

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Emergencia social y equidad de género:
una mirada analítica de género al P.A.N.E.S**

Valentina Perrota
Tutora: Karina Batthyány

2006

ÍNDICE

1. Presentación.....	3
2. Marco conceptual.....	5
2.1 Género y sistema de género.....	5
2.2 División sexual del trabajo.....	6
2.3 Equidad de género.....	6
2.4 Políticas sociales y género.....	8
2.4.1 Necesidades prácticas y de género en las políticas sociales.....	11
2.4.2 Enfoques de género en las políticas sociales.....	12
2.4.3 Estrategias de actuación de políticas sociales con perspectiva de género.....	13
2.4.4 Políticas “ciegas al género”.....	13
2.5 Institucionalización del enfoque de género en el Estado.....	14
2.6 Pobreza y género.....	15
2.6.1 Pobreza desde perspectiva de género.....	15
2.6.2 Una frágil ciudadanía social.....	16
2.6.3 Mercado de trabajo y pobreza.....	17
2.6.4 Cuidados y responsabilidades familiares.....	18
2.6.5 Escasez de tiempo.....	19
2.6.6 Inequidad al interior del hogar.....	19
2.6.7 Aportes para la transformación de la inequidad de género.....	20
3. Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social.....	22
3.1 Contextualización.....	22
3.1.1 Políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina.....	22
3.1.2 Impacto de género.....	23
3.2 Marco.....	24
3.3 Descripción.....	24
3.3.1 Formas de ingreso y metodología de selección de beneficiarios.....	24
3.3.2 Programas de protección social.....	25
3.3.3 Programas de promoción social.....	25
3.3.4 Programas que brindan servicios.....	25
4. El PANES desde una perspectiva de género.....	26
4.1. Selección de los beneficiarios.....	27

4.1.1 Descripción del ICC	27
4.1.2 Pobreza en términos de ingresos.....	28
4.1.3 Hogar como unidad de análisis.....	29
4.2 Población PANES desde perspectiva de género.....	30
4.2.1 Características generales.....	30
4.2.2 Sexo del jefe de hogar.....	31
4.2.3 Presencia de menores en los hogares PANES.....	32
4.2.4 Situación laboral por sexo.....	33
4.3 Contrapartidas exigidas.....	35
4.4 Rutas de Salida.....	36
4.5 Trabajo por Uruguay.....	38
4.6. Contexto de género en el Estado.....	40
4.6.1 Varias institucionalizaciones simultáneas.....	40
4.6.2 Estrategias de actuación de INAMU.....	41
5. Conclusiones generales.....	43
6. Bibliografía.....	49
7. Agradecimientos.....	52
8. Anexos.....	53

1. PRESENTACIÓN

Las desigualdades de género surgen de las construcciones socioculturales e históricas que transforman las diferencias sexuales en discriminaciones y sitúan a las mujeres en una situación desfavorable en relación a los hombres. Estas desigualdades se expresan en la división sexual del trabajo y en un acceso diferencial y jerarquizado a recursos materiales y simbólicos, así como al poder en sus distintas expresiones. La división sexual del trabajo es la definición de dos ámbitos bien diferenciados: el ámbito privilegiado de la vida pública asociado al mundo productivo que corresponde a los hombres, y el ámbito desvalorizado de la vida privada vinculado al mundo reproductivo que corresponde a las mujeres. Esta división tiene varias consecuencias negativas para las mujeres como la feminización de la pobreza, que implica las mayores posibilidades que tienen las mujeres de ser pobres, el acceso diferenciado al mercado de trabajo, donde las mujeres obtienen empleos de peor calidad y remuneración y la segmentación del mismo, a partir de la cual encontramos trabajos “femeninos” y “masculinos”. A esto se suma la desigual distribución del tiempo, que implica que las mujeres dedican mayor cantidad de horas al trabajo no remunerado que los hombres.

Teniendo en cuenta estos y otros factores, los estudiosos del tema señalan la urgencia de incorporar en las políticas públicas que promueven el bienestar de los ciudadanos, una perspectiva de género como un requisito fundamental para lograr la equidad social. Los países latinoamericanos han implementado en los últimos años diversas propuestas de políticas de erradicación de la pobreza, las cuales han sido criticadas por no incorporar la perspectiva de género en su diseño e implementación, lo que implica seguir perpetuando las desigualdades mencionadas. Sumado a esto, las evaluaciones realizadas sugieren que en varios casos estas políticas demandan una sobrecarga de trabajo para las mujeres, debido a las exigencias de los distintos programas que las conforman. En este contexto Uruguay se encuentra a un año y medio de la implementación del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES). Dicho plan es sin duda uno de los pilares fundamentales del programa de gobierno de la izquierda en nuestro país. Es además la primera vez que se implementa una política de estas características en Uruguay, por lo que es indiscutible su relevancia social y política.

La siguiente monografía analiza desde una perspectiva de género el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES). Para ello se propone indagar sobre su fundamentación y objetivos, sobre la forma de seleccionar a los beneficiarios y el diseño de sus principales componentes: el programa Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay. Se han seleccionado estos dos programas por ser los de promoción social, que pretenden ir más allá de las transferencias y la provisión de servicios. En primera instancia, buscamos conocer si este plan contempla la equidad de género, describir qué supuestos de género están presentes en esta política social y qué necesidades de género son contempladas. Todo lo cual nos lleva a figurarnos cuál será el impacto de género esperado.

Nos proponemos también examinar los datos que brinda el MIDES sobre los beneficiarios del plan en el documento Perfil Social de la Población PANES de mayo de 2006, con el fin de realizar una descripción de corte cuantitativa de la situación de las mujeres en la población objetivo. En este sentido buscamos conocer en qué medida se refleja la feminización de la pobreza en la población PANES y si efectivamente éste les llega a las mujeres y de qué forma les llega. El análisis sobre la fundamentación, objetivos, e implementación del PANES así como el análisis de la población beneficiaria y de los programas que lo conforman, se basa en

varios documentos que se encuentran disponibles en la página oficial del MIDES, y se presentan en los anexos. (www.mides.gub.uy)

También se analiza desde una perspectiva de género el instrumento utilizado para la selección de los hogares beneficiarios del plan. Consideramos fundamental analizar este instrumento para conocer en qué medida este plan contempla la equidad de género en la selección de los beneficiarios. En este sentido, se analiza desde la perspectiva teórica planteada, la fundamentación y composición del Índice de Carencias Críticas, a partir del documento elaborado y facilitado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UDELAR.

La perspectiva teórica definida para este análisis incluye entre sus dimensiones centrales la noción de sistema de género y división sexual del trabajo, el concepto de equidad de género sustentado en siete principios normativos, las políticas sociales y sus vínculos con el género, la institucionalización del enfoque de género en el Estado y las múltiples dimensiones de la noción de pobreza definida desde una perspectiva de género.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 Género y sistema de género

Resulta necesario comenzar definiendo el concepto de *género* en el cual se sustentará este análisis, dado que es una categoría que ha adquirido varias acepciones desde su aparición varias décadas atrás. Coincidimos con la noción de género que refiere a las formas históricas y socioculturales en que hombres y mujeres interactúan y dividen sus funciones. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo. Esta noción no hace referencia a las características directamente reductibles o derivadas de realidades biológicas o naturales sino a aquellas que varían de una cultura a otra según su manera de organizar la acción y la experiencia. Por lo tanto, este concepto se diferencia de la noción de sexo, que hace referencia a características biológicas universales y congénitas que establecen diferencias entre mujeres y varones. Definido de esta forma el género es por tanto, una noción que apunta a la construcción social, al producto cultural que va estableciendo qué es propio del varón y de la mujer respectivamente y es por tanto una categoría relacional. A través de los procesos de socialización se asumen estas identidades y roles como propios a mujeres y varones, y por este mecanismo se naturalizan. Esta categoría permite analizar papeles, responsabilidades, limitaciones y oportunidades diferentes de hombres y mujeres en diversos ámbitos. (Aguirre, 1998)

Es importante señalar a su vez, que concebimos al género enmarcado en un sistema más general, que se define como *sistema de género* y que refiere al “conjunto de elementos que incluye formas y patrones de relacionamiento social, prácticas asociadas a la vida social cotidiana, símbolos, costumbres, identidades, vestimenta, tratamiento y ornamentación del cuerpo, creencias y argumentaciones, sentidos comunes y otros variados elementos que permanecen juntos gracias a una débil fuerza de cohesión y que hacen referencia directa, o indirectamente a una forma culturalmente específica de registrar y entender las semejanzas y diferencias entre géneros reconocidos, es decir, en la mayoría de las sociedades humanas, entre varones y mujeres”. (Anderson, 1997 en 2006)

Es posible identificar en los sistemas de género relaciones de poder entre hombres y mujeres, que definen ámbitos preferenciales para cada uno, para las mujeres el doméstico y para los hombres el público. Como todo sistema, las diferencias entre hombres y mujeres, se encuentran legitimadas en ideologías fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo. Es por esto que los integrantes de una sociedad reconocen qué derechos, responsabilidades, restricciones y recompensas están definidas para sexo. A su vez, las normas sociales refuerzan las expectativas referidas a la conducta adecuada para uno y otro sexo y su violación es vista como trasgresión o desviación de conducta (Aguirre, 1998).

Debemos enfatizar que hablamos de una construcción cultural específica de comprender las semejanzas y diferencias entre varones y mujeres a partir de la cual se explica la organización de la familia, la organización sexual del trabajo, la forma de involucramiento de mujeres y varones en la vida pública y política. El carácter histórico de los sistemas de género implica que éstos cambian en el tiempo y en el espacio y sobre todo que se pueden transformar.

Anderson (2006) propone mirar al sistema de género como si fuera un calidoscopio que revela distintas caras y que al girarlo, los mismos elementos se ordenan en nuevas configuraciones. La autora distingue cinco caras o dimensiones del sistema de género. En primer lugar, lo concibe como un sistema de *clasificación* que enuncia las categorías que ordenan el mapa

cognitivo que corresponde a este dominio. A su vez, lo define como un sistema de *reglas* constituido por leyes, normas sociales, costumbres y prácticas habituales, incluso de pensamiento, dado que existen sanciones y hay quienes vigilan el cumplimiento. A su vez, implica un sistema de *roles* definidos reciprocamente, de transacciones e *intercambios* que se producen entre personas “con género” y por último lo concibe como un sistema de símbolos, criterios y argumentos que definen jerarquías de valor y *prestigio*.

Cabe señalar que los sistemas de género han sido históricamente de dominio masculino aunque a través de diferentes formas. Esto es, hay un origen sistémico en las desigualdades de género, cuyas raíces se asientan en distintos niveles de la realidad: simbólico, normativo, en las prácticas sociales y en las subjetividades personales. Estas desigualdades están a su vez condicionadas y afectadas por otros sistemas que generan desigualdades en las sociedades. Para analizar las desigualdades sociales es importante articular los sistemas de género con otras relaciones sociales como las derivadas de la producción, la etnicidad, la nacionalidad y los grupos de edad (Guzmán, 2001).

2.2 División sexual del trabajo

Un aspecto clave de todo sistema de género es la *división sexual del trabajo* que establece la separación de ámbitos de trabajo para mujeres y hombres. Esta separación explica y reproduce el sistema de género. Por un lado, hay una identificación de la maternidad biológica con las tareas de la reproducción del grupo familiar en su conjunto. Esta maternidad está socialmente desvalorizada, es invisible aunque resulta imprescindible para la reproducción social. Por otro lado, de los hombres se espera que proporcionen el sustento a través de una actividad fuera del hogar. Sus actividades están más directamente vinculadas a estructuras económicas, políticas y sociales que corresponden al ámbito de lo público y están socialmente más valoradas. El trabajo reproductivo en cambio, es desvalorizado por estar encerrado en la esfera doméstica. (Bruera, González, 2005)

Esto significa, en palabras de Saltzman (1989) que histórica y universalmente, las mujeres tienden a hacerse cargo del conjunto de responsabilidades asociadas con los hijos y el hogar, y la medida en la que participan en otros tipos de trabajo es variable, por otro lado, los hombres se ocupan universalmente de tareas extradomésticas y la medida de su participación en el trabajo doméstico y de crianza de los hijos varía. Si bien el hecho de que los hombres y las mujeres realicen distintos tipos de trabajo no equivale a decir que unos sean superiores de ninguna manera que otros, empíricamente las tareas realizadas por los hombres son más apreciadas y mejor recompensadas que las realizadas por las mujeres.

2.3 Equidad de género

La teoría de género, ha asociado dos concepciones distintas a la noción de equidad de género. Algunos enfoques han enfatizado en la *igualdad*, que implica tratar a las mujeres exactamente de la misma forma que a los hombres. Por otro lado, se ha enfatizado en la *diferencia*, lo que implica tratar a las mujeres de forma diferente en aquellos aspectos en los que difieren de los hombres. Los igualitaristas han sido criticados por presuponer lo masculino como norma, generando desventajas para las mujeres, mientras que las aproximaciones de la diferencia han sido criticadas por asumir cierta esencialidad de la femineidad que refuerza los estereotipos existentes. Siguiendo a Fraser (1997), la equidad de género no puede ser identificada mediante un único valor o norma, por ejemplo la igualdad o la diferencia. Se trata de una

noción compleja que comprende una pluralidad de principios normativos que se desarrollan a continuación:

El *principio anti-pobreza* refiere a la prevención de la pobreza, que dadas las desigualdades de género, adquiere una naturaleza específica para las mujeres. Si bien este principio puede ser satisfecho de distintas formas, no todas ellas son aceptables dado que algunas no respetan varios de los siguientes principios.

El *principio anti-explotación* supone impedir la explotación de personas vulnerables. Se definen por lo menos tres dependencias explotables a las que la mujer está más expuesta: la dependencia explotable respecto de un solo miembro de la familia, la dependencia explotable respecto de los empleadores, y la dependencia explotable respecto de los funcionarios estatales. Una política social, en lugar de enviar a la mujer de una dependencia a otra debe prevenir las tres simultáneamente.

El *principio de igualdad en el ingreso* supone la igualdad en la distribución del ingreso real per cápita reduciendo la diferencia entre los ingresos de hombres y mujeres. Este principio es crucial puesto que gran parte del trabajo de las mujeres no es recompensado y que muchas mujeres padecen una pobreza “escondida” debido a la distribución desigual de los recursos al interior del hogar. Este principio debe impedir el pago desigual para trabajos iguales de hombres y mujeres así como la subvaloración de los trabajos y capacidades femeninas.

El *principio de igualdad en el tiempo libre* exige la igualdad en la distribución del tiempo libre. Resulta de gran relevancia dado que las mujeres debido al trabajo no remunerado, sufren en mayor medida la pobreza de tiempo. Implica medidas tendientes a impedir la exigencia de una doble jornada para las mujeres y una simple para los hombres.

El *principio de igualdad de respeto* supone que se reconozca a la mujer como persona y que se reconozca su trabajo. Excluye las disposiciones que reifican y menosprecian a las mujeres y es incompatible con los programas de bienestar que trivializan e ignoran sus contribuciones al bienestar social.

El *principio anti-marginación* implica promover la plena e igual participación de las mujeres a la par con los hombres en todas las esferas de la vida social generando las condiciones necesarias para su participación. Esto exige la provisión de guarderías, el cuidado de ancianos, el desmantelamiento de culturas de trabajo machistas y de entornos políticos hostiles a las mujeres, entre otros.

El *principio anti-androcentrismo* exige reestructurar las instituciones androcéntricas de manera que no se exija a las mujeres actuar como hombres ni adaptarse a instituciones diseñadas para ellos para poder disfrutar de niveles comparables de bienestar.

Todas y cada una de estas normas deben ser respetadas simultáneamente para que la equidad de género pueda lograrse.

Resulta interesante desde otro ángulo realizar tres precisiones útiles con respecto a la noción de equidad. Se sostiene que dicha noción implica tres dimensiones: la equifonía, la equivalencia y la equipotencia. Por *equifonía* se entiende la posibilidad de acceder al uso de la palabra, al uso de la voz. En el caso de la equidad de género, esto implica que la voz que emiten las mujeres tenga el mismo valor e incidencia a nivel social que la voz que emiten los

varones. Por *equipotencia* se entiende la equidad en el acceso y el ejercicio del poder y la igualdad frente al poder. Por *equivalencia* entendemos el hecho de que las actividades que realizan varones y mujeres tengan igual valor, tanto en lo económico como en su reconocimiento social.¹

Llevar a la práctica estas definiciones teóricas sobre la equidad implicaría muchos cambios en la vida real de hombres y mujeres. Entre ellos se requiere que las mujeres ejerzan autonomía personal, esto es, que tengan capacidad para decidir sobre su vida en todos los aspectos, que se vincula directamente con la posesión de recursos propios. A su vez, es imprescindible en este sentido, modificar la organización familiar, dedicando hombres y mujeres el mismo interés y tiempo a las tareas domésticas. Por otra parte, las posibilidades laborales deben estar realmente al mismo nivel entre las personas de ambos géneros. Por lo tanto, es necesaria la implementación de políticas de discriminación positiva hacia las mujeres, quienes tienen mayores dificultades para la inserción laboral real.

2.4 Políticas sociales y género

Otra de las dimensiones centrales de este análisis es la noción de política social, por lo que es necesario profundizar en su definición. En primer lugar, entendemos que toda política social es una *política pública* concebida ésta como la respuesta del Estado a una realidad específica, la cual se representa de determinada forma y se quiere intervenir para producir transformaciones. Esta definición de política pública, se inscribe dentro de las definiciones legalistas o institucionalistas, que ponen el énfasis en el lugar de su formulación, es decir que consideran a la política pública como aquello que los gobiernos hacen o dejan de hacer, o como decisiones tomadas o sancionadas por los actores gubernamentales. (Busquets, 1996)

Asimismo, señala Busquets que a los efectos del análisis de las políticas públicas, puede unirse a esta noción, la de proceso decisorio. El proceso decisorio puede ser resumido en la fase de identificación de problemas, sugerencia de alternativas, discusión de alternativas y decisión propiamente dicha. Resulta clave enfatizar en este proceso de identificación de problemas y selección de éstos como la primera instancia de reconocimiento al interior de la agenda política, y poder identificar quienes son los actores relevantes en ese proceso. A partir de allí se define la forma en que el Estado interviene en esa realidad, es decir los programas y proyectos que implican objetivos, medios y recursos. Es importante visualizar entonces que este proceso refiere a un conjunto de normas y representaciones simbólicas que dan sentido a la comprensión de la realidad y a la forma en que se desea intervenir.

Por su parte, para Meny y Thoenig (1992) una política pública refiere a los actos y los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. Para estos autores, una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Además de una definición, enumeran cinco características básicas de toda política pública. Toda política pública se compone de un contenido, movilizándose recursos para su implementación. Cuenta a su vez con un programa, dado que una política pública no se reduce a un acto concreto y aislado de una autoridad sino que supone un marco más general con ejes específicos. Sumado a esto, una política pública se compone de una orientación normativa, asumida conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias. También se

¹ Perspectiva tomada de Bathyány (2006), ponencia en el Seminario "Hacia la construcción del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos: nuevos roles, nuevos diálogos", organizado por INAMU.

compone de un factor de coerción que resulta de la legitimidad que la autoridad transfiere a la decisión. Por último, una política pública contiene una competencia social, ya que se define por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. (Meny y Thoenig, 1992 en Mancebo, 2002)

Ahora bien, la *política social* es un tipo de política pública y requiere una definición más específica, para lo cual nos basaremos en la noción brindada por Herrera y Castón (2005) que la definen como el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social de bienestar de una población por vía política.

Se sostiene que en sus orígenes, la política social nace ligada a la idea de proteger al trabajador y a su familia por lo que entre sus objetivos se encuentran la asistencia y la protección social. Actualmente se extiende más allá de la protección al trabajador y se asocia a la generación de mecanismos que permitan hacer frente a situaciones que amenazan la sobrevivencia y reproducción humana de acuerdo a determinados estándares que la sociedad acepta como legítimos. La protección social comprende la labor del Estado orientada a apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, lo que dificulta sus posibilidades de integración social y está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas distintas a las prestaciones continuas de los servicios sociales básicos. Estas prestaciones suelen ser monetarias y pueden ser regulares operando bajo la forma de bonos mensuales como respuesta a las necesidades y demandas de la población vulnerable. También se ofrece asistencia social en especie como la entrega de medicamentos, alimentación, materiales de construcción, etc.

Otro de los objetivos de la política social se vincula a la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica. En este sentido, la política social no se concibe sólo como un mecanismo prestador de servicios en casos de necesidad sino que es el constructor simbólico de un espacio compartido que da origen a la comunidad sociopolítica, al interior de la cual las personas reconocen formar parte de un destino colectivo compartido.

Sumado a esto, la política social actúa como articuladora y proveedora del bienestar y como balanza de ajuste y redistribución de cuotas de protección social, generación de oportunidades y mecanismos de movilidad social. En este sentido la política social administra un amplio campo social que no se reconoce propio del mercado, en el que las personas pueden responder a necesidades y expectativas que tienen relación directa con su bienestar. De esta forma opera como mecanismo que ejerce poder y control para administrar protección y oportunidades instalando mallas, redes y colchones que administran la repartición del bienestar y articulan esperanzas de contar con un sistema de servicios sociales que estará detrás a la hora de armar proyectos de vida ligados, por ejemplo al trabajo, el estudio, la constitución de la familia o la llegada de los hijos. De esta manera, el concepto de bienestar se vincula al reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos tanto universales como selectivos que se distribuyen con criterio de equidad e igualdad de oportunidades sociales. (Herrera y Castón, 2003, en Serrano, 2005)

La realización de derechos sociales de ciudadanía también es otro objetivo importante de la política social. Se entiende que la acción del Estado a través de la política social instala el concepto de derechos sociales, distintos a los derechos cívicos y políticos, pero igualmente importantes a la hora de exigir respuesta pública y de operar como garantes de la construcción

de la comunidad nacional. En este sentido, la labor del Estado en la provisión de servicios básicos constituye un desempeño básico de su propia carta de ciudadanía. (Serrano, 2005)

En los últimos años, las políticas sociales han sufrido transformaciones que no pueden desvincularse de los cambios en el Estado, la sociedad y los modelos de desarrollo vigentes. En la historia reciente de América Latina, es posible definir dos modelos de desarrollo económico y social, el modelo de sustitución de importaciones y el modelo neoliberal. (Rolando Franco, 1996, en Provoste, Espino, 2006)

Durante las décadas del treinta al setenta, se instala en América Latina el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, que suponía un Estado fuerte concebido como motor de desarrollo social y económico que ejerce roles de promotor de la industria nacional, de productor directo y de proveedor de servicios básicos. En el área social, es un Estado regido por un principio universalista instaurador de derechos sociales. Se sostiene que en este modelo el desarrollo de derechos responde a la fuerza política y social de un funcionariado y una clase obrera en expansión. El mecanismo principal de acceso a los derechos sociales es el contrato de trabajo regido por el concepto de salario familiar. Con respecto a las mujeres, su acceso a los derechos es mediado por el cónyuge asalariado y en el caso de aquellas mujeres trabajadoras mediante el ejercicio del deber materno. En este modelo el salario de la mujer es visto como un complemento por lo que puede ser y es más reducido que el del hombre. Por su parte, las políticas sociales no sólo tienen un efecto redistributivo sino también disciplinador dado que las condiciones de acceso a los beneficios son un instrumento eficaz para inducir comportamientos deseados.

Alrededor de la década del ochenta, se observa la implantación del modelo neoliberal, que reduce al Estado a su mínimo indispensable para promover desarrollo. Este Estado debe garantizar los equilibrios macroeconómicos reduciendo el gasto público y facilitando la integración al mercado global. Este modelo tiende a la privatización de empresas públicas reduciendo el empleo en el sector público y desregularizando la economía. Con respecto a lo social, se rompe con el universalismo a través de intervenciones focalizadas. Se expande la provisión de servicios sociales a través del mercado y se recortan los derechos laborales. En este modelo, el titular de la acción social del Estado deja de ser el trabajador para pasar a ser las familias en situación de pobreza o indigencia. En este sentido, el papel de las mujeres se vuelve clave como mediadora entre el Estado y el grupo familiar canalizando la asistencia directa o los apoyos a la comunidad.

Con la crisis del modelo neoliberal, no está claro como operan los cambios recientes en un nuevo modelo de desarrollo, pero la literatura señala que estamos en presencia de un “nuevo Estado social” que define políticas sociales particulares. En este contexto, se afirma que los programas de focalización de la pobreza, son concebidos como modelo de la nueva política social. A partir de los años noventa se implanta este “nuevo Estado social” que parte de la crisis del antiguo Estado social, pasa por el ajuste liberal de los ochenta y continúa desarrollándose actualmente. Este Estado se caracteriza por un nuevo concepto de lo público social adoptando medidas de la receta liberal del ajuste como la descentralización y desarrollo socioterritorial, la privatización y la focalización, articulándolos con nuevos temas en la agenda social como el género, la familia y las políticas de vida. A su vez se da paso a los programas de desarrollo como nuevo contenido de política y el Estado social se desvincula del ámbito del trabajo. El Estado social latinoamericano se ve cruzado por temas de ciudadanía y participación. También las nuevas tecnologías inciden de forma gravitante en las opciones y posibilidades que se abren a la gestión de lo social. (Serrano, 2005)

Lerner (1996), sostiene que los programas de focalización de la pobreza son el modelo de la nueva política social debido a que ya no se dirigen a los obreros sindicalizados ni a los sectores medios sino a los más pobres. Estos programas, buscan corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza comprometiéndolos de tal modo que éstos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de viviendas, para el levantamiento de carreteras, etc. A su vez, se les responsabiliza en programas educativos y de salud. Un rasgo particular de estos programas es que se alejan del paternalismo de las políticas sociales anteriores, se establecen por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos, que eran las instancias encargadas en el pasado de tramitar beneficios sociales a cambio de apoyo político. Esta autora, señala que estos programas son objeto de fuertes debates entre intelectuales y dirigentes políticos latinoamericanos por varias razones; entre ellas el hecho de que surgen por iniciativa de instancias externas como el Banco Mundial, lo cual genera rechazo en el continente. También se debate acerca de las clientelas políticas a las que dan lugar, pero sobre todo se critican las grandes expectativas que se siembran en torno a tales programas que chocan con la realidad de un impacto reducido.

Un aporte interesante a tener en cuenta sobre todo programa social, y que se aplica claramente a los programas anti-pobreza es que éstos operan sobre la base de una concepción social y políticamente convalidada sobre quienes son “los otros”, no solamente en términos de cuáles son las categorías de personas en condiciones de riesgo que requieren de intervención estatal, sino a partir de una representación social de la vida cotidiana de los “diferentes”, de sus necesidades y expectativas. Se establece así, para cada propuesta programática, una demarcación discursiva y operacional que le da identidad a los actores participantes y al tipo de relaciones que se establece entre ellos, en un juego de búsqueda de consensos que acepta conflictos “tolerables” y que difícilmente cuestiona el “sentido” de estas creencias y prácticas. (Cardarelli, Rosenfeld, 2000)

2.4.1 Necesidades prácticas y estratégicas de género en las políticas sociales

Hemos señalado que las políticas sociales en su proceso decisorio, definen determinadas necesidades de la población objetivo que se proponen satisfacer por medio de ciertas intervenciones. Otro aspecto que desarrollaremos a continuación, es que las políticas sociales contienen enfoques de género explícitos o implícitos. Una forma de aproximarse a estos enfoques es considerar qué tipo de necesidades definen para las mujeres.

Desde la perspectiva de género, se definen dos tipos de necesidades; por un lado las *necesidades prácticas de género* como aquellas necesidades que suelen ser comunes a todos los sectores como la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y el trabajo entre otras, pero que afectan de manera diferencial a hombres y mujeres debido a la división sexual del trabajo.

Por otro lado, *las necesidades estratégicas de género* son aquellas que exigen asumir la subordinación de las mujeres en las sociedades, y por lo tanto cuestionan la naturaleza de la relación entre hombres y mujeres, esto es, los roles diferenciados entre ambos en desmedro de la situación y posición de las mujeres. Por tanto, las estrategias vinculadas a responder a estas necesidades aluden a mejorar la posición social de las mujeres con relación a los hombres hacia la equidad y requieren por tanto, ciertos cambios estructurales que involucran al conjunto de la sociedad.

Con respecto a la definición de necesidades de las políticas sociales, el maternalismo es un término que implica un conjunto de argumentos discursivos y prácticas que, elogiando el rol materno femenino, propugna determinadas políticas y programas en nombre de necesidades y capacidades especiales de las mujeres, relacionadas con sus roles familiares. Estas definiciones, explícitas o implícitas, de las mujeres en términos de sus roles familiares dificultan el reconocimiento de sus derechos sociales. (Aguirre, 1997)

2.4.2 Enfoques de género en las políticas sociales

Un aspecto fundamental a destacar sobre las políticas sociales en general, es que contienen miradas de género implícitas que implican una forma específica de apreciar y legitimar relaciones entre hombres y mujeres, lo cual repercute directamente en el reconocimiento de los problemas, necesidades e intereses de mujeres y varones y en la forma de intervenir para producir los efectos deseados. La literatura especializada sostiene que se pueden distinguir cinco enfoques sobre la mujer que han guiado a las políticas sociales históricamente:

Se reconoce como *enfoque de bienestar* a aquel que tiene como propósito hacer a las mujeres en desarrollo mejores madres, por lo que se enfatiza en su rol reproductivo. Este enfoque busca cubrir las necesidades prácticas de género a través de aquel rol, mediante donaciones directas de alimentos, con medidas contra la desnutrición y con la planificación familiar. En tal sentido, las mujeres son vistas como beneficiarias pasivas del desarrollo.

Contrariamente, en el *enfoque de equidad* las mujeres son vistas como participantes activas en el desarrollo. En este enfoque se reconoce el triple rol de la mujer y se busca cubrir las necesidades estratégicas de género mediante la intervención directa del Estado, otorgando autonomía política y económica a la mujer, y reduciendo la desigualdad con los hombres. Este enfoque ha sido criticado como feminismo occidental y es impopular en los gobiernos. Se sostiene que tiene su auge en década de la Mujer de la ONU entre el 75 y el 85.

Por otra parte, encontramos el *enfoque antipobreza* que tiene como objetivo asegurar que las mujeres pobres aumenten su productividad. En este caso, la pobreza de las mujeres es vista como un problema del subdesarrollo y no de la subordinación. Por lo tanto se reconoce el rol productivo de las mujeres y se busca satisfacer las necesidades prácticas de género de ganar un ingreso, sobre todo mediante proyectos de pequeña escala. Se enfoca en integrar a la mujer al desarrollo dado que su marginación era vista como un obstáculo para ese proceso. En este sentido, hay que remarcar el rol de intermediación de la mujer para revertir ciertos parámetros de pobreza, desnutrición, marginalidad, etc. Se buscaba mayor eficacia en el rol tradicional de la mujer sin modificar su subordinación no poniendo en riesgo las jerarquías de género. Se instala en la década del 70 en adelante.

Más cercano en el tiempo, se encuentra el *enfoque de eficiencia* que predomina desde la crisis de la deuda externa de los años 80. Su objetivo es asegurar que el desarrollo sea más eficiente y efectivo mediante la contribución económica de la mujer. En este caso se busca satisfacer las necesidades prácticas de género dependiendo de los tres roles de la mujer y de un concepto elástico su tiempo. Las mujeres son vistas sobre todo en términos de su capacidad para compensar la disminución de los servicios sociales mediante la extensión de su jornada de trabajo.

Por último, el *enfoque de empoderamiento* es el más reciente, articulado por las mujeres del Tercer Mundo. Su propósito es dar más poder a las mujeres mediante una mayor confianza en sí mismas. Reconoce el triple rol de la mujer y busca satisfacer las necesidades estratégicas de género de manera indirecta, mediante la movilización de abajo hacia arriba en torno a las necesidades prácticas de género. Se instala también en la década de los 80 y es favorecido por la ONG's de mujeres.

Es preciso comprender que estos cinco enfoques nunca se presentan puros sino generalmente combinados, con líneas de uno u otro que aparecen priorizadas en cada caso. Esta clasificación permite visualizar el potencial transformador o mantenedor del statu quo que pueden tener unos u otros enfoques en las políticas sociales. Permiten analizar qué puntos de intersección tienen las políticas, proyectos y programas con estos enfoques y sobre todo qué implicancias. (Anderson, 2006)

2.4.3 Estrategias de actuación de políticas sociales con perspectiva de género

Más allá de los aspectos discursivos o programáticos, es posible analizar a las políticas sociales en su intervención práctica para conocer el impacto de género esperado. Incluso aquellas políticas que se definen como políticas con perspectiva de género requieren ser analizadas en su accionar. Astelarra (2004) propone analizar las políticas sociales a partir de sus estrategias de actuación a través de tres categorías de análisis:

Una política social puede proponerse actuar en un *nivel de conocimiento, de información, de sensibilización y de formación*. En este caso, pueden observarse medidas cuyo objetivo es ampliar la cultura de las mujeres, que brindan información sobre sus derechos o sobre aspectos específicos de su discriminación. También pueden encontrarse medidas que buscan sensibilizar a las mujeres o a la sociedad en general sobre la discriminación de género. En este nivel también se ubica la creación de conocimiento de género puesto que implica medidas tendientes a sacar a las mujeres de la invisibilidad y contribuir a difundir la dimensión de género en la sociedad.

Pero también es posible que una política social se proponga realizar *actuaciones directas contra la discriminación* y a favor de la igualdad real entre mujeres y hombres. Este tipo de actuaciones incluye la acción estructural, es decir, las acciones que buscan cambiar las estructuras que generan discriminación y la acción directa individual, asistencial y de formación ocupacional.

Por último, las políticas pueden proponerse actuar a favor del *desarrollo de la institucionalidad estatal y del apoyo a organizaciones de la sociedad civil*, lo cual implica las acciones para crear organizaciones y estructuras que aborden políticas antidiscriminatorias, que incluyen tanto instituciones públicas como organizaciones de mujeres y otras organizaciones sociales.

2.4.4 Políticas “ciegas al género”

Cuando las políticas sociales, a diferencia de las anteriormente mencionadas, no contemplan la equidad de género en su diseño, objetivos y acciones, pueden ser consideradas políticas “ciegas al género”. Estas políticas resultan de la aplicación de criterios y prácticas que se manifiestan en cuatro tipos de errores (Kabeer y Subrahmanian, en Anderson, 2006):

Cuando el diseño de una política parece desconocer las interconexiones entre el ámbito familiar o reproductivo y el ámbito productivo, se considera que comente el error de *compartimentación*.

Muchas veces sucede que las políticas sociales utilizan categorías abstractas como por ejemplo “los pobres”, o “la comunidad” y en este sentido no visibilizan las diferencias ni las inequidades internas de dichas categorías. En este caso se denomina a esta práctica error de *agregación*.

En otros casos, las políticas sociales se basan en la naturalización de las diferencias de género, que es frecuentemente utilizada para justificar el reforzamiento de las desigualdades con lo cual incurren en el error de *eternalización*.

Otro frecuente error es la *despolitización* que implica retraerse ante el riesgo de visibilizar conflictos, frente a lo cual, las políticas asumen una artificial distinción entre los aspectos técnicos y sociales de la planificación, asumiendo que las medidas técnicas no tienen implicancias sociales. Al aplicarse en situaciones de inequidad, estas políticas tienden a favorecer a los sectores de mayor poder en la comunidad.

2.5 Institucionalización del enfoque de género en el Estado.

Lograr que las políticas sociales incorporen la perspectiva de género y se propongan avanzar hacia la equidad en este aspecto requiere de un gran esfuerzo de institucionalización de este enfoque en el Estado, dado que éste es quien define sobre qué realidad incidir. En este sentido, institucionalizar el enfoque de género supone incidir en las prácticas institucionales que crean y reproducen inequidades sociales y de género, cuestionarlas y provocar cambios institucionales. Resulta interesante, para comprender la complejidad de la institucionalización del enfoque de género retomar la noción de *mall de institucionalización del enfoque de género* propuesta por Levy, quien manifiesta que los procesos de institucionalización tienen lugar en relación con por lo menos trece elementos, cada uno de los cuales representa un sitio de poder.²

Dichos elementos pueden agruparse en cuatro esferas: una esfera política vinculada a la voluntad política, los recursos y las políticas específicas; una esfera organizacional donde se ubica la responsabilidad central para los temas de género, los procedimientos, el desarrollo profesional y técnico, una esfera ciudadana que implica la presión política desde la base, las estructuras políticas representativas, la experiencia e interpretación de la realidad desde varones y mujeres y una esfera de implementación de proyectos, programas y políticas donde se ubican la investigación aplicada, la implementación de programas y la elaboración de teoría y metodología. La malla de institucionalización no tiene un punto de comienzo definido, dependerá del tipo de organizaciones que se esté analizando, de los momentos históricos y contextos culturales, cual es el punto de partida a definir. Dichos puntos no son fijos y no están establecidos de antemano dado que se trata de un proceso dinámico en que un punto conduce al otro. Cada elemento de la malla es un sitio de poder donde es necesario ubicar a cada actor relevante.

² Las interpretaciones sobre esta noción son tomadas de los trabajos de dos autoras: Vega (1997) “Mirada crítica a algunos instrumentos de capacitación y planificación de género”, y Batthyány (2000) “Género y desarrollo local: una articulación posible”.

Incluyendo esta noción en el análisis es posible hacer visibles las potencialidades y dificultades para la consideración de los temas de género como parte de la práctica institucional. Esta propuesta teórica, advierte sobre el hecho de que no alcanza con trabajar con componentes aislados ni con plantear la voluntad de que el enfoque de género esté presente en los proyectos de investigación, o plantearse la investigación específica en género, sino que institucionalizar el género implica un trabajo conjunto y complejo en éstas y otras áreas que requiere de una evolución y de un compromiso o voluntad política para generar las condiciones necesarias para que esto sea posible.

Así como en otras relaciones sociales, la institucionalidad de una perspectiva de género en el Estado, involucra la integración de una dinámica social que tiene en su base la cuestión del poder. Esto implica un contexto extrainstitucional, social en su sentido amplio, que incluye recomendaciones y acuerdos internacionales a favor de la equidad de género, orientaciones políticas de los gobiernos, opinión pública y ambiente cultural favorable o desfavorable a la equidad de género. A su vez, la cuestión política debe ser tenida en cuenta por los grupos interesados en institucionalizar este enfoque también en lo intrainstitucional. Es importante que estos grupos posean una estrategia política intra-institucional que permita desatar nudos, vencer resistencias y lograr aliados, para modificar las relaciones de poder que se producen interna y externamente

Otro indicador importante para analizar una política pública desde una perspectiva de género y conocer de qué manera contempla o no la equidad de género es el análisis de los presupuestos. Los presupuestos públicos reflejan las prioridades de los gobiernos, determinan el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos y son mecanismos de redistribución e inclusión social. En este sentido, su análisis busca determinar si un gobierno integra la perspectiva de género en todas las políticas, planes y programas o si, en nombre de una supuesta “neutralidad” y de un enfoque tradicional de los roles de las mujeres, no se consideran sus derechos y necesidades. La idea de un presupuesto es neutral al género termina perpetuando o ampliando las brechas entre hombres y mujeres puesto que de manera implícita reconoce al varón como el actor paradigmático sustentándose en las necesidades masculinas, en sus intereses y prioridades (Bruera, González, 2004).

2.6 Pobreza y género

2.6.1 Pobreza desde perspectiva de género

Profundizaremos ahora en otra de las dimensiones centrales de este análisis: la noción de pobreza, y su vínculo estrecho con el género. Actualmente se reconoce que la pobreza es un fenómeno que implica varias dimensiones, que obedece a diversas causas y se manifiesta de diferentes maneras, es decir, un fenómeno multidimensional y heterogéneo, que comprende carencias materiales, no materiales, subjetivas y culturales. En tal sentido, la pobreza puede definirse como el resultado de un proceso social y económico, con componentes culturales y políticos, en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo. Si bien la pobreza puede ser una situación que se mantenga en el tiempo, en muchos casos es variable, puede modificarse en el corto plazo, especialmente en función del empleo y el desempleo, por lo que es necesario entender la pobreza como un proceso y no como un estado. (CEPAL, 2004)

Desde la perspectiva de género, se ha enfatizado en el carácter multidimensional de la pobreza y también en que la pobreza afecta con mayor severidad a las mujeres debido a las discriminaciones que sufren éstas en el plano social, político y económico dado el sistema de género vigente. Hemos expresado que en este sistema, la división sexual del trabajo juega un rol fundamental, asignando a las mujeres el espacio doméstico y determinando la desigualdad en las oportunidades que ellas tienen para acceder a los recursos materiales y sociales así como a participar en la toma de las principales decisiones. En tal sentido es que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente, y que el género es un factor entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla.

Si bien se reconoce el carácter multidimensional de la pobreza, éste no se evidencia en las formas comúnmente aceptadas de medición. Las posibilidades de medición de la pobreza son un aspecto muy cuestionado desde la perspectiva de género. Sabemos que las decisiones acerca de cuál es el mejor instrumento de medición de un fenómeno son fundamentales en la observación del mismo, dado que se vinculan fuertemente con la conceptualización que se haga de éste. A su vez, la medición de la pobreza es un aspecto fundamental para la definición y ejecución de las políticas sociales. En tal sentido, podemos encontrar distintas formas de medición según apunten a unos u otros aspectos del fenómeno.

La perspectiva de género, que comprende una definición amplia de pobreza, plantea la necesidad de contar con nuevas formas de medición que den cuenta del dinamismo y multidimensionalidad del fenómeno. Hay consenso entre los estudiosos del tema que la medición de la pobreza por ingresos tiene limitaciones para mostrar las desigualdades de género, entre otras cosas, al no considerar que el trabajo doméstico no remunerado constituye un ingreso en aquellos hogares en los cuales existe una persona dedicada a estas labores domésticas y de cuidado. Este método tampoco permite observar las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al uso del tiempo y sus patrones de gasto, dos aspectos que permiten caracterizar la pobreza desde una perspectiva de género. (CEPAL, 2004)

En síntesis, estudiar la pobreza desde una perspectiva de género implica destacar las desigualdades de género existentes, que constituyen un obstáculo para que las mujeres puedan desarrollar una mejor calidad de vida, ampliar su autonomía y ejercer sus derechos de ciudadanía. A continuación se desarrollan las dimensiones principales, que explican dichas desigualdades y que la perspectiva de género aporta para comprender las características específicas de la pobreza femenina.

2.6.2 Una frágil ciudadanía social

Los estudiosos especializados en mostrar las desigualdades de género concuerdan en la fragilidad de la ciudadanía social de las mujeres. Se afirma que éstas no gozan plenamente de sus derechos sociales. Concretamente Aguirre (2000) sostiene que las mujeres uruguayas encuentran dificultades para gozar de un status ciudadano completo pues existen obstáculos para el efectivo acceso y ejercicio de su derecho al trabajo remunerado en condiciones de igualdad. Señala la autora que la distancia entre la igualdad formal y la igualdad real que “fragiliza” la ciudadanía social de las mujeres, deriva de la división sexual del trabajo en la producción y de las responsabilidades derivadas de la maternidad y de los cuidados a los miembros de las familias. El argumento de Aguirre comienza por mostrar los sesgos de género en la construcción social del concepto de ciudadanía. Señala que los teóricos de la ciudadanía no han tenido en cuenta la historia propia de la ciudadanía de las mujeres que contradice la periodización clásica propuesta por Marshall. Dicho autor elaboró una noción de

ciudadanía compleja que muestra cómo los derechos civiles, políticos y sociales se constituyen históricamente formando la base de la ciudadanía moderna. Destaca la dimensión social de ciudadanía conformada por los derechos de instrucción, bienestar y seguridad. Aguirre remarca que la ciudadanía de las mujeres aún se encuentra en construcción, producto de luchas y negociaciones. Además sostiene que al lado de logros individuales y colectivos se encuentran desigualdades estructurales que lesionan los derechos de ciudadanía de amplios sectores de mujeres, especialmente las más pobres.

Dos importantes fenómenos se vinculan directamente con la ciudadanía social de las mujeres, su participación en el mercado de trabajo y su participación en la reproducción, es decir en los cuidados y responsabilidades familiares. Además claramente estos dos fenómenos están fuertemente vinculados.

2.6.3 Mercado de trabajo y pobreza

Con respecto al mercado de trabajo, la inclusión femenina se describe como una “inclusión excluyente” debido a factores económicos, familiares, sociales y culturales. Un aspecto que ejemplifica esta relación desventajosa de las mujeres son las brechas salariales existentes entre hombres y mujeres, que indican que éstas no obtienen los mismos retornos de la educación que sus pares hombres. Por otra parte, las prestaciones de la seguridad social suponen una inclusión limitada para las mujeres dado que existe una importante participación de las mujeres en el servicio doméstico y en el trabajo a domicilio y si bien no están excluidas formalmente de los beneficios, presentan dificultades para el acceso a las prestaciones por las condiciones en que se realizan estos trabajos. En tal sentido, no gozan plenamente de los derechos sociales vinculados al status del trabajador. Por lo tanto, la inclusión de las mujeres en la ciudadanía política y civil no se ha correspondido con la posesión de los beneficios de la ciudadanía social vinculados al derecho al trabajo, poniéndose de manifiesto la contradicción entre la igualdad política formal y las desigualdades materiales. (Aguirre, 2000)

El mercado de trabajo se caracteriza también por una fuerte segmentación, que coloca a las mujeres en los empleos más precarios y peor remunerados, así como en los que perpetúan los estereotipos de género, como el trabajo doméstico. De esta manera, se produce un círculo vicioso puesto que las mujeres más pobres se encuentran en una situación de desventaja estructural para ingresar al mercado de trabajo lo que las lleva en muchos casos a incorporarse al sector informal, como es el servicio doméstico, a través del cual se reproduce su situación de pobreza. Sumado a esto, la inserción femenina laboral muestra niveles más altos de desocupación, las mujeres acceden a un menor número de ocupaciones y existe discriminación salarial en todos los niveles ocupacionales, especialmente en los niveles más elevados de ocupación y educación.

Por otra parte, la legislación laboral analizada desde una perspectiva de género (Acosta, 2005) refleja también que las mujeres no acceden a una ciudadanía plena. Se comprueba que a pesar de la importante “salida” de las mujeres al trabajo remunerado, la institucionalidad vigente fortalece la pauta según la cual la responsabilidad sobre el cuidado del hogar y de los hijos sigue recayendo más fuertemente sobre las mujeres que sobre las parejas. Esta pauta cultural es reforzada por el Estado por medio de la legislación y las políticas. En este sentido, la búsqueda de fórmulas que permitan a las mujeres conciliar su desarrollo laboral y familiar sigue siendo una estrategia privada.

2.6.4 Cuidados y responsabilidades familiares

El cuidado y las responsabilidades familiares también son un tema sustantivo directamente relacionado al real ejercicio de la ciudadanía social de las mujeres. Esto porque la conciliación entre vida familiar y laboral, implica una dificultad para hacer efectivo dicho ejercicio. Batthyány (2000) siguiendo a Fraser (1997) sostiene que el carácter doméstico de los cuidados es la base para su exclusión de los derechos ciudadanos. En tal sentido, se señala la necesidad de un concepto de ciudadanía que reconozca la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad. Se afirma que limitar las responsabilidades de los cuidados, casi exclusivamente a la esfera privada, convirtiéndolas en un problema privado, torna muy difícil el volver este tema un objeto de derecho real.

Hay acuerdo en la literatura especializada que los temas de la democracia, la ciudadanía social y los cuidados necesitan ser discutidos en íntima relación con el tema de la familia puesto que las relaciones familiares y de parentesco son sistemas de organización de derechos responsabilidades y recursos para distintas categorías de miembros en grupos sociales distintos. La importancia de la esfera doméstica también es remarcada por Sojo (2005) cuando sostiene que el bienestar de los ciudadanos se logra a partir del ensamblaje de recursos obtenidos en el mercado de trabajo, los sistemas de protección social, las políticas sociales y la infraestructura social. Tal ensamblaje eminentemente tiene lugar en el seno de la esfera doméstica que, a su vez, genera recursos que se distribuyen de manera desigual y específica a sus miembros en el marco de una división de trabajo y de la microfísica del poder doméstico.

Una de las funciones sociales básicas que asumen mayoritariamente las mujeres es el cuidado infantil. En el caso de Uruguay se ha constatado que la cobertura institucional de la atención de los niños pequeños, especialmente aquellos comprendidos entre 0 y 3 años, es muy reducida. De los estudios realizados (Batthyány, 2004) se concluye que no existe una política nacional integrada relativa a los servicios de cuidado infantil por lo que parece seguirse asumiendo que el cuidado de los niños es una tarea femenina, no remunerada y de baja valoración social. En tal sentido, continúa siendo un tema de la esfera privada, un problema de las familias y no se asume social o colectivamente, especialmente en el caso de los niños más pequeños. Los sectores con mayores necesidades de estos servicios son los que menos acceden a los mismos, lo que evidencia la adopción de estrategias diferenciales para el cuidado de los niños, según el tipo de familia y el nivel socioeconómico de las mismas. Por otro lado, se argumenta que el desconocimiento del trabajo de cuidado refuerza la diferenciación tradicional dentro de la familia donde por supuesto que quien debe cumplir con las funciones de cuidado son las mujeres amplificando las relaciones asimétricas de poder entre los géneros (Aguirre, Fassler, 1997)

Aguirre (2003) afirma que la esfera familiar y sus funciones permanecen en la invisibilidad en la mayor parte de los análisis de las políticas sociales, por lo que es necesario que las familias y el trabajo no remunerado de las mujeres en el suministro de bienestar social adquieran mayor visualización. Para ello, debe partirse de la asincronía que existe en los cambios que se producen en las distintas esferas que proveen bienestar: la esfera laboral, las familias, y las instituciones públicas a través de prestaciones monetarias y servicios. De esta manera, contemplar el pleno goce de los derechos ciudadanos de las mujeres requiere reconsiderar las relaciones entre estas esferas, a fin de determinar los derechos y las responsabilidades en las funciones familiares de cuidado, especialmente del cuidado infantil. La reconsideración de estas esferas implica la oferta de servicios de cuidado para atender los riesgos de pobreza de

sectores específicos, pero también implica facilitar servicios y prestaciones a las familias para que puedan tener hijos y dos carreras laborales al mismo tiempo. En caso contrario, se corre el riesgo de sesgar el peso de la reproducción social hacia los sectores más pobres.

Hay consenso entonces en que la forma como se satisfacen las funciones sociales básicas debe ser un tema político fundamental, ya que implica la adscripción social de cargas y beneficios, lo que exige la necesidad de visibilizar estas funciones extendiendo la investigación sociológica, económica y política al ámbito tradicionalmente definido como privado y/o doméstico. (Durán, 2000)

2.6.5 Escasez de tiempo

Otro factor fundamental que la perspectiva de género aporta a la conceptualización de la pobreza es la distribución desigual del tiempo entre hombres y mujeres, que implica pobreza de tiempo para las últimas. Los estudios realizados en este sentido, confirman que las mujeres dedican más tiempo a actividades no remuneradas que los hombres por lo que tienen jornadas de trabajo más largas, lo que perjudica entre otras cosas su salud y nutrición. No sólo existen diferencias en el reparto de tiempo entre hombres y mujeres sino también entre mujeres de distintos estratos socioeconómicos. Las más pobres y las más jóvenes con hijos, son las que deben dedicar más tiempo a los trabajos no remunerados.

En Uruguay, la encuesta sobre uso del tiempo (Aguirre, Batthyány, 2005) destaca que el 84% de los responsables de las tareas del hogar, es decir aquellos miembros que dedican mayor cantidad de tiempo a la realización, organización y distribución de las tareas, son mujeres y el 16% hombres, lo que demuestra la vigencia de la división sexual del trabajo en nuestro país. Además se comprueba que el trabajo no remunerado se distribuye desigualmente, las mujeres dedican el 67% de su tiempo al mismo y 33% al trabajo remunerado, mientras que la proporción masculina es a la inversa 69% y 31%. Se comprueba también que el trabajo no remunerado insume más tiempo que el trabajo remunerado. En tal sentido, más de la mitad de tiempo total de trabajo es no remunerado.

La idea central de dicha investigación, relaciona los procesos de empobrecimiento de las mujeres con la dedicación a las actividades no remuneradas y la escasez de tiempo. En este sentido, las autoras sostienen que son los hogares de menores recursos los más recargados con el trabajo doméstico, que no pueden sustituir por medio de servicios ofrecidos en el mercado y son éstos hogares también los que de acuerdo a las pautas de fecundidad concentran el mayor número de hijos por lo que se ven también recargadas sus tareas domésticas y de cuidados infantiles.

Por eso el trabajo no remunerado constituye un concepto central en el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género ya que éste satisface necesidades y permite la reproducción social. Esta estrecha vinculación entre el trabajo no remunerado y la pobreza hace necesaria la medición del mismo, pero no hay consenso aún de la mejor forma para hacerlo.

2.6.6 Inequidad al interior del hogar

La conceptualización de la pobreza desde una perspectiva de género exige entender cómo funciona el hogar, revelando las jerarquías y la distribución de los recursos, y cuestionando de este modo la idea de que los recursos en el interior del hogar se distribuyen de manera equitativa y que las necesidades de sus miembros son iguales. En tal sentido, se remarca la

importancia de explicar las relaciones de poder al interior de los hogares como un fenómeno integrante de la conceptualización de la pobreza. (CEPAL, 2004)

La literatura especializada señala que en muchos casos la decisión de gasto se produce a través de un proceso de negociación entre los miembros del hogar, con una base de poder desigual donde la mujer tiene menos capacidad de negociación por razones culturales. De tal modo, en un hogar que puede no ser pobre, la mujer y los hijos pueden serlo, si no tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades de consumo básico. En esta situación se encuentran las personas que viven la 'pobreza secundaria', es decir, quienes tienen una posición de negociación más débil en el hogar, lo cual es determinante en su falta de acceso o acceso limitado a los recursos del hogar.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en el vínculo pobreza-género-hogar es la violencia doméstica, pues ésta puede convertirse en un factor que limite el acceso a los recursos e inhabilite a las personas para gozar de ellos. Existen propuestas de medición de los costos de la violencia que permiten observar la estrecha relación entre este fenómeno y la pobreza femenina. (CEPAL, 2004)

2.6.7 Aportes para la transformación de la inequidad de género

El estrecho vínculo entre pobreza y género puede apreciarse claramente a través del aporte de Fraser (1997). La autora plantea que en las sociedades se observan dos tipos de injusticia, por un lado se encuentra la injusticia socioeconómica, que es aquella que está arraigada en la estructura político-económica de la sociedad y que implica explotación, marginación económica y privación de bienes materiales para una vida digna; por otro lado, encontramos la injusticia cultural o simbólica que está arraigada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación e implica dominación cultural, no reconocimiento e irrespeto. Estas injusticias siempre están entrelazadas generando un círculo vicioso de subordinación cultural y económica.

En este planteo, la solución a la injusticia socioeconómica, es la *redistribución*, que implica la reestructuración político-social, redistribución del ingreso, reorganización de la división del trabajo, sometimiento de la inversión a decisiones democráticamente adoptadas y la transformación de otras estructuras económicas básicas, entre otras cosas. Por otra parte, la solución a la injusticia cultural o simbólica es el *reconocimiento*, que implica reconocer y valorar positivamente la diversidad cultural a través de la transformación de patrones sociales de representación, interpretación y comunicación y cambios en la autoconciencia de todos.

Para Fraser, el género es una comunidad bivalente que padece tanto de la mala distribución socioeconómica como del erróneo reconocimiento cultural, por lo tanto necesita de ambas soluciones. Por un lado, la estructura político económica genera modos de explotación, marginación y pobreza específicos de género y en tal sentido, el género es un factor de discriminación político-económica. Pero también, por otro lado, el género es un factor de diferenciación cultural-valorativa basado en la devaluación de aquellas cosas codificadas como femeninas y en normas androcéntricas que representan a las mujeres como inferiores, marginales, estereotipadas y excluidas de lo público.

En el caso del género, las dos facetas -político-económica y cultural-valorativa- se entrelazan para reforzarse dialécticamente puesto que las normas androcéntricas y sexistas se institucionalizan en el Estado y la economía y las desventajas económicas de las mujeres

restringen su voz impidiendo de esta forma su igual participación en la creación cultural, en las esferas públicas y en la vida cotidiana, cayendo en el círculo vicioso de subordinación cultural y económica.

Para solucionar la injusticia de género es necesario cambiar a la vez la economía política y la cultura pero los dos tipos de solución van en direcciones opuestas y no es fácil conseguir las de modo simultáneo. Fraser describe dos tipos de soluciones; por un lado las soluciones afirmativas, que están dirigidas a corregir los resultados inequitativos de los acuerdos sociales sin afectar el marco general que los origina. Por otro lado, las soluciones transformativas se enfocan a la corrección de estos resultados mediante la reestructuración de dicho marco general.

Las soluciones a la injusticia económica afirmativas se asocian con el Estado liberal benefactor y buscan reparar la mala distribución de los recursos dejando intacta la estructura político-económica subyacente. En este sentido, se busca aumentar la porción de consumo de los grupos en desventaja económica sin reestructurar de otras maneras el sistema de producción. Aquellas soluciones afirmativas dirigidas a la clase explotada implican una transferencia de ingreso de dos tipos, los programas de seguridad social y los programas de asistencia pública que ofrecen ayuda dirigida según los recursos que dispone el beneficiario. Estas soluciones afirmativas lejos de abolir las diferencias de clase, las mantienen y ayudan a darle forma. Dichos programas están dirigidos a los pobres no sólo como blancos de ayuda sino también de hostilidad. Al dejar intactas las estructuras profundas que generan las desventajas de clase deben reasignar superficialmente continuamente.

Por otra parte, las soluciones transformativas reestructuran las relaciones de producción que no sólo modifican la distribución de las porciones de consumo, sino también la división social del trabajo y con ello las condiciones de existencia de todos. En el caso de la clase explotada dichas soluciones implican programas universales de bienestar social, tributación altamente progresiva, políticas macroeconómicas dirigidas a la creación de pleno empleo, un sector público grande, una proporción significativa de propiedad pública colectiva y la toma de decisiones democráticas. A su vez, estas soluciones tienden a asegurar el acceso de todos al empleo y a desvincularlo de la porción de recursos necesaria para el consumo básico

Un concepto interesante en este planteo es el de “salario familiar” que ha estado muy arraigado en el diseño de las políticas sociales y que supone una familia nuclear heterosexual encabezada por un hombre cuya principal fuente de ingreso es su salario en el mercado de trabajo, suficiente para mantener a los hijos y a la esposa que se dedica a tiempo completo al trabajo doméstico no remunerado. El “salario familiar” se desmorona con la crisis del Estado benefactor, esto es, el patrón normativo de lo que debería ser la familia correcta colapsa así como sus presupuestos centrales sobre los mercados y las familias.

Los mercados del capitalismo postindustrial entonces, no responden a esta lógica y las familias tampoco. En este sentido, sostiene la autora que nos encontramos en un nuevo mundo de producción económica y reproducción social en el que el empleo es menos estable y las familias más diversas. Este nuevo mundo necesita un Estado benefactor nuevo, adaptado a las nuevas formas de producción y reproducción que debe apoyar un orden de género basado en la equidad.

Para ello, es fundamental comprender que es necesario integrar la política cultural del reconocimiento y la política social de redistribución. Es necesario una política de identidad

combinada coherentemente con una política de igualdad social. La justicia hoy en día requiere a la vez de la redistribución y del reconocimiento.

A partir de todos estos elementos que aporta la perspectiva de género a la conceptualización y medición de la pobreza, resulta imposible desconocer que si una política busca superar la pobreza debe incluir entre sus objetivos la equidad de género, comenzando por la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

3. PLAN DE ATENCIÓN NACIONAL A LA EMERGENCIA SOCIAL

3.1 Contextualización

3.1.1 Políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina

El Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social, no escapa a la realidad latinoamericana en materia de políticas sociales de combate a la pobreza de los últimos años. Surge en un contexto histórico en el cual se instalan en los países latinoamericanos macro programas dirigidos a los más pobres de carácter focalizados cuya principal herramienta de acción es la transferencia monetaria de ingresos. Entre estos programas se encuentran el programa Bolsa Familia de Brasil, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Oportunidades de México, Jefes y Jefas de Hogar de Argentina y Chile Solidario de Chile. Este contexto condice con los cambios que han experimentado Estado y sociedad en materia de respuestas al problema de la equidad en América Latina que ya fueron mencionados anteriormente.

Las comparaciones realizadas sobre estos programas (Serrano, 2005), sostienen que todos ellos comparten características comunes. Con respecto a su contenido, se afirma que son programas altamente focalizados, estructurados en torno a la idea de un subsidio monetario y ligados a ciertos compromisos por parte de los beneficiarios que asumen responsabilidades por su participación, por ejemplo, que los niños asistan a la escuela y a los servicios de salud. Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo. Todos ellos definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano. Estos programas están claramente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre operando diferentes técnicas y metodologías, en algunos casos combinando criterios de focalización territorial con criterio de pobreza. Varios de estos programas declaran operar en la lógica de derechos expresada en un derecho de inserción social.

En lo que refiere a su implementación, se sostiene que se trata de programas altamente centralizados en su diseño y estructura con un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los poderes locales tienen poco espacio de opinión e influencia. Sin embargo se sostiene que son programas que requieren apoyo local para su ejecución. Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas que cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de recursos. También se caracterizan por ser programas financiados o apoyados en incentivos por la banca multilateral en el diseño, operación y evaluación de los mismos. De esta manera, el esfuerzo que implican para las economías es moderado, no excede el 0.35% del PBI. En varios casos, su reglamentación, operación y partidas presupuestarias están establecidas en una Ley de la República.

3.1.2 Impacto de género de los programas antipobreza

Las evaluaciones realizadas sobre el impacto de género de estos programas (Guzmán, 2001, Serrano, 2005) afirman que los resultados son positivos en el acceso a cobertura de servicios de educación, apoyo a las familias en sus necesidades de consumo, pero negativos en los impactos significativos sobre la condición de pobreza, y oportunidades de reposicionamiento de las mujeres. Se afirma que estos programas no logran combinar protección y bienestar, se quedan en la asistencia a los más pobres no recogiendo asuntos claves del desarrollo como la ciudadanía, el empoderamiento y la generación de capacidades. En tal sentido, no consideran la distribución social de las responsabilidades para la construcción de una sociedad con mayores niveles de equidad, contrariamente, proponen dinámicas de protección focalizadas que no reconocen criterios de solidaridad a nivel de la sociedad. Se sostiene también que estos programas no intervienen ni movilizan los aspectos políticos de la pobreza.

Conceptualmente, se critica la asociación entre derechos como asuntos de ciudadanía y acceso a servicios sociales, que refiere a la cobertura. Además se sostiene que estos programas tienen falencias de diseño y gestión que inhiben la posibilidad de vincularse con dinámicas sociocomunitarias en el entorno local en el que habitan las familias beneficiarias. Otras críticas se vinculan al hecho de que los programas no intervienen sobre la oferta de los servicios de educación y salud sino sólo sobre la demanda, lo que implica cuestionarse sobre la calidad de los servicios sociales que podría instalar un círculo vicioso de servicios pobres para los pobres.

Los estudios afirman que las receptoras de la transferencia son las mujeres, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas o porque así se da en la práctica. Esto implica que, es la mujer la que actúa a la hora de demandar, gestionar, o recibir beneficios al interior del hogar. Esta característica común se debe a que ellas son mejores administradoras de los recursos al interior del hogar y tienen mayor compromiso con la educación de los hijos. Si bien se reconoce como positivo el proceso de empoderamiento al contar a las mujeres como administradoras de los recursos, se afirma que esto tiene también otra lectura puesto que instala sobre la identidad de las mujeres una asociación que la constituye como un “ser para otros”. Las mujeres entonces siguen siendo “intermediarias del bienestar” o de la “economía del cuidado” y tienen la responsabilidad de la atención del grupo familiar. Como es sabido, esto repercute en su manejo del tiempo, genera sobrecarga de trabajo, tensiones y responsabilidades.

A su vez, en algunos casos, como en el argentino, las mujeres beneficiarias son exigidas en mayor proporción que los hombres a aportar una contraprestación laboral y los empleos posibles para las mujeres están asociados con tareas reproductivas. Se producen también efectos no esperados y negativos en casos en que los hombres dejan de aportar al hogar al percibir que hay disponibilidad de recursos adicionales.

Desde la perspectiva de género entonces, se afirma que estos programas debieran asumir responsabilidad en la generación de mayor equidad interviniendo en el quiebre de la división sexual del trabajo y el acceso al poder, promoviendo las actividades de reproducción como una responsabilidad social y una economía del cuidado que se asuma socialmente y que no descansa en una sobrecarga de trabajo y de responsabilidad para las mujeres.

3.2 Marco

En el año 2004 en Uruguay, aproximadamente novecientos mil personas se encontraban bajo la línea de pobreza, y de éstos, aproximadamente cien mil se encontraban en la indigencia según datos del INE, 2004. Las estadísticas oficiales consideran que un hogar es pobre cuando el ingreso del mismo no logra cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias, como la vestimenta, vivienda, salud, transporte y educación entre otras, mientras que un hogar es definido como indigente si el ingreso del mismo no logra alimentar adecuadamente a sus miembros. La incidencia de la pobreza extrema o indigencia en el 2004 había crecido más del doble respecto de la del 2000.

Basándose en este contexto, el gobierno se propone la implementación del PANES el cual se ejecuta desde el Ministerio de Desarrollo Social, creado en marzo de 2005, y tiene una duración de dos años a partir del primero de abril de dicho año.

El Ministerio de Desarrollo Social, tiene como cometido asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia, coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.

3.3 Descripción ³

El PANES es una política focalizada cuya población meta está conformada por el primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza (INE, 2002). Podemos definirla básicamente como una política de protección social, con elementos de promoción de bienestar. Entendemos que fundamentalmente se propone la protección social, a partir de su intención de garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables y de frenar el riesgo de empobrecimiento agudo.

Dentro de sus objetivos de promoción se propone la realización de derechos sociales de ciudadanía a partir de la generación de las condiciones y la estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales y la construcción de manera colectiva y participativa de las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social.

3.3.1 Formas de ingreso y metodología de selección de beneficiarios

Una de las vías de ingreso consistió en la inscripción de los interesados en el Banco de Previsión Social para luego ser visitados en sus hogares. Por otra parte el MIDES seleccionó localidades según su calificación de pobreza crítica y relevó dichos hogares sin inscripción previa. En las visitas a los hogares interesados se aplica un formulario que releva datos sobre la calidad de la vivienda y de los servicios básicos que incluye información sobre la integración, características del núcleo familiar, nivel educativo, condiciones de salud, historia laboral e ingresos. Dicha visita implica una Declaración Jurada de ingresos y bienes del aspirante al PANES.

³ La descripción del PANES y sus programas se realiza en base al documento "Un año contribuyendo al desarrollo social". MIDES, 2006.

La metodología de selección de los hogares beneficiarios se basa en el cálculo del Índice de Carencias Críticas (ICC) mediante el cual se otorga un puntaje a cada hogar en base a las características de sus integrantes y de la vivienda y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios. Este puntaje permite ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo con su nivel de privación. Se profundizará en el análisis de este índice más adelante.

3.3.2 Programas de protección social

Dentro de los programas de protección social, se destaca el *Ingreso Ciudadano*, que consiste en una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar donde el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos; esto es, realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias. En marzo de 2006 el ingreso era de \$U 1415. por mes y por hogar, ajustable cuatrimestralmente.

Se encuentra también el *Plan Alimentario Nacional* que se propone apoyar y mejorar el acceso de alimentos en los hogares en estricta correspondencia con la presencia en el hogar de personas con mayor vulnerabilidad, niños y niñas, adolescentes y mujeres embarazadas o amamantando. Se implementa a través de transferencia de alimentos y a través de tarjetas magnéticas para la adquisición de alimentos en comercios adheridos al programa.

Por su parte, el programa *Mejoramiento del Hábitat* tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas brindando ayuda a través de la entrega de canastas de materiales y asistencia técnica, dirigida especialmente a aquellos hogares que se encuentran en emergencia crítica a nivel habitacional.

3.3.3 Programas de promoción social

Entre ellos encontramos al programa *Rutas de Salida* que consiste en la realización por parte de organizaciones de la sociedad civil de cursos-talleres de alfabetización, capacitación y tareas comunitarias, dirigidos a los integrantes del PANES, siendo obligatoria la concurrencia de un integrante del hogar beneficiario. Los ejes de trabajo definidos para este programa consisten en la recuperación de la capacidad de lecto-escritura y lógica matemática, la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo, el abordaje de la dimensión subjetiva y los derechos de ciudadanía y el autoestima.

Por otra parte, *Trabajo por Uruguay*, es un programa que busca contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando el trabajo como herramienta de inclusión social. Los interesados en participar de este programa deben inscribirse y participar de un sorteo. El trabajo es remunerado con dos ingresos ciudadanos, y dura cuatro meses. Durante ese lapso se suspende el pago del Ingreso Ciudadano.

3.3.4 Programas que brindan servicios

Dentro de los programas que proveen servicios, se encuentra el programa de *Atención a los Sin Techo* que provee soluciones habitacionales transitorias a través de refugios nocturnos y centros diurnos con propuestas de integración sociocultural. A su vez, funciona un equipo

032356



multidisciplinario de calle cuya tarea es visitar y apoyar a personas que no desean ingresar a un refugio.

El *Plan de Emergencia Sanitaria* tiene como objetivo garantizar la cobertura de atención a la salud, fortaleciendo el primer nivel. Se le entrega a los protagonistas el “Carné de compromiso Sanitario” para que los hogares realicen los controles sanitarios de niños y niñas menores de 14 años y de mujeres embarazadas. Dentro de este programa funciona la atención de Salud Bucal a través del cual se le proporcionan arreglos y colocación de prótesis dentales a las personas que participan de Trabajo por Uruguay. También forma parte de esta plan el programa llamado “Nos tenemos que ver” que se orienta a la mejora de la salud ocular.

También se ubica en esta categoría el programa de *Apoyo Socio-Educativo en Zonas de Contexto Crítico*, el cual tiene como objetivo respaldar y generar intervenciones socio-educativas en un contexto integral. Una de las líneas de trabajo es el apoyo a las escuelas y liceos ubicados en zonas de contexto crítico, tanto en infraestructura, como en dotación de materiales de apoyo, ampliación y reforzamiento de cobertura alimentaria, apoyo en actividades extra escolares y extra liceales de carácter recreativo, cultural y deportivo.

4. EL PANES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Hasta aquí hemos desarrollado las dimensiones teóricas centrales en las que se sustentan las siguientes reflexiones y hemos contextualizado y presentado al PANES. Recordemos que el interés principal de esta monografía consiste en examinar esta política desde una perspectiva de género, y conocer de qué manera contempla la equidad en su diseño y principales componentes. En tal sentido, se presenta un análisis que se compone de las reflexiones realizadas desde esta perspectiva sobre varios aspectos del plan.

En primer lugar, se presentan las reflexiones sobre el Índice de Carencias Críticas, instrumento creado para seleccionar entre los hogares postulantes, a aquellos que esta política definió como beneficiarios. Como señaláramos anteriormente, este análisis se realiza en base a la información brindada por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, que en convenio con el MIDES fue el encargado de la creación de este índice.

En segundo lugar, se presenta el análisis realizado sobre la población PANES desde la perspectiva teórica señalada. Se analizaron los datos presentados en el Perfil social de la población incluida en el PANES de mayo de 2006, que elabora el MIDES periódicamente. A continuación, se analizan las contrapartidas exigidas a los beneficiarios del plan, estableciendo las implicancias que generan en la población beneficiaria.

Luego prosigue el análisis sobre los programas Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay. En este caso, nos basamos en los documentos disponibles en la página web del MIDES, que describen las características y objetivos de estos programas. Los documentos analizados consisten en los pliegos para la presentación de propuestas por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Hemos seleccionado estos documentos dado que recogen la descripción de los contenidos e implementación de los programas. Dichos documentos se presentan en los anexos.

Por último se presentan las conclusiones generales que sintetizan lo reflexionado para cada uno de estos aspectos del PANES

4.1 SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

4.1.1 Descripción del ICC

El Ministerio de Desarrollo Social ha definido que la población objetivo del PANES consiste en el primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza (INE, 2002). En consecuencia, en convenio con la Universidad de la República- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, se diseña el Índice de Carencias Críticas (ICC) para distinguir entre todos los postulantes a aquellos que efectivamente pertenecen a dicha población objetivo.

Se ha establecido que el mecanismo de selección combine y pondere dimensiones no monetarias de la pobreza, de difícil manipulación por parte del postulante. Esto con el fin de aproximarse al ingreso real de los hogares. Las variables significativas para la predicción de la probabilidad de pertenecer al primer quintil de hogares pobres en relación a ser un hogar pobre no perteneciente a ese quintil, se agrupan de la siguiente manera.

Cuadro 1. Variables significativas del ICC

Dimensiones	Variables
Tipo de hogar (sólo área rural)	Unipersonal
	Pareja sin hijos
	Monoparental
	Nuclear
	Compuesto
Conformación del hogar	Extendido
	Logaritmo del número de integrantes del hogar
	Presencia de niños de 0 a 5 años para Montevideo e interior urbano, de 0 a 4 años para el área rural.
Situación laboral	Presencia de adolescentes de 12 a 17 años para Montevideo e interior urbano, de 5 a 10 y de 11 a 17 para el área rural.
	Presencia de al menos un funcionario público en el hogar (área urbana)
	Presencia de al menos un pensionista en el hogar (área urbana)
Salud	Presencia de al menos un jubilado en el hogar
	Mutualista jefe (área rural)
Clima educativo	Tenencia de mutualista de al menos un integrante del hogar (área urbana)
	Primaria completa del jefe (área rural)
Hacinamiento	Promedio de años educativos de los adultos del hogar. (área urbana)
Sancamiento	Hacinamiento
	Ausencia de servicio sanitario (área urbana)
	Tenencia de servicio sanitario con evacuación a la red general (área urbana)
	Tenencia de servicio sanitario con evacuación a pozo negro o fosa séptica (área urbana)
	Tenencia de otro servicio de evacuación. (Montevideo)

Servicio sanitario	Ausencia de cisterna. (área rural)
	Ausencia de servicio sanitario. (Interior Urbano)
	Tenencia de servicio sanitario con evacuación a pozo negro, fosa séptica o red general (Interior Urbano)
	Tenencia de otro servicio de evacuación. (Interior Urbano)
Vivienda	Hogar propietario de la vivienda. (Montevideo)
	Hogar arrendatario de la vivienda. (Montevideo)
	Hogar ocupante de la vivienda. (Montevideo)
Riqueza	Stock de riqueza del hogar. (área rural)
Paredes	Paredes de mampostería (área rural)
Pisos	Hormigón (área rural)
	Tierra (área rural)

Fuente: Instituto de Economía, FCCEE, 2005.

4.1.2 Pobreza en términos de ingresos

En primer lugar, nos referiremos a la decisión de definir a la población beneficiaria en términos de ingreso exclusivamente. Esta decisión no parece surgir de una conceptualización multidimensional de pobreza tal como se la concibe desde la perspectiva de género, que incluye aspectos materiales y no materiales, simbólicos y culturales. Si bien se realiza una medición a partir de un instrumento que releva variables no monetarias, en última instancia, lo que se busca con el cálculo de este índice, es distinguir entre todos los postulantes a aquellos que pertenecen al primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza.

Cabe recordar que toda metodología parte de determinada conceptualización de aquello que se pretende medir, con lo cual no es neutra. La conceptualización de pobreza desde nuestra perspectiva definía determinadas variables relevantes para dar cuenta de las desigualdades de género y de los factores de género en la determinación de la pobreza. Señalábamos que entre estas variables se encuentran la distribución del tiempo, el cuidado y las responsabilidades familiares y las relaciones de poder. Ninguna de estas variables se incluyen en los componentes del índice de carencias críticas.

Al analizar las variables que refieren a la composición del hogar, notamos que no se incluye a la variable -sexo del jefe de hogar- como una variable relevante. En tal sentido, podemos inferir que ser hombre o ser mujer vale o pesa lo mismo en este índice, por lo tanto, conceptualmente son “lo mismo” en términos de lo que indica cada uno sobre la situación de pobreza. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, creemos que existen factores de género que hacen que la pobreza afecte de manera distinta a hombres y mujeres, siendo éstas las más vulnerables a ella.

Uno de los factores de género que entendemos relevante en la conceptualización de la pobreza es el uso desigual del tiempo. En este caso no se mide el uso del tiempo, que da cuenta de la pobreza de tiempo femenina, por lo que el tiempo dedicado a la reproducción del hogar no se considera una variable significativa. Medir el uso del tiempo permite dar cuenta de las desigualdades en el reparto del mismo. En tal sentido, creemos que no hacerlo implica no buscar incidir en dichas desigualdades. Si se buscara incidir en este aspecto, se habría diseñado un instrumento capaz de medir el uso del tiempo por parte de los miembros del

hogar y considerar de manera positiva a los hogares monoparentales con jefatura femenina donde la mujer implica el único ingreso del hogar y además debe hacerse cargo del trabajo reproductivo. Esta medición también hubiera permitido establecer exigencias diferenciadas en la participación en los talleres obligatorios en el marco del programa Rutas de Salida, acorde a los usos de tiempo de cada miembro del hogar. Dichas medidas no se adoptaron, a partir de lo cual podemos suponer que no se reconoce que la organización, el significado y la percepción del tiempo pueden variar para personas que ocupan distintas posiciones en la organización social, en este caso para hombres y mujeres.

Tampoco se incluye en el índice de carencias críticas ninguna variable que de cuenta de quién realiza el trabajo de cuidado, que implica el dilema de la compatibilización de la vida familiar y laboral en las mujeres y que exige para éstas tiempo y presencia en el hogar. Además del uso del tiempo y del trabajo no remunerado, este índice deja de lado otros aspectos relevantes de la pobreza femenina como las relaciones de poder y la violencia de género, que limitan el acceso a los recursos y reflejan las diferencias en el bienestar de hombres y mujeres.

Refiriéndonos ahora a las variables que sí incluye este índice, resulta claro que dentro de las variables de composición del hogar, hay dos variables sobre la presencia de menores que asocian a la variable sexo. Esto es, en la mayoría de los hogares donde hay presencia de menores, sobre todo de cero a cinco años, hay presencia de mujeres. En este sentido, desde el diseño del instrumento se considera que la presencia de menores es significativa para distinguir a la población más vulnerable, pero no la presencia de las mujeres, como sujetos independientes de su rol materno, éstas integran estos hogares en tanto madres.

Continuando con la reflexión sobre las variables del índice, encontramos dentro de la dimensión de clima educativo, el promedio de años educativos de los adultos del hogar. Podemos suponer que esta variable se considera significativa dado que los hogares con promedios más bajos en años educativos serán los hogares más vulnerables, mientras que a la inversa, se considerarán menos vulnerables a los hogares con promedios superiores en años educativos de los adultos, dado que se supone que éstos tienen mayores posibilidades de insertarse en el mercado laboral. Esto implica que mayores años alcanzados en el sistema educativo pueden repercutir en un mayor y mejor acceso al mercado de trabajo. En este caso, debemos recordar que se ha estudiado que las mujeres no obtienen los mismos retornos de la educación en el mercado de trabajo que los hombres. En tal sentido, consideramos un error asumir que iguales cantidades de años educativos implican lo mismo en el mercado de trabajo para unas que para otros.

4.1.3 Hogar como unidad de análisis

Como ya se ha sostenido en este estudio, considerar al hogar como unidad de análisis es considerar que el mismo es una unidad uniforme en la distribución de los recursos y que todos sus miembros tienen las mismas necesidades. Esto hace invisible el hecho de que muchas mujeres no tienen ingresos propios, con lo cual es imposible el logro de su autonomía. Esta decisión entonces no da cuenta de las desigualdades de género en la distribución de recursos al interior del hogar.

Además esta forma de representarse el hogar supone que el ingreso completo de todos los miembros del hogar se destina a satisfacer las necesidades del mismo. Sin embargo, con respecto a los gastos, se ha estudiado que las mujeres invierten mayor proporción de sus gastos en cuestiones vinculadas a los hijos y el hogar que los hombres, lo cual ejemplifica las

diferencias al interior del mismo. También se deja afuera el hecho de que la decisión de gasto se produce a través de un proceso de negociación entre los miembros del hogar, con una base de poder desigual donde la mujer tiene menos capacidad de negociación por razones culturales.

Por otra parte, el hecho de no considerar al trabajo doméstico no remunerado como un ingreso del hogar genera consecuencias distintas en un hogar con jefatura masculina y uno con jefatura femenina. Es sabido que en los hogares con jefatura masculina su jefe vive en pareja, mientras que no sucede lo mismo en los hogares con jefatura femenina. En el primer caso, existe una pareja mujer que realiza el trabajo doméstico en forma gratuita, y en el segundo caso, la mujer jefa de hogar, tiene que asumir dicho trabajo, el cual limita las posibilidades de acceder a mejores oportunidades laborales, así como el tiempo dedicado al descanso y ocio.

Estas consideraciones sobre el instrumento utilizado para seleccionar a los hogares beneficiarios del PANES nos llevan a suponer que no se ha contemplado a las mujeres como un colectivo más vulnerable al padecimiento de la pobreza, aspecto que es remarcado desde la perspectiva de género. En tal sentido, no se ha implementado una discriminación positiva hacia las mujeres al momento de la selección de la población beneficiaria. Podemos asumir que con esta decisión, y dado que desde nuestra perspectiva entendemos que hombres y mujeres parten de realidades desiguales, se favorece a los más privilegiados. Retomando nuestro marco conceptual referido a la noción de equidad, consideramos que con esta decisión no se respeta el principio anti-pobreza, que implica prevenir la pobreza asumiendo que ésta adquiere una naturaleza específica para las mujeres, ni el principio anti-androcentrismo que supone no exigir a las mujeres actuar como hombres ni adaptarse a instituciones diseñadas para ellos, para poder disfrutar de niveles comparables de bienestar.

4.2. POBLACIÓN PANES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

4.2.1 Características generales

La información presentada en el “Perfil Social de la Población PANES” de Mayo de 2006 elaborado por el MIDES, señala que la población beneficiaria abarca 77 mil hogares que implican 340 mil personas, con lo cual tiene una incidencia a nivel nacional del 10%. El 25% de esta población se encuentra en Montevideo y el 93% es de extracción urbana. Es claramente una población joven dado que el 57% no supera los 19 años de edad. La distribución por sexo presenta un leve predominio femenino del 53%. Predominan a su vez las jefaturas de hogar femeninas con el 60%. En relación al tipo de hogar, el hogar más frecuente es el de pareja con hijos con el 45% seguido por el monoparental con el 31%. Con respecto a la educación, el 63% de la población PANES se concentra en los niveles educativos de preescolar y primaria y un 14% de la población no cuenta con instrucción formal. En relación a la situación laboral, el 26% de la población declara encontrarse desocupado.

A continuación se presenta un análisis de los aspectos que desde nuestro enfoque resultan relevantes para dar cuenta de las realidades distintas que viven hombres y mujeres dentro de esta población.

4.2.2 Sexo del jefe de hogar

Se observa que la mayoría los hogares que el PANES definió como indigentes tiene a una mujer como jefa de hogar. Encontramos que el 60% de los hogares tienen jefas mujeres mientras que el 40% tienen jefes hombres.

Esto implica que si bien la conceptualización de pobreza en que se basó la selección de los hogares no contemplaba la naturaleza específica de la pobreza femenina, este plan logró llegarle en mayor proporción a los hogares que consideramos más vulnerables. Entendemos que esto se debe a la fuerte asociación entre la presencia de menores en el hogar, que si era considerada como una variable relevante, y las mujeres. Es por esto, que no se debe confundir el hecho de que la mayoría de hogares tenga jefatura femenina con que las mujeres sean las más beneficiadas del plan. Si resultaron ser beneficiarias del plan en mayor medida que los jefes hombres, es debido a que son madres y están a cargo del cuidado de menores. Y es a esos menores a los que creemos que fundamentalmente esta política desea asistir. Es en este sentido, que se anteponen las necesidades familiares vinculadas al rol materno a las necesidades de la mujer como sujeto independiente de ese rol.

Más allá de la razón por la cual estos hogares ingresaron al PANES, podríamos esperar que las autoridades consideren que el sexo distinto de las jefaturas de hogar implica naturalezas distintas de los hogares beneficiarios y actúen conforme a esto, lo cual entendemos sería muy positivo.

Corresponde enfatizar entonces en la mayor vulnerabilidad en la que se encuentra este 60% de los hogares PANES debido a varias razones. En primer lugar, como ya ha sido señalado, la CEPAL ha demostrado que las mujeres jefas de hogar son mayoritariamente mujeres de hogares *monoparentales*, con lo cual su trabajo es mayor, puesto que a diferencia de un hogar con jefe hombre, no cuenta con el recurso del trabajo no remunerado de su pareja. En este sentido, o bien debe realizarlo ella, con todas las dificultades que eso implica para el goce de sus derechos sociales, o bien debe pagar por ese servicio en el mercado. En la población PANES se corrobora esta tendencia dado que el tipo de hogar que presenta mayor tasa de feminización de la jefatura del hogar es el monoparental. Según los datos disponibles, de cada 100 hombres jefes de hogares monoparentales encontramos 151 mujeres jefas.

Cuadro 2. Tasa de feminización por tipo de hogar en la población PANES.

Tipo de hogar	Tasa de feminización
Unipersonal	128
Pareja sin hijos	136
Pareja con hijos	149
Monoparental	151
Extendido	145
Compuesto	133

Fuente. MIDES. Mayo de 2006.

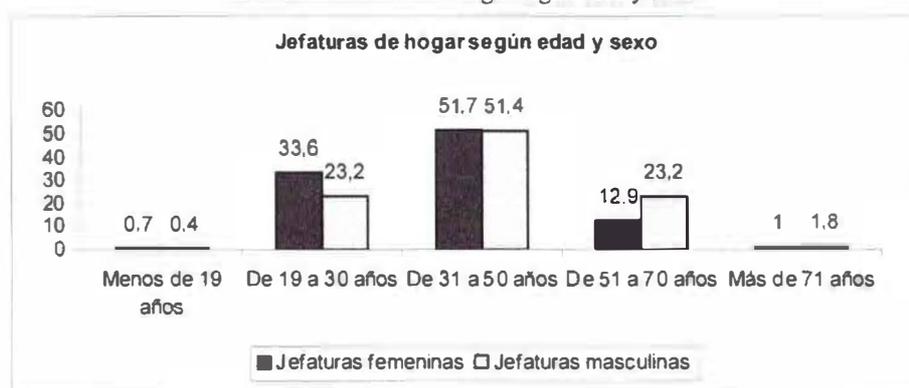
La CEPAL también constata que, en la mayoría de los países, los hogares con jefatura femenina están en desventaja con respecto a los de jefatura masculina en términos de ingreso per cápita, situación que afecta tanto a los hogares pobres como a los no pobres. Esto se debe en parte al tamaño de los hogares encabezados por mujeres, que son en general, más pequeños

que los de jefatura masculina dado que encontramos la presencia de cónyuges en estos últimos. En este sentido, al dividir el ingreso total del hogar entre el número de miembros, considerando que los hogares encabezados por mujeres son más pequeños, las diferencias de ingresos entre los hogares encabezados por jefas y por jefes resultan menores. En tal sentido, consideramos que si bien el hecho de pertenecer al PANES aparentemente coloca a todos los hogares bajo un mismo umbral de ingresos, potencialmente los hogares con jefatura masculina tienen mayores posibilidades de aumentar sus ingresos que los de jefatura femenina.

A partir del Gráfico 1, notamos que las jefaturas femeninas en la población PANES se presentan en mayor medida que las masculinas en la población de 19 a 30 años. Mientras que de las jefaturas femeninas un 33,6% se encuentra en este tramo, de las masculinas son el 23,2%. Este dato nos permite afirmar que las mujeres jóvenes asumen la jefatura de hogar en mayor medida que los hombres jóvenes.

Estas diferencias entre hogares encabezados por mujeres y hombres, que implican mayor vulnerabilidad para los primeros, reciben por parte del PANES la misma respuesta tanto en lo que refiere al ingreso ciudadano como a las contrapartidas exigidas. Por lo tanto, conceptualmente podemos pensar que esta política no asume estas diferencias como significativas.

Gráfico 1. Jefaturas de hogar según edad y sexo.



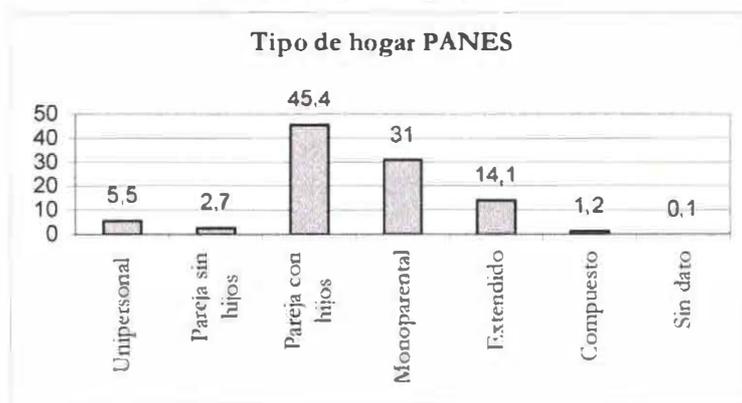
Fuente: MIDES, Mayo 2006.

4.2.3 Presencia de menores en hogares PANES

Nos centraremos ahora en los hogares con menores por la fuerte asociación que entendemos tienen con la presencia femenina. Tal como muestra el Gráfico 2, estos hogares representan por lo menos el 76,4% de los hogares PANES, si sumamos sólo los hogares conformados por parejas con hijos más los monoparentales. Recordemos que en dichos hogares las tasas de feminización asumen sus valores más elevados.

A partir del Cuadro 3, que muestra la distribución por edad de la población PANES, observamos que el 41,6% tiene entre 0 y 12 años. Sabemos a partir de los estudios realizados, que la responsabilidad del cuidado de esos menores recae mayoritariamente en las mujeres, con lo cual, como ya señaláramos, éstas ven fragilizada su ciudadanía social. Este cuidado implica, entre muchas otras tareas, el procurar que los niños en edad escolar concurren a los centros educativos. Esta tarea además es exigida desde el Estado y enfatizada en esta política en particular, por lo que realizar estas tareas de cuidado es condición para seguir recibiendo el beneficio.

Gráfico 2. Tipo de hogar PANES.



Fuente: MIDES, Mayo 2006.

Cuadro 3. Distribución por edad de la población PANES.

Edad	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0 a 3 años	9,7	9,7
Entre 4 y 12 años	31,9	41,6
Entre 13 y 18 años	15,1	56,7
Entre 19 y 29 años	15,8	72,5
entre 30 y 59 años	24,6	97,1
Más de 60 años	2,9	100
Total	100	

Fuente: MIDES, mayo de 2006.

4.2.4 Situación laboral por sexo

La información brindada por el MIDES afirma que en la población PANES el 39% de los jóvenes entre 14 y 29 años no estudia ni trabaja. Al presentar la distribución por edad y sexo, el MIDES subraya que esta situación se agrava para las mujeres entre 19 y 29 años. Es necesario recordar aquí que se está midiendo el trabajo remunerado.

La clasificación establecida en el Cuadro 4, muestra que para los tramos de 19 a 24 años y de 25 a 29 años la proporción de mujeres que “no trabaja ni estudia” es muy superior a la proporción de hombres en esta misma condición. En el primer tramo mencionado, el 35,5% de los hombres y el 65,1% de las mujeres está en esta situación. En el siguiente tramo el 23,7% de hombres y el 65% de mujeres está en esta situación.

Sucede lo inverso si consideramos la condición de aquellos que “sólo trabajan”. En el tramo de 19 a 24 años el 53,9% de los hombres y el 23,3% de las mujeres está en esta situación y en el tramo de 25 a 29 años, el 73,7% de los hombres sólo trabaja mientras que el 31,9 % de las mujeres se encuentra en esta situación.

No hay ninguna referencia en este documento al hecho de que seguramente esta situación se relacione al trabajo no remunerado que realizan las mujeres en esos tramos de edad, lo cual implica que si trabajan y que hacerlo de forma remunerada les implica mayores dificultades que a los hombres. Si recordamos los principios normativos de la equidad de género

establecidos por Fraser, en esta clasificación que establece el PANES, no se reconoce y por lo tanto pensamos que no se respeta el trabajo realizado por estas mujeres, por lo que se infringe el principio de igualdad de respeto.

Cuadro 4. Situación ocupacional y educativa de los jóvenes según sexo.

	Hombres			Mujeres		
	14 a 18 años	19 a 24 años	25 a 29 años	14 a 18 años	19 a 24 años	25 a 29 años
Trabaja y estudia	4	2,9	1,5	1,7	2,2	1,3
Sólo estudia	48,6	7,6	1,1	42	9,4	1,9
Sólo trabaja	14,6	53,9	73,7	26,4	23,3	31,9
No trabaja ni estudia	32,9	35,5	23,7	29,9	65,1	65
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Mides. mayo 2006

Si recordamos los datos presentados anteriormente sobre el alto porcentaje de jefaturas femeninas en la población joven, podemos afirmar con mayor seguridad que una gran proporción de las mujeres jóvenes que para el MIDES “no trabaja ni estudia” son jefas de hogar. Y si además recordamos que las jefas de hogar en su mayoría pertenecen a hogares monoparentales, claramente hay que señalar que sí trabajan por lo pronto en la reproducción de esos hogares.

Vinculado a esto, y siguiendo con la situación laboral de los hogares PANES, dentro de las personas que declararon estar desocupadas, hay un predominio de mujeres.

Cuadro 5. Desocupados según sexo.



Fuente: MIDES. Mayo 2006.

Este análisis intentó dar cuenta de que los datos brindados por el MIDES sobre la población PANES enfocados desde una perspectiva de género exigen al menos tres cosas:

En primer lugar, vistos desde esta perspectiva estos datos exigen el reconocimiento de que el 60% de los hogares son más vulnerables que el resto y tienen necesidades específicas vinculadas a una realidad distinta. Por lo tanto, creemos que estos hogares demandan un tratamiento diferenciado por parte de esta política, por lo que no resulta adecuado que reciban la misma respuesta y exigencias que el otro 40% por parte del MIDES.

En segundo lugar, este enfoque exige el respeto a las mujeres en lo que refiere al trabajo no remunerado que no es mencionado por parte del MIDES en la presentación de la población PANES y por lo tanto, permanece invisible. Esto implica la necesidad imperiosa de incluir

una variable que de cuenta de quien se hace cargo de este trabajo, evitando definiciones androcéntricas sobre el quehacer de cada miembro del hogar.

Por último, este enfoque requiere visualizar que hay por lo menos un 40% de población PANES dependiente, de la cual se hacen cargo mayoritariamente las mujeres, por lo que creemos necesario actuar en consecuencia.

4.3 CONTRAPARTIDAS EXIGIDAS

Las contrapartidas exigidas a los beneficiarios implican la concurrencia de los hijos menores a las escuelas y la realización de los controles de salud en el caso de los menores y las mujeres embarazadas. Como se ha señalado anteriormente, estas tareas no son reconocidas socialmente como trabajo real y por lo tanto no son valoradas. Dentro de ellas podemos incluir: llevar los niños al médico, llevarlos a la escuela, estimularlos y ayudarlos con los deberes, mantener un vínculo con la institución educativa, socializarlos, etc. A su vez, es sabido a partir de la encuesta de uso del tiempo (2003) que en Uruguay dicho trabajo es realizado en su mayoría por mujeres. Por lo tanto, es muy probable que dicha exigencia resulte en mayor carga de trabajo para la mujer del hogar PANES.

En tal sentido, y recordando que una política social tiene un componente de orientación normativa, entendemos que si ésta no marca pautas claras de cambio cultural en los hábitos sobre la distribución del trabajo, los mismos tenderán a reproducirse. Sabemos que son las mujeres jóvenes de nivel socioeconómico más bajo las que tienen a su cargo más niños pequeños y las que dedican más tiempo al trabajo no remunerado. En tal sentido, el mensaje que emite el Estado a través de esta exigencia para la mujer, es que continúe realizando su rol tradicional o de lo contrario se le retirará el beneficio adquirido.

Por lo tanto, creemos que a través de esta contrapartida, esta política -al igual que lo observado en políticas similares implementadas en países latinoamericanos- refuerza la asociación de las mujeres con el rol maternal y doméstico. Si vinculamos esto a las tres dependencias explotables que debe abolir una política social que busque la equidad de género, entendemos que con esta exigencia se estaría promoviendo por lo menos dos de ellas, la dependencia explotable respecto a un miembro del hogar y la dependencia explotable respecto al Estado. En tal sentido, aquellas mujeres con pareja sufrirán una doble presión a realizar su rol tradicional, la de su pareja y la del Estado dado que de lo contrario se le retira el Ingreso Ciudadano. Aquellas mujeres sin pareja estarán presionadas por el Estado en este sentido.

Se podría argumentar que es importante para un Estado preocupado por el bienestar, garantizar estos derechos básicos de salud y educación en la población infantil. Podemos asumir que esta preocupación es legítima, pero si este Estado no busca incidir en los hábitos que reproducen desigualdades de género como la división sexual del trabajo, está descuidando el goce de los derechos ciudadanos de la población femenina, aspecto que también debiera formar parte de su preocupación.

Con respecto a las mujeres, encontramos en esta exigencia una referencia explícita vinculada al embarazo. Es decir que se establece una diferencia con los hombres sólo a causa de su maternidad. En tal sentido, se espera que la mujer atienda su salud en tanto mujer embarazada, o sea en tanto madre, con lo cual se refuerza nuestra idea de que esta política busca sobre todo proteger a la población infantil reforzando el rol materno.

4.4 RUTAS DE SALIDA

Otra contrapartida exigida al hogar beneficiario es la participación del titular del plan en el programa Rutas de Salida que es uno de los programas de promoción social del PANES y se propone como objetivo general brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a los beneficiarios, promoviendo de esta manera una auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social.

Si atendemos al objetivo general del programa, podríamos esperar que el mismo integre un enfoque de equidad de género, sobre todo en la búsqueda de la justicia social. Ahora bien, al analizar los objetivos específicos desde el enfoque teórico propuesto en este estudio, debemos señalar que en su conjunto resultan ajenos al mismo.

El primer objetivo específico definido, consiste en promover el derecho a una participación activa en la vida económica, social y política del país. Se ha afirmado en este estudio, que para el caso de las mujeres, dicha participación sólo será favorecida y, por lo tanto posible, en tanto se asuma socialmente el trabajo reproductivo y de cuidado. De otra forma, se está asumiendo que para el logro de ese objetivo común, hombres y mujeres parten de realidades iguales. Sabemos que esta igualdad no es tal y que asumir el derecho a la participación ciudadana implica distintos esfuerzos y restricciones. Implica en el caso de las mujeres una ciudadanía y un reconocimiento cultural débiles. Asumir esto nos lleva a poner en duda la posibilidad de promover el derecho a la participación ciudadana de manera neutral frente a dos realidades distintas que además implican inequidad. Creemos que no es posible y que esta actitud neutral hace que dicho objetivo, que parecía alentador pierda gran parte de su potencial.

El segundo objetivo específico de este programa, refiere a la promoción de la inserción laboral a través del desarrollo de la palabra hablada y escrita y del pensamiento lógico matemático. Podemos afirmar que este objetivo pone el acento en aptitudes y actitudes de los beneficiarios. Ahora bien, entendemos que su inserción laboral dependerá de otros variados factores. En el caso de las mujeres, un factor fundamental es cómo desarrolle una estrategia que combine el trabajo no remunerado con el remunerado. Nuevamente, creemos que este programa falla al no prever esta restricción en el caso de las mujeres, si es que se propone incidir efectivamente en su inserción laboral.

Este objetivo parece enfatizar en el desarrollo de las actitudes y aptitudes de estas personas en el entendido de que el mismo logrará su mejor desempeño en el mercado laboral. Más adelante en el pliego se sostiene que en el módulo de trabajo se buscará el análisis de la potencialidad personal, de los pasos necesarios para incrementarla y de la aprehensión del valor del trabajo para modificar la propia historia de vida personal y familiar. En tal sentido, creemos que se responsabiliza demasiado a esta población, en la mejora de su situación laboral, dejando de lado que dicha mejora dependerá sobre todo de condiciones favorables en el mercado de trabajo así como en lo que respecta a su vida familiar.

Este énfasis en la persona se aleja de nuestro enfoque puesto que parece no considerar que es una responsabilidad social, que debe asumir el Estado y la sociedad toda el hecho de generar condiciones favorables y justas en el mercado de trabajo y a su vez el hecho de asumir socialmente el trabajo de cuidado. En este sentido, parecería que este objetivo supone que al

beneficiario del plan lo espera un mercado de trabajo con condiciones favorables para su inserción con lo cual parece negar la discriminación salarial y la segregación existente en el mismo.

En su conjunto este programa puede ser analizado en el mismo sentido que analizamos las contrapartidas del plan, dado que es obligatorio para un integrante del hogar PANES participar del mismo. Dicha participación exige una carga horaria de seis horas semanales, que aumentan a diez cuando se desarrollan las actividades comunitarias.

Al requerir estas horas de participación, es posible suponer que nuevamente se parte de una noción neutral de beneficiario, puesto que se asume que esta carga horaria implicará lo mismo para mujeres y varones. Sabemos que esto no es así dado que su uso del tiempo es bien diferente. Entendemos que no es adecuado exigir la misma carga horaria a los varones que a las mujeres, puesto que éstas realizan una doble jornada laboral. Sumado a esto, este programa exige horas de trabajo comunitario, es decir, no remunerado, a quienes ya lo realizan diariamente en sus hogares, trabajo que este plan también exige.

Para demandar la misma carga horaria a unos y otras creemos que es necesaria la generación de soluciones a través de mecanismos de cuidado para el caso de las mujeres madres beneficiarias del plan. En este sentido se verían aliviadas en la estrategia a implementar para realizar las tareas de cuidado, el trabajo remunerado y la concurrencia a los talleres de Rutas de salida, que son obligatorios. Este programa deja a consideración de las organizaciones que se encargan de ejecutarlo el proveer alguna solución o estrategia para facilitar la participación de las mujeres, pero no hay ninguna solución o consideración prevista en su diseño.

La problemática de los cuidados, que seguramente dificulte la participación de las mujeres, no es mencionada en los contenidos de este programa, por lo que no parece existir como preocupación desde el diseño del mismo. Se podrá argumentar que el Estado ya brinda una solución a esta problemática a través del programa CAIF o de las Escuelas de tiempo completo. Pero este argumento resulta poco sólido, si atendemos al hecho ya mencionado en este estudio de que los sectores que más necesitan de estos servicios, son los que menos acceden a ellos. Cabe recordar que en Uruguay se ha constatado que la cobertura institucional de la atención de los niños pequeños, es muy reducida.

Al no intentar incidir en el problema de los cuidados, el programa tiende a reforzar por un lado, la idea de que los cuidados pertenecen a la esfera privada y por otro la diferenciación tradicional dentro de la familia donde sabemos que éstos son asumidos por las mujeres, lo cual como ya se ha sostenido, amplifica las relaciones asimétricas de poder entre los géneros.

Las reflexiones expresadas sobre este programa, nos llevan a pensar que no se contemplaron las dimensiones específicas de la pobreza femenina en su diseño. Es posible que esto implique un obstáculo para el logro de los objetivos propios del programa de promoción del desarrollo personal, de la participación activa y de la inserción laboral para el caso de las mujeres. Entendemos que es aconsejable que los programas sociales de este tipo superen esta neutralidad que no distingue las realidades distintas en las que viven hombres y mujeres. La ausencia de la perspectiva de género en estos programas puede llevar a diseñarlos pensando en un protagonista hombre con necesidades y usos del tiempo propios de su género con lo cual no se respetaría el principio anti-androcentrismo.

4.5 TRABAJO POR URUGUAY

Trabajo por Uruguay es otro de los programas de promoción social del PANES, cuyo objetivo general enfatiza en el fortalecimiento ciudadano y la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios. La herramienta en este caso es un programa sociolaboral que busca ampliar las oportunidades educativas y promover el desarrollo de estrategias personales y sociales que mejoren los itinerarios personales, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social.

En los objetivos específicos del programa es posible apreciar su funcionamiento, que consiste en la oferta de puestos de trabajo transitorios con participación voluntaria a partir de proyectos locales. Una vez que los interesados se inscriben, se realiza un sorteo público respetando la relación entre hombres y mujeres en cada grupo, manteniendo la proporción en función del número de inscriptos según el sexo.

Trabajo por Uruguay también se propone desarrollar programas de formación ciudadana con los participantes, que les permita reconocerse como sujetos de derechos y ejercer responsablemente sus derechos y obligaciones. Vinculado con esto, se menciona también la promoción de relaciones sociales equitativas y solidarias de género e intergeneracionales mediante pautas de igualdad de oportunidades y equidad entre los y las participantes.

En primer lugar, hay que señalar como destacable el hecho de que se mencionen además de las estrategias *personales* la promoción de estrategias *sociales* para el logro de estos objetivos, por lo que a diferencia del programa anterior, involucra al colectivo y no pone sólo el énfasis en las capacidades del beneficiario. En esas estrategias, este programa prioriza el trabajo como herramienta de inclusión social, pero resalta que la centralidad está en las personas y no en los trabajos o empleos.

Desde nuestra perspectiva debemos explicitar, aunque resulte obvio, que al referirse al *trabajo*, este programa refiere al trabajo remunerado por lo que está presente el supuesto de género referido a las jerarquías de las formas de trabajo, donde el trabajo remunerado tiene la mayor jerarquía. Este supuesto también es asumido por las políticas sociales de los Estados de bienestar. (Fraser y Gordon, 1994, en Aguirre, 1997) Recordemos, que para el logro de la equidad de género, es necesario que se valore socialmente tanto el trabajo remunerado como el no remunerado, y que el reconocimiento del segundo es necesario si se pretende lograr, como en este caso, la inclusión social de las mujeres.

Cabe recordar también, que la *participación voluntaria* en el caso de las mujeres dependerá de cómo concilie sus roles y de la evaluación que resulte sobre el costo que implica dicha participación y los beneficios que genere.

Por otra parte, entendemos relevante señalar la ausencia de anticipación por parte del programa en la selección de los participantes. La misma se realiza en base a un sorteo y en función de los inscriptos. En tal sentido, este programa no se anticipa a tomar acciones positivas de antemano frente a una realidad en el mercado laboral que se sabe, a partir de estadísticas oficiales, es distinta. Recordemos que las tasas de desempleo femeninas son mayores en todos los sectores sociales y que esa diferencia es más grande en los sectores pobres, tal como se observa en el Cuadro 6. A partir del conocimiento de esta realidad, entendemos que lo más razonable y justo es que las políticas tomen acciones positivas a favor de aquellos que están en desventaja.

Cuadro 6. Tasa de desempleo por pobreza según sexo.

Sexo	Hogares		
	Total	No pobres	Pobres
Total	17,0	13,7	29,9
Mujeres	21,2	16,8	40,5
Hombres	13,5	11,1	22,4

Fuente: INE. ECH 2002.

En el primer llamado de Trabajo por Uruguay el 80% de las inscripciones fueron femeninas, lo cual creemos está reflejando la urgencia de su pobreza y en particular sus serias dificultades para acceder al mercado de trabajo. Desde nuestra perspectiva, llama la atención que no se haya previsto esta realidad al diseñar este programa. Entendemos que este porcentaje mayoritario de inscripciones femeninas, no debe ser remarcado como un logro de la política, cayendo en el error de pensar que por ser mayoría las mujeres participantes, son las más beneficiadas de este programa.

Haremos referencia ahora a la mención de las relaciones equitativas de género en los objetivos del programa, la cual consideramos es muy positiva. Tomando en cuenta los documentos analizados, este es el único caso en el cual aparece dentro de los objetivos una mención a las relaciones equitativas de género. Si bien esto implica un avance, al vincular este objetivo a lo mencionado anteriormente sobre la neutralidad asumida a la hora de ofrecer los puestos de trabajo, resulta difícil imaginar de qué forma se promoverá dicha equidad. Más cuando a través del sorteo se pone en práctica la igualdad de oportunidades, criterio que sabemos tiende a reproducir desigualdades cuando se parte de realidades tan distintas.

Por otra parte, no queda claro cómo se promoverá la equidad de género, si este programa, al igual que el anterior no se propone incidir en lo que refiere a la conciliación de las esferas reproductiva y productiva. Encontramos nuevamente la diferenciación de la mujer en función de su rol materno puesto que la palabra mujer aparece junto al embarazo, ya que sólo se reglamenta la participación de la mujer embarazada en este programa.

Es posible suponer que este programa se propone la promoción de las relaciones equitativas de género por medio de los aspectos formativos que lo componen, dado que se enfatiza en los acompañamientos personales y diferenciales que deben realizar las organizaciones sociales que lo ejecutan, a partir de un abordaje integral que incluya la perspectiva de equiparación de oportunidades, en cuanto edad, género, habilidades personales, lugar de origen, entre otros.

Con respecto a los contenidos formativos, OLSUR (2006) ha realizado un análisis sobre Trabajo por Uruguay en el cual se profundiza sobre las propuestas de intervención de las organizaciones de la sociedad civil que llevan adelante este programa. Dentro de las propuestas educativas analizadas, se destaca la mención en los objetivos generales a las relaciones equitativas de género. Es decir que dentro de los contenidos formativos, el género es una categoría muy nombrada en las propuestas de las organizaciones participantes. En este sentido, dichas organizaciones se han adaptado a los objetivos propuestos por el programa en este aspecto, por lo que en cuanto a la intención, las relaciones equitativas de género están presentes.

Pero la promoción de la equidad, entendemos que no sólo debe manifestarse a un nivel formativo de sensibilización donde se informa sobre los derechos. Este es un primer paso, pero se requieren actuaciones directas contra la discriminación que apunten a la igualdad real. En tal sentido entendemos que en la implementación del programa no se ponen en práctica actuaciones hacia la generación de condiciones equitativas.

Al analizar los criterios utilizados por el MIDES para la selección de las tareas a desarrollar por los participantes, encontramos que no se explicita ninguno que de cuenta de la búsqueda de la equidad de género. Desde nuestro punto de vista, este programa implicaba una oportunidad para implementar mecanismos que buscaran no reproducir los roles tradicionales de género, pero no hemos encontrado ninguna referencia sobre esto en los criterios empleados. Es posible establecer una clasificación de las tareas que se han realizado hasta el momento, encontrando por un lado tareas vinculadas a la limpieza, y por otro vinculadas a la albañilería y el mantenimiento. No ha sido viable acceder a la distribución de estas tareas por sexo, pero es posible imaginar quienes realizan unas y otras.

Este análisis sobre Trabajo por Uruguay nos permite reflexionar sobre varios aspectos. En primer lugar, creemos que es positiva la inclusión de las relaciones equitativas de género en los objetivos del mismo y en los contenidos de las propuestas formativas de un número importante de organizaciones que lo ejecutan. Este aspecto representa un avance si lo comparamos con el programa anteriormente analizado. Sin embargo la búsqueda de la equidad en este caso se ubica en un nivel de sensibilización y formación.

Por otra parte, este programa parece asumir ciertos supuestos que se alejan de nuestra perspectiva. El diseño del mismo, no parece reconocer que hombres y mujeres se encuentran en una situación desigual con respecto al mercado laboral. En tal sentido, consideramos que para el logro de la equidad de género es necesario que al implementar un programa de empleo transitorio se asuman acciones positivas hacia las mujeres. Estas acciones contribuirían al logro de la igualdad real entre los géneros. Sumado a esto, creemos que deja librado a la estrategia privada la participación de las mujeres en el mismo, dado que no ofrece soluciones que faciliten la conciliación del ámbito productivo y reproductivo. Finalmente, no propone lineamientos que rompan con las tareas tradicionales que realizan hombres y mujeres por lo que tiende a reproducir dichas pautas.

4.6 CONTEXTO DE GÉNERO EN EL ESTADO

4.6.1 Varias institucionalizaciones simultáneas

Una forma de aproximarnos a comprender las razones de esta ausencia de un enfoque de equidad de género en el PANES, consiste en analizar la institucionalidad de género en el Estado uruguayo al momento del diseño de este plan. Un objetivo de esta naturaleza, está fuera de los alcances de esta monografía. Sin embargo, resulta relevante, a partir de la noción de malla de institucionalización que propone Levi, y que incorporamos en nuestro marco conceptual, esbozar algunas líneas de análisis en esta dirección.

Dentro de los elementos que conforman la esfera política de la malla, en principio se podría asumir que existe cierta voluntad política de este gobierno de institucionalizar la problemática de género en el Estado, dada la reubicación y redefinición del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) como el organismo rector de las políticas de género. El INAMU se encuentra bajo la órbita del MIDES y su misión es ejercer las funciones de promoción,

diseño, coordinación y articulación, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas; garantizando la igualdad de derechos y la equidad de oportunidades de mujeres y hombres, asegurando la participación en los ámbitos político, económico, social territorial e internacional.⁴

Desde nuestro enfoque, a este instituto se le ha otorgado entonces la responsabilidad central para los temas de género, a su vez tiene a priori el poder necesario para influir en otros elementos como la generación de mayor voluntad política, la negociación de mayores recursos, y el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Al momento de su creación en el 2005, el instituto consiguió la asignación de una partida presupuestal mayor a la considerada en periodos anteriores y según se señala, logró el compromiso público del poder ejecutivo hacia la concreción del Uruguay Equitativo. Claro que, como sostiene Levi, la forma de operación de cualquier actor en la búsqueda de institucionalizar el enfoque de género en el Estado, también dependerá del contexto y del nivel de conciencia colectiva de las mujeres y de los hombres en distintas partes del paisaje organizacional. Parece claro, a partir del presente análisis que en dicho contexto, al momento del diseño del PANES primaron otros actores con mayor poder, quienes supieron imponer sus lógicas propias.

Un aspecto a tener en cuenta es que la implementación del PANES se da al mismo tiempo que se crea y redefine este instituto. Podemos pensar entonces que el hecho de encontrarse en pleno proceso de institucionalización lo deja por fuera de su diseño y dificulta su influencia en la implementación posterior del mismo. A su vez, es necesario considerar que el MIDES también se encontraba en este proceso. En este contexto, pensamos que el INAMU debió fortalecerse en lo que hace a la institucionalización de sí mismo y en lo que refiere al vínculo intra-institucional. En tal sentido, podemos suponer que este instituto no poseía el poder necesario al momento de la creación del PANES como para influir en el diseño e implementación del mismo incorporando un enfoque de equidad de género.

Este análisis sobre INAMU, vale también para considerar al MIDES en un contexto político más general en el cual este ministerio, mientras también se encontraba armándose como tal, debió afrontar el diseño y la ejecución del PANES.

4.6.2 Estrategias de actuación de INAMU

A más de un año de la creación de INAMU y sin pretender realizar una evaluación exhaustiva de lo realizado por este instituto, nos parece necesario referirnos a la estrategia de actuación que ha primado hasta ahora. Este instituto se ha propuesto para el quinquenio por un lado, la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y por otro lado un programa sobre violencia basada en el género y un programa llamado participación política y social de las mujeres, ciudadanía y liderazgos.

Dentro de las acciones realizadas desde su creación hasta la fecha, entendemos que en su mayoría se ubican en un nivel de estrategia de acción basado en el conocimiento, la información, la sensibilización y la formación. Por ejemplo, se menciona la realización de seminarios y talleres. También se realizaron acciones en un nivel de desarrollo de la institucionalidad estatal a través del establecimiento de vínculos interestatales como los

⁴ La información sobre el INAMU se basa en el documento "Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Puntos de partida. MIDES, INAMU, 2006.

acuerdos, los convenios, y la instalación de consejos consultivos de violencia doméstica. En lo que respecta al PANES, y dentro de esta estrategia imperante, se promovió la participación y ciudadanía de las mujeres a través del proyecto “Mujeres descubriendo sus derechos” que consistió en un ciclo de talleres con mujeres de refugios beneficiarias del PANES.

Es por esto que entendemos, que las acciones directas en contra de la discriminación de género han sido hasta el momento las menos. Entre ellas podemos señalar el proyecto de ley para la elaboración del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos que al ser una legislación antidiscriminatoria, implicaría cambiar las reglas y otras formas de acciones estructurales.

En este análisis de contexto, y para intentar entender más razones sobre el análisis expuesto sobre el PANES, resultaría muy interesante, conocer cómo ha sido en todo este proceso los vínculos establecidos entre el MIDES y la Universidad de la República, institución por excelencia de producción de conocimiento, en la que además funciona la Red Temática de Estudios de Género que desarrolla teoría y metodología específica en esta área. A su vez, también resultaría interesante conocer los vínculos con organizaciones de la sociedad civil que promueven la equidad de género y que son parte de la esfera ciudadana. Mas allá de dichos vínculos parece claro que en el diseño de esta política dichos intereses no primaron.

5. CONCLUSIONES GENERALES

En primer lugar, refiriéndonos al PANES como política anti-pobreza pensamos que se asemeja a las políticas ejecutadas en la región, dado que es básicamente un programa de asistencia pública focalizado, que ofrece ayuda dirigida a la población en extrema pobreza y que no ataca las estructuras profundas que generan desigualdad. En palabras de Fraser, podríamos concebirlo como una solución afirmativa que busca reparar la mala distribución de los recursos dejando intacta la estructura político-económica subyacente. Siguiendo con este planteo teórico, entendemos que para incidir efectivamente en la erradicación de la pobreza, se requiere de un Estado que paralelamente promueva acciones para transformar dichas estructuras generadoras de desigualdad, o de lo contrario será necesario reasignar superficialmente de forma continua con este tipo de políticas.

Este plan se ha propuesto dos grandes objetivos, que se vinculan a dos de las funciones básicas de toda política social. Por un lado, busca la protección social a través de la garantía de la cobertura de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables frenando el riesgo de empobrecimiento agudo. Por otro lado, también define objetivos de promoción de bienestar, al proponerse la generación de condiciones y la estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales. Si bien aún no conocemos el impacto que tendrá este plan en estas dos áreas, creemos que es esperable que se obtengan resultados positivos sobre todo en los aspectos de protección. Esta tendencia es esperable al menos en lo que refiere a las mujeres, dado que desde el análisis realizado, pensamos que resultará difícil lograr el pleno ejercicio de sus derechos sociales.

Refiriéndonos ahora al interés de esta monografía que consiste en analizar el PANES desde una perspectiva de género, y en base a lo analizado sobre la forma de seleccionar a los beneficiarios, las contrapartidas exigidas, la información sobre la población que lo integra y los programas examinados, parecería ser que en el diseño de este plan no se han contemplado mecanismos que contribuyan a la equidad de género. Habíamos definido ésta, a partir de una noción compleja compuesta por siete principios normativos que deben ser respetados si se pretende alcanzarla.

Hemos sintetizado nuestras reflexiones en el Cuadro 7, que expresa las principales conclusiones de este análisis. Se presentan en la primer columna los aspectos que a partir de nuestra mirada describen esta tendencia del PANES de no contemplar la equidad de género. En la segunda columna, se vinculan estos aspectos con los principios normativos que entendemos no estarían siendo contemplados y en la tercer columna exponemos también para estos aspectos, los supuestos que creemos están presentes y que parecen acercar a esta política al grupo de las políticas “ciegas al género”.

Cuadro 7. Principios de equidad no contemplados y errores de política ciega al género en el diseño del PANES

	Diseño del PANES	Principios no contemplados	Errores de política "ciega al género"
1	Conceptualiza y mide de igual manera a la mujer y al hombre en lo que refiere a su condición de pobreza, con lo cual se favorece al más privilegiado	Anti-pobreza	Agregación Despolitización
2	Define al hogar como unidad de análisis con lo cual esconde las inequidades al interior del mismo	Anti-androcentrismo	Eternalización
3	A partir de las contrapartidas exigidas y al no proponer pautas de cambio cultural, exige doble jornada femenina y legitima roles tradicionales y dependencias explotables	Anti-explotación Igualdad en el tiempo libre	Eternalización
4	Exige igual carga horaria de participación en Rutas de Salida para hombres y mujeres	Igualdad en el tiempo libre Igualdad de respeto Anti-androcentrismo	Compartimentación Agregación
5	No reconoce el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y que genera inequidades, ni el estrecho vínculo entre ámbito productivo y reproductivo	Igualdad de respeto	Agregación Compartimentación
6	No genera condiciones para la plena y efectiva participación de las mujeres en sus programas	Anti-marginación	Eternalización
7	Define a la mujer en base a su rol materno y reproduce los roles tradicionales en los empleos de Trabajo por Uruguay	Anti-marginación	Eternalización
8	Presenta el perfil social de los beneficiarios con nociones androcéntricas de trabajo y con aparente neutralidad	Igualdad de respeto Anti-androcentrismo	Despolitización

Fuente: Elaboración propia

Comenzaremos refiriéndonos a los primeros dos puntos de este cuadro. Nuestras reflexiones han enfatizado en la naturaleza específica de la pobreza femenina debido a factores de género, la cual debe ser considerada al momento de implementar una política social según establece el *principio anti-pobreza*. En el caso del PANES, en base al presente análisis y asumiendo sus limitaciones, pensamos que si bien se propone aliviar la pobreza, pensamos que tiende a no considerar estas características especiales de la pobreza femenina por lo que se alejaría del mencionado principio. Esta tendencia, se refleja en el instrumento de selección de los beneficiarios, puesto que, en base a lo analizado no parece reconocer diferencias entre hombres y mujeres en lo que refiere a sus posibilidades de pertenecer a la pobreza extrema. Al analizar la población que integra el PANES notamos que las jefaturas femeninas resultaron ser mayoritarias, lo cual pensamos que se debe a la fuerte asociación con la presencia de menores en el hogar, que sí se consideraba una variable significativa para dar cuenta de la mayor vulnerabilidad del mismo.

Con respecto a los supuestos presentes, es probable que el PANES, al definir de forma homogénea a la indigencia y al diseñar una intervención que consideramos homogeneizante en base a esta definición, cometa el error de *agregación*. Esto debido a que en este análisis se ha observado que las distinciones que esta política realiza al interior de esta categoría se vinculan a identificar a aquellos que están en peor situación habitacional, alimenticia, o de salud y a brindar transferencias o servicios especiales en estos casos.

Vinculado a esto, otro error que parecería presentarse en el diseño de esta política es el de *despolitización* que se define como la retracción de la política ante el riesgo de visualizar conflictos. Consideramos que es posible apreciar este error en la neutralidad que hemos observado en los documentos analizados. Creemos que esta decisión de no establecer diferencias a través de acciones positivas hacia las mujeres, puede vincularse a esta noción de retracción. En tal sentido, es probable que políticamente se haya resuelto asumir un solo riesgo frente a la sociedad: el que implicaba asistir a los más pobres.

Por otra parte, al definir al hogar como unidad de análisis pensamos que no logra visualizar las inequidades al interior del mismo. Esta decisión creemos que no estaría contemplando el principio que supone romper con las definiciones androcéntricas que tienden a la eternalización de las desigualdades de género existentes.

Considerando los aspectos analizados sobre la intervención propuesta para aliviar la pobreza, creemos que éstos no resultan del todo aceptables desde la perspectiva de género puesto que parecen no contemplar varios de los restantes principios normativos que componen la noción de equidad. Con respecto a lo analizado sobre las contrapartidas exigidas vinculadas a la educación y la salud, parecería que esta política se aleja del *principio anti-explotación*, dado que al no establecer pautas claras de cambio cultural en la distribución de las tareas al interior del hogar, tiende a exigir a la mujer que continúe realizando su rol tradicional de cuidado de los dependientes, o de lo contrario podrá ser retirado el beneficio otorgado. En este sentido, dada esta orientación normativa, es esperable que las mujeres integrantes del PANES sufran dicha presión y por lo tanto se encuentren expuestas a la dependencia explotable respecto a sus parejas y/o respecto del Estado. Fácilmente también puede visualizarse con respecto a las contrapartidas que tampoco parecerían respetar el *principio de igualdad en el tiempo libre*. A partir de estas apreciaciones, pensamos que se tienden a naturalizar los roles tradicionales, con lo cual puede caer nuevamente en la *eternalización*.

Refiriéndonos ahora a los siguientes puntos del cuadro que se refieren a los programas de participación, entendemos que al exigir la misma cantidad de horas de participación en el programa Rutas de Salida a varones y mujeres, esta política parece no contemplar el principio de igualdad en el tiempo libre. Esta tendencia también puede apreciarse en lo anteriormente expresado sobre la orientación normativa que creemos subyace sobre los roles tradicionales. En tal sentido, entendemos que se está más cerca de legitimar la doble jornada femenina y la simple masculina y es por esto que en este caso el PANES tendería a alejarse de tal principio. Hay que tener en cuenta, que otra característica de la población PANES, es el gran porcentaje de personas dependientes, por lo que creemos que es aconsejable que comencaran a implementarse mecanismos que contemplen el rol productivo y reproductivo de las mujeres beneficiarias, que son en su mayoría quienes asumen los cuidados de esta población.

En concordancia con lo anterior, dado que no hemos observado la provisión de alguna solución colectiva a la conciliación de la esfera doméstica y la esfera pública en el diseño de los programas que requieren participación, este plan aparenta no considerar el trabajo no remunerado que realizan las mujeres, por lo que parecería no asumir lo establecido en el *principio de igualdad de respeto*. Recordemos que este principio requería respetar el trabajo que realizan las mujeres y reconocer su contribución al bienestar social. Asimismo, hemos observado que al presentar el perfil de la población PANES, no se hace referencia a este trabajo, describiendo a esta población con indicadores que podemos considerar androcéntricos. En este mismo sentido, dado que esta política no implementa mecanismos que garanticen la plena participación de las mujeres a la par con los hombres, parecería que se aleja del *principio anti-marginación*. De lo contrario, pensamos que contaría con mecanismos de conciliación, que generaran las condiciones necesarias para la participación femenina al menos en los programas que promueve.

A partir de esto, pensamos que posiblemente incurra en la *compartimentación* puesto que no hemos observado en el presente análisis acciones que den cuenta de que se contempla el estrecho vínculo entre la vida familiar y laboral. Es posible advertir este error si tomamos en cuenta lo ya señalado acerca de la misma exigencia en horas de participación a quienes tienen una doble jornada laboral y a quienes tienen una simple y de la ausencia de soluciones para el cuidado. Por otra parte también es esperable que esto conlleve a la *eternalización* de los roles domésticos para las mujeres. A su vez podemos considerar que se incurre en la *agregación* nuevamente dado que el trabajo no remunerado es un factor fundamental que define la pobreza femenina.

Esta apreciación sobre que el PANES parece no implementar mecanismos que contemplen la equidad de género en su diseño, no significa que la dimensión de género no esté presente y que no asuma un enfoque de género particular, que como sabemos implica una forma específica de apreciar y legitimar las relaciones entre hombres y mujeres. Pensamos que la dimensión de género está presente y puede observarse a través de pautas que podrían identificarse dentro de los enfoques de *bienestar* y de *antipobreza* dado que las referencias a la mujer se vinculan a su rol materno e implícitamente se le insinúa que continúe realizando su rol tradicional en el hogar. Por otra parte, refiriéndonos a la definición de necesidades, pensamos que fundamentalmente en esta política se satisfacen las necesidades prácticas de género, que son comunes al resto, como la alimentación, salud, vivienda, trabajo, pero no se implementan mecanismos que busquen modificar su subordinación mediante la eliminación de las jerarquías de género.

En cuando al impacto de género esperado de esta política, creemos que éste no se diferenciará del que tuvieron el resto de los programas anti-pobreza en los países latinoamericanos. Esto significa que probablemente el PANES tenga resultados positivos en cuanto a mejorar el consumo de esta población durante los dos años de duración, pero resultados inapreciables sobre la condición de pobreza y el reposicionamiento de las mujeres, si es que no se acompaña con medidas transformativas. Hemos sostenido más arriba que básicamente se trata de un programa de protección, puesto que entendemos que la promoción no es factible, mientras esta política no incida en la distribución social de responsabilidades, no intervenga en la división sexual del trabajo y no proponga que la economía del cuidado se asuma socialmente. Llama la atención que no incorpore estos aspectos que han sido recomendados en las evaluaciones realizadas sobre los impactos de estas políticas en los países latinoamericanos ejecutados con anterioridad al PANES.

Resultarán necesarias futuras investigaciones que profundicen en la evaluación del impacto real que este programa tendrá en cuanto a la condición de pobreza, que cuenten con verdaderos indicadores de género que den cuenta de las implicancias que ha generado en hombres y mujeres. La evaluación del impacto permitirá contrastar lo expresado en este cuadro en los puntos 1 y 2, que refieren a la conceptualización, medición e impacto esperado en la población beneficiaria. Sólo de esta manera, será posible conocer si lo que hemos expresado sobre la no consideración de los principios anti-pobreza y anti-androcentrismo, así como de los errores de despolitización y agregación, repercute negativamente en la población femenina y amplifica o no las desigualdades existentes.

En tal sentido, entendemos que el análisis propuesto en esta monografía deberá necesariamente ser complementado y enriquecido con las evaluaciones que se realicen sobre el impacto y particularmente sobre las aproximaciones cualitativas, que puedan recoger las percepciones de las mujeres beneficiarias; de aquellas participantes de los programas analizados, así como de aquellas que quizás tuvieron dificultades para hacerlo. A su vez, sería interesante conocer la sistematización de los contenidos promovidos por las organizaciones sociales que ejecutan dichos programas si es que se cuenta con un seguimiento y evaluación de la implementación de los mismos. En base al estudio de las percepciones de los beneficiarios es que podremos apreciar con mayor certeza cómo ha repercutido en esta población lo señalado sobre los programas de participación, expresado en los puntos 4, 5, 6 y 7 del cuadro.

El presente análisis pretendió enfatizar en la importancia de contemplar la equidad de género en las políticas sociales si es que se busca incidir efectivamente en la pobreza. Pensamos que dado el actual sistema de género imperante mujeres y varones parten de realidades desiguales en el goce real de sus derechos sociales y que es aconsejable asumir estas desigualdades en la definición de políticas. Por otra parte, reconocemos que ninguna política social es capaz de corregir las inequidades reproducidas durante tanto tiempo. En este sentido, sabemos que revertir estas cuestiones implicará entre otras cosas procesos de redistribución y reconocimiento que no se resuelven con una intervención estatal. Esto es, el proceso hacia una mayor equidad involucrará la intervención y el cambio en todos los aspectos de la vida social. Volviendo a nuestro cuadro pensamos que será necesario que todos los principios allí mencionados sean respetados por hombres y mujeres en todos los ámbitos. De todas formas, creemos que el PANES, dada su relevancia social y política, implicaba una oportunidad para contribuir a este proceso.

Finalmente, nos parece que es necesario puntualizar que esta mirada al PANES no pretendió evaluar las intenciones o el accionar de este gobierno en su totalidad en lo que refiere a revertir las desigualdades de género, esto es, entendemos que hay avances en este sentido, dado que en el contexto actual existe mayor voluntad política y mayores posibilidades para los actores interesados en lograr la equidad de género de ganar espacios de poder. Con este análisis, sólo pretendimos examinar una política en particular, que implicó un proceso decisorio resuelto de determinada manera. Por lo tanto, si bien pueden resultar desalentadoras, estas reflexiones pretenden expresar que todavía hay mucho camino por recorrer para imponer como prioridad la equidad de género en la agenda política y que es necesario que la voluntad política expresada comience a traducirse en resultados concretos y a visualizarse en las próximas intervenciones.

6. BIBLIOGRAFÍA

- * Acosta, G. (2005) “Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto”. En “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- * Aguirre, R. (1997) “Maternalismo y definición de necesidades”, en “Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género”. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL, Quito.
- * Aguirre, R. (1998) “Sociología y género: las relaciones entre varones y mujeres bajo sospecha”. Ed. Doble Clic- FCS-CSIC, Montevideo.
- * Aguirre, R. (2000) “Trabajo y ciudadanía de las mujeres en Uruguay”. En Revista de Ciencias Sociales N° 18. Departamento de Sociología.
- * Aguirre, R. (2003) “Género, ciudadanía social y trabajo”. Departamento de Sociología, FCS.
- * Aguirre, R., Batthyány K. (2005) “Uso del tiempo y trabajo no remunerado”. UDELAR, Doble Click, Montevideo.
- * Aguirre R., Fassler, C. (1997) “La mujer en la familia como protagonista del bienestar social”. En Fassler, C., Hauser, P., Iens, I. (coord.) “Género, familia y políticas sociales. Modelos para armar”. Trilce, Montevideo.
- * Anderson, J. (2006) “Sistemas de género y procesos de cambio”. En Batthyány, K. (coord.) “Género y Desarrollo. Una propuesta de formación”. UDELAR, FCS.
- * Arraigada, I. (2005) “Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo”. En “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- * Astelarra, J. (2004) “Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina”. CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo N° 57. Santiago de Chile.
- * Batthyány, K. (2000) “Estado, familia y políticas sociales ¿Quién se hace cargo de los cuidados y las responsabilidades familiares?” En Revista de Ciencias Sociales N° 18. Departamento de Sociología, FCS.
- * Batthyány, K. (2000) Género y desarrollo local: una articulación posible. Tesis de maestría.
- * Batthyány K. (2004) “Cuidado infantil y trabajo ¿Un desafío exclusivamente femenino? Cinterfor/ OIT.
- * Bruera S., González, M. (2004) “Montevideo construyendo equidad. Una mirada de género desde los presupuestos”. FESUR.

- * Bruera S., González, M. (2005) “Manos a la obra. Algunas pautas para promover equidad entre mujeres y hombres desde los municipios”. Construyendo ciudades incluyentes. Promoción de la Equidad de género en la gestión local. Génesis, Quito.
- * Busquets, J. (1996) “Las políticas públicas: área de estudio y modelos de análisis”. Documento de trabajo N° 5, Instituto de Ciencia Política, FCS.
- * Cardarelli, G. Rosenfeld, M. (2000) “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”. En Duschatzky, S. (Comp.) “Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad”. Paidós, Buenos Aires.
- * CEPAL
 - (2002-2003) “Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género”. Panorama social de América Latina.
 - (2004) “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”. Unidad Mujer y Desarrollo N° 52, CEPAL, UNIFEM, Santiago de Chile.
 - (2005) “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile, 2005.
- * Durán, M. (2000) “Uso del tiempo y trabajo no remunerado”. En Revista de Ciencias Sociales N° 18. Departamento de Sociología, FCS.
- * Fraser, N. (1997) “Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista”. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- * Guzmán, V. (2001) “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”. CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo N°32, Santiago de Chile.
- * Instituto Nacional de Estadística, documentos disponibles en www.ine.gub.uy
 - (2002) Estadísticas de género
 - (2004) Estimaciones de pobreza por el método de ingreso.
- * Jelin, E. (1997) “La tensión entre el respeto a la privacidad y las responsabilidades del Estado”. En Fassler, C., Hauser, P., Iens, I. (coord.) “Género, familia y políticas sociales. Modelos para armar”. Trilce, Montevideo.
- * Jelin, E. (2005) “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas”. En “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- * Lerner, B. (1996) “América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza”, Porrúa, México.

- * Mancebo, E. y otros (2002) “Uruguay: la reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000) Instituto de Ciencia Política, FCS.
- * MIDES (2006) “Un año contribuyendo al desarrollo social”, Informe de gestión, Abril 2005- Marzo 2006.
- * MIDES (2006) “Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Puntos de partida, MIDES, INAMU.
- * OLSUR (2006) “La emergencia social y las políticas de empleo transitorio”. Primer informe: Análisis del programa Trabajo por Uruguay.
- * Provoste, P. (2006) “Herramientas para la formulación de proyectos”. En Batthyány, K. (Coord.) “Género y Desarrollo. Una propuesta de formación”, UDELAR, FCS.
- * Provoste, P., Espino, A. (2006) “Género y desarrollo en América Latina”. En Batthyány, K. (Coord.) “Género y Desarrollo. Una propuesta de formación”, UDELAR, FCS.
- * Saltzman, J. (1989) “Equidad y género. Una teoría integrada de estabilidad y cambio.” Cátedra, Madrid, 1989.
- * Serrano, C. (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo N° 70, Santiago de Chile.
- * Serrano, C. (2005) “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el programa Puente-Chile Solidario.” En “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- * Sojo, A. (2005) “Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política”. En “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N°46, Santiago de Chile.
- * Vega, S. (1997) “Mirada crítica a algunos instrumentos de capacitación y planificación de género”, en “Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género”. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL, Quito.