteriormente facilitaron la inserción diferencial de varones y mujeres en el mercado laboral.

10 Si bien me refiero aquí exclusivamente a las empresas locales, esta situación se dio prácticamente en toda la provincia.

11 El Consejo Consultivo Local es una instancia fomentada en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados conformada por representantes del municipio, de organizaciones de la sociedad civil territorial y por las empresas del partido. No todos los municipios llegaron a armar CLES para la implementación del plan, pero en el caso de El Pinar el CLES se formó tempranamente y continúa funcionando.

12 Según Guimenez 2005, esta noción de cultura está ampliamente difundida en el discurso argentino sobre las políticas sociales y el trabajo. Al respecto, Guimenez (2005: 109) comenta: "Es muy gráfico el discurso hegemónico neoliberal acerca de lo que importa es trabajar ... ya que no se discute ni se acepta discutir las condiciones en que se lleva a cabo el trabajo, ni el monto que se paga, porque lo único importante es trabajar, es lo que da sentido a la vida y dignidad a la gente. Es tan fuerte esta percepción, no sólo en las autoridades de cualquier nivel sino en los propios trabajadores (desocupados o no), que no forma parte de la agenda pública y tampoco de las organizaciones sindicales proponer una discusión de este tipo".

13 Se desconoce así que existen punteras y piqueteras.

14 La aprobación de un proyecto Manos a la Obra implica la siguiente secuencia de pasos. Primero, el proyecto presentado por los y las beneficiarias se examina en el Muni-

cipio, procede a inspeccionar el lugar y dar un dictamen de la factibilidad del proyecto. En segundo lugar, este dictamen se eleva al CLES, que usualmente realiza consultas y puede disponer de una visita al proyecto. En tercer lugar, el proyecto es elevado al Ministerio de Desarrollo. El Ministerio designa tutores para el proyecto, el cual es inspeccionado regularmente. Estas inspecciones son hechas por parte de personal del Ministerio que supervisan al proyecto y a los tutores. A las inspecciones concurre también un funcionario del Municipio.

15 La conducción del Plan desde la Provincia por parte de las esposas de los gobernadores (Hilda "Chiche" González de Duhalde y María Isabel Zapatero de Ruckauf) formó parte de esta tradición.

16 En su opinión, la mala dentadura no resulta meramente de la alimentación porque, en este sentido, el municipio así como la provincia repartirían alimentos en cantidades suficientes para garantizar una nutrición aceptable. De acuerdo con ella, esta situación probablemente sea debida a los hábitos adquiridos.

17 En algunos municipios, como Morón, el área de empleo trabaja en conjunto con acción social a efectos de garantizar el cuidado de la dentadura de los Jefes y Jefas.