

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

**Los programas de transferencia monetaria condicionada:  
un freno hacia la superación de las inequidades de género.**

Estudio de caso múltiple: El PANES, El Bolsa de Familia y el  
Programa Jefas y Jefes de Hogares desde una perspectiva de género

**Micaela Cal García**  
Tutora: Karina Batthyány

**2013**

## Resumen

**L**a presente monografía analiza desde una perspectiva sensible al género tres programas de transferencia monetaria condicionada implementados en el Cono Sur Latinoamericano, a saber: el programa Bolsa Familia de Brasil, el Plan Jefes y Jefas de hogar de Argentina y el PANES de nuestro país, Uruguay.

Se plantea que, si bien en distintos grados, estos tres programas presentan dificultades para incorporar la categoría analítica de género a la hora del diseño y su posterior implementación. Se ha realizado un estudio de caso múltiple de forma tal de realizar un análisis exhaustivo de cada uno de los programas con el fin de poder compararlos y así contestar a las preguntas que han guiado esta investigación.

Mediante el cuestionamiento de algunos de sus errores de diseño se intenta brindar herramientas que permitan transformar aquellos requisitos esenciales para alcanzar la igualdad de género.

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Justificación</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Antecedentes</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Marco Conceptual</b> .....	<b>7</b>
4.1 Algunas consideraciones previas para analizar los programas TMC ¿De qué hablamos cuando hablamos de género? .....	7
4.2 La división sexual del trabajo: una dimensión invisible en la planificación de programas TMC .....	8
4.3 Un efecto residual de la división sexual del trabajo: El trabajo no remunerado.....	9
4.4 ¿Sobre qué modelo de familia se basan los Programas TMC?: La urgente necesidad de incorporar las tendencias recientes en las familias latinoamericanas .....	10
4.5 Poniendo en juego la dimensión de género con los programas TMC: ¿por qué es importante incorporar esta dimensión a la hora de planificar estas políticas? .....	11
4.6 La invisibilidad del género en las políticas públicas .....	11
4.7 Programas de transferencias monetarias condicionadas.....	13
4.7.1 El caso brasilero: Bolsa Familia.....	13
4.7.2 Plan Jefas y Jefes de Hogar en Argentina .....	15
4.7.3 Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) en nuestro país .....	16
<b>5. Problema de Investigación</b> .....	<b>19</b>
5.1 Preguntas de Investigación .....	19
5.2 Objetivo General: .....	20
5.3 Objetivos Específicos: .....	20
<b>6. Diseño Metodológico</b> .....	<b>20</b>
6.1 Análisis Documental .....	21
6.2 Análisis de Datos Secundarios .....	22
6.3 El universo en unidades.....	22
6.4 Selección de los casos.....	23
6.5 Criterios Evaluativos de la información recabada.....	23
<b>6. REPENSANDO EL PANES, EL BOLSA FAMILIA Y EL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.</b> .....	<b>25</b>
6.1.1 ¿Por qué analizar los programas TMC desde una perspectiva de género? .....	25
6.1.2 La importancia de una comparación regional .....	26

6.2 El rol de la mujer en los programas TMC.....	27
6.2.1 La elección y definición de las/os destinatarias/os: .....	28
6.2.2 ¿Derecho en tanto familia? .....	31
6.2.3 La solidificación de la mujer como responsable de la unidad familiar .....	33
6.3 El diseño de las contraprestaciones .....	35
6.4 Un debate no resuelto: La capacidad de los TMC de potenciar a las mujeres.....	39
6.4.1 La sobrerrepresentación de las mujeres como beneficiarias.....	39
6.4.2 La capacidad de los programas TMC de empoderar a las mujeres .....	41
6.5 De las palabras a las imágenes.....	42
<b>7. Conclusiones.....</b>	<b>47</b>
<b>8. Notas .....</b>	<b>52</b>
<b>9. Bibliografía .....</b>	<b>54</b>
<b>10. Anexos .....</b>	<b>59</b>

## 1. Introducción

La siguiente monografía surge como producto del trabajo realizado en el marco del Taller Central de Investigación de Género de la Licenciatura en Sociología a cargo de la Dra. Karina Batthyány y la Mag. Cecilia Tomassini y pretende trabajar los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC en adelante) echando luz sobre la dimensión de género, aspecto que no necesariamente ha sido tomado en cuenta en el diseño de estas políticas de combate a la pobreza.

Los programas de transferencias de dinero condicional (denominados también CCT por su sigla en inglés) se han implementado en toda América Latina en las últimas décadas con el fin de paliar los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión de la región<sup>1</sup>.

Estos programas si bien presentan particularidades y diferencias, tienen dos grandes características distintivas que los identifican, a saber: transfieren ingresos monetarios y establecen condicionalidades como contrapartida de la recepción de este beneficio.

Tanto el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES en adelante), como el Jefas y Jefes de Hogar -ambos programas que formarán parte de esta monografía- surgieron como respuesta a crisis económicas. Es así que fueron pensados y diseñados como planes de emergencia para contrarrestar los efectos de la crisis del año 2001 del país vecino y la del año 2002 en nuestro país. El primero de ellos se puso en marcha inmediatamente después de la crisis, mientras que el PANES en nuestro país fue implementado tres años después de la crisis tras la asunción de Tabaré Vázquez en lo que sería el primer gobierno de izquierda del Uruguay. (Pérez Muñoz, 2006) Bolsa Familia por otro lado, -el tercer programa de este tipo que será objeto de análisis- se comienza a implementar en el año 2003 para centralizar otros programas ya existentes en Brasil.

La situación de estos tres países ha mejorado desde entonces, los tres han alcanzado una mayor estabilidad económica, han reducido sus niveles de pobreza e inequidad. Sin embargo, como varios autores han señalado, estos procesos no afectan de igual forma a varones y mujeres.

Este tipo de programas, lejos de incorporar la dimensión de género, han tendido a profundizar las relaciones de género asimétricas. Posterior a la realización de este trabajo, el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL lanza el documento *“Los Bonos en la Mira, aporte y carga para las mujeres”* en el cual se establece que estos programas se han constituido como ‘un paso adelante y dos atrás’ en este sentido. (CEPAL, 2013)

A partir del análisis comparativo del programa Bolsa Familia de Brasil, el Plan Jefas y Jefas de Hogar de Argentina y el PANES en Uruguay esta monografía pretende abordar un debate aún no resuelto sobre desigualdades, derechos y políticas públicas.

Este trabajo se estructurará en lo que sigue de la siguiente forma: a continuación en lo que constituye el segundo capítulo se pasará a detallar la justificación sociológica de la temática, posteriormente, se reseñarán algunos trabajos que han precedido a éste y han sido citados como antecedentes al mismo.

Tras esto, se pasará al marco conceptual en el cual se hará uso de las herramientas que brinda la incorporación de la categoría analítica de género. Primeramente, se definirá qué se entiende por género para luego centrarse en la división sexual del trabajo y la sobrecarga que ésta implica para las mujeres como consecuencia de su reducción a la esfera del ámbito reproductivo. En este capítulo además, se presentará una definición de las principales características de los programas de transferencia de dinero condicionadas de combate a la pobreza y se ahondará sobre las características específicas de cada uno de los programas que son objeto de análisis.

En el quinto capítulo se planteará el problema de investigación sobre el cual se enmarca este proyecto junto con los objetivos que han guiado el mismo para dar lugar así, en la sección que sigue, al diseño metodológico en base al cual se ha trabajado.

En el capítulo seis por otra parte, se ahondará sobre el análisis de algunos elementos de los programas, a saber: la definición de los destinatarios, el diseño de las contraprestaciones y los impactos de género que esto puede tener. Además, en este capítulo se realiza un análisis de las imágenes a las que se ha apelado desde los distintos organismos ejecutores para promocionar o bien difundir cada programa.

Finalmente, en el séptimo -y último- capítulo se expondrán las conclusiones a las que se ha arribado desde este trabajo.

## **2. Justificación**

Desde este trabajo, se postula que los programas de combate a la pobreza que han sido objeto de análisis tienden a reproducir ciertos roles estereotipados que definitivamente se vuelven un freno al cambio en las relaciones de género ya que no hacen más que reafirmar y reforzar los roles tradicionales de género. De ahí la relevancia de estudiarlos e identificar cuáles son sus fallas y

sus aciertos con el objetivo de colaborar al desarrollo de futuras políticas públicas que permitan revertir la situación actual y apunten a alcanzar la equidad de género.

Es así que se vuelve pertinente analizar los distintos programas que desde los tres países se ponen en marcha con el objetivo de combatir la pobreza y reducir las desigualdades; o al menos alguna de ellas ya que las desigualdades de género se mantienen intactas si desde el Estado se planifican programas que utilizan la *capacidad instalada* de las mujeres para que se cumplan los objetivos de los mismos. (Montaño, 2010)

Distintos discursos han apelado al empoderamiento como uno de los beneficios a los que acceden las mujeres beneficiarias de este tipo de programas al tener la posibilidad de un ingreso monetario que les permitiría ganar posicionamiento en el núcleo familiar. Desde un análisis sociológico con perspectiva de género, se entiende relevante cuestionar este punto de vista y mostrar cuáles han sido típicamente las narrativas imperantes en relación al rol de la mujer en este tipo de iniciativas que han reforzado la visión de la mujer como responsable del trabajo reproductivo en el contexto familiar.

### 3. Antecedentes

Diversas investigaciones han trabajado la temática de la dificultad de la incorporación de la visión de género en el diseño e implementación de las políticas públicas. A continuación se enumerará sólo algunos de ellos que se han seleccionado como antecedentes a este trabajo y que han operado como insumos para la realización del mismo.

En este caso, la selección se ha realizado en función de introducir sólo aquellos trabajos que involucran alguno de los casos sobre los que se ha puesto el foco; aquellos de carácter más general han quedado excluidos de este capítulo, sólo a los efectos de la extensión del mismo. Sin embargo, no hay dudas que constituyen trabajos que preceden a éste y que son referentes en la temática<sup>2</sup>.

Revisten particular interés para esta monografía los aportes de Favio Vera Soares sobre la temática, más específicamente, los trabajos “*Conditional cash transfers in Brazil, Chile and México: impacts upon inequality*” y “*Conditional Cash Transfer Programmes and Gender Vulnerabilities. Case studies of Brazil, Chile and Colombia.*” Ambas publicaciones sirven de referencia ya que se basan en distintos programas de transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica.



El primero de ellos, analiza los impactos de este tipo de programas sobre la inequidad, si bien no se centra específicamente en las inequidades de género, al abordar distintos problemas de diseño, contiene algunas secciones en las que se trabaja sobre ello. Asimismo, este artículo reviste interés para este trabajo ya que uno de los programas allí analizados es el Bolsa Familia.

Por otra parte, la segunda publicación a la que se hace referencia sí se dedica específicamente a trabajar estos programas desde su impacto en las desigualdades de género. Nuevamente, uno de los casos estudiados es el de Brasil y se da allí una descripción del programa, sus características e impactos, que ha sido útil como un primer acercamiento al mismo.

Para el caso argentino por otra parte, el texto de referencia a la hora de introducirnos en el Programa Jefas y Jefes de Hogar ha sido el trabajo de Constanza Tabbush quien examina las narrativas de género presentes en dicho programa y las consecuencias que estas tienen para las mujeres en su capacidad de agencia.

La autora analiza también un segundo Programa TMC implementado en Argentina, el denominado Plan Familia el cual, a su entender, a diferencia del primero, logra reconocer las responsabilidades de cuidado de las mujeres.

Además de la referencia al Programa Jefas y Jefes de Hogar que será objeto de estudio del presente trabajo, el texto de Tabbush resulta también de interés por la lógica de comparación entre ambos programas utilizada por la autora. Para esto, Tabbush se basó en la combinación de distintas fuentes de información. Por un lado, utilizó la legislación de ambos programas, artículos de algunos medios de prensa y finalmente realizó entrevistas con algunos actores estatales así como también con algunas beneficiarias.

Para el caso de nuestro país, se citan como antecedentes los estudios realizados por Valentina Perrotta sobre las políticas públicas y su relación con la equidad de género, además de su tesis de grado, en la cual trabaja específicamente sobre el PANES.

Es pertinente también introducir el trabajo realizado junto con Luciana Fainstain denominado *“Cuando la “equidad de género” es funcional al statu quo. Reflexiones sobre la institucionalización del enfoque de género en el Estado Uruguayo”* el cual analiza la resistencia del Estado a la transversalización de una perspectiva de género la cual opera incorporando los discursos de género en la institucionalidad. Las autoras advierten que esto puede ser erróneamente interpretado como una incorporación de la visión de género o del discurso de los actores interesados. Esta incorporación sin embargo, se da a través de la integración del discurso



de género en la institucionalidad ya sea a través de la legislación o los marcos conceptuales sin tomar sus reclamos o reivindicaciones, esto es, vaciándolo de su contenido más crítico. A decir de las autoras éste se convierte así en uno de los retos de la globalización a las políticas de equidad de género. (Fainstain y Perrotta, 2010)<sup>3</sup>

#### 4. Marco Conceptual

##### 4.1 Algunas consideraciones previas para analizar los programas TMC ¿De qué hablamos cuando hablamos de género?

La importancia de esta concepción radica en la capacidad de distinguir lo biológico de aquello construido socialmente, mediante el concepto de género podemos redefinir aquellas actividades o actitudes que son esperables en mujeres o varones y que tradicionalmente han sido pensadas como reductibles a diferencias biológicas.

En el capítulo: “*Género, una dimensión olvidada*”, Rosario Aguirre comienza definiendo el concepto de género; definición que es tomada de toda la tradición académica feminista la cual ha demostrado cómo el género se construye socialmente. “*El concepto de género (...) se utiliza para aludir 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.*”

(Aguirre, 1998: 19) El género tiene la capacidad de ser así un factor estructurante que ordena y jerarquiza a las distintas sociedades.

Al incorporar la categoría de género podemos problematizar aquellas características que sistemáticamente son asociadas a lo que constituye ser una mujer o un varón. Teniendo en cuenta la dimensión de género podemos objetar que dichas características no son naturales, sino que por el contrario estos comportamientos han sido construidos y definidos socialmente.

Anderson (2006) coloca el género como una categoría analítica que permite visibilizar los vínculos existentes entre ser varón y ser mujer y las oportunidades y restricciones que esto implica. Es en ese sentido que ha sido tomada en este trabajo para analizar los tres programas TMC que han sido objeto de estudio.

El género es a su vez una categoría relacional. Scott (2003), en lo que se considera uno de los textos fundantes de la sociología de género, resalta la importancia de tomar en cuenta ambos sexos,

entendiendo que no se puede estudiar uno, sin aludir al otro. Los análisis de género por ende, se deben centrar en la relación entre varones y mujeres.

#### **4.2 La división sexual del trabajo: una dimensión invisible en la planificación de programas TMC**

Este concepto surge en el contexto francés en los años '70, como consecuencia del impulso feminista y su lucha por visibilizar y reconocer aquel trabajo realizado sistemáticamente por las mujeres y que usualmente es definido dentro de lo que es ser madre.

El concepto en sí tiene dos grandes acepciones que son señaladas por Hirata y Kergoat (2007) y que se pretenden rescatar aquí; por un lado es entendido en términos de la distribución diferencial entre varones y mujeres en el mercado de trabajo y la variación de dicha distribución a lo largo del tiempo y del espacio.

La segunda acepción en la que es entendida la división sexual del trabajo refiere a demostrar que dichas desigualdades entre varones y mujeres son sistemáticas. Una vez comprendido esto, se vuelve importante realizar una reflexión sobre aquellos procesos mediante los cuales la sociedad utiliza esta diferenciación para jerarquizar las distintas actividades realizadas por mujeres y varones. Es así que se reserva para los hombres la esfera productiva mayoritariamente, la cual tiende a tener un valor social mayor, mientras que las mujeres se configuran como las encargadas de la esfera reproductiva.

Esto hace que el trabajo remunerado se reserve mayoritariamente a los hombres mientras que el trabajo no remunerado queda casi exclusivamente a cargo de las mujeres. Tal como se muestra desde el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, las mujeres no han podido alcanzar la igualdad ni la autonomía ya que no se ha podido romper con la desigualdad que implica la división sexual del trabajo y su consecuente naturalización del trabajo doméstico como responsabilidad femenina. (Montaño, 2010)

Este aspecto se vuelve relevante para nuestro estudio ya que nos permite advertir que quienes se han encargado de diseñar las políticas públicas no necesariamente han tomado en cuenta la sobrecarga de tareas y tiempo que éste tipo de trabajo implica, ya que al estar invisibilizado, no se incorpora a la hora de planificar cuáles serán las contraprestaciones exigidas como contrapartida por obtener el beneficio que los distintos programas otorgan.

### **4.3 Un efecto residual de la división sexual del trabajo: El trabajo no remunerado**

La división sexual del trabajo reserva el espacio público como aquel espacio privilegiado del hombre, mientras que a la mujer se le ha reservado el ámbito privado y particularmente el ámbito familiar. Es así que las mujeres se constituyen como las proveedoras del bienestar para los distintos integrantes de una familia, lo cual tiene importantes consecuencias para el desarrollo de su vida.

Esto implica que sean las mujeres las que deban tomar ciertas decisiones respecto a su ingreso en el mercado laboral, decisiones que se ven mediadas por cierta carga moral de “abandonar” el hogar. Si el cuidado pasa única o mayoritariamente por las mujeres, entonces se vuelve más difícil para éstas dejar de realizar dichas actividades para dedicarse a otro tipo de trabajo que si sea reconocido o remunerado en el mercado de trabajo formal. (Batthyány, 2009)

Este es otro punto clave en a la hora de analizar los programas TMC los cuales se marcan como uno de sus objetivos la posibilidad de que sus beneficiarios accedan a un empleo. Tanto el PANES, como el Plan Jefas y Jefes plantean esto; desde este trabajo intentaremos ver cómo afecta la división sexual del trabajo -y la sobre carga de trabajo que éste implica- a las mujeres beneficiarias de dichos planes y si estos dilemas son tomados en cuenta desde la planificación y ejecución de dichos programas.

Típicamente desde las ciencias sociales, el énfasis ha sido puesto en el trabajo para el mercado, es decir a la producción remunerada de bienes y servicios; de esta forma se consolida una cultura del trabajo que no es más que una construcción histórica.

Las desigualdades de género se profundizan una vez que las políticas de bienestar no toman en cuenta el trabajo no remunerado, al centrarse únicamente en el mercado de trabajo formal, de trabajo asalariado.

El uso y la valoración del tiempo esconden desigualdades de género, que reclaman que se reconfigure la valoración social del trabajo no remunerado y la invisibilidad de las complejas formas de trabajo familiar que se dan en toda América Latina. Se vuelve así necesario sacar a la luz este tipo de actividades otorgándoles su valor económico, monetario correspondiente así como también un reconocimiento en las estadísticas oficiales.

Un enfoque sensible al género, como el que se pretende plantear desde este trabajo, debe reconocer que la producción de bienes y servicios por sí sola no basta para satisfacer las necesidades humanas. Esta situación se ve agravada por la creciente necesidad de servicios de

cuidado, actividad reservada a las mujeres, quienes han sido concebidas como las principales proveedoras de cuidado en las sociedades. Esta naturalización del cuidado como algo estrictamente femenino se ve agravado por factores demográficos referidos a la longevidad y a transformaciones ocurridas en la familia en toda América Latina.

#### **4.4 ¿Sobre qué modelo de familia se basan los Programas TMC?: La urgente necesidad de incorporar las tendencias recientes en las familias latinoamericanas**

Tal como lo plantea Jelin la organización familiar y los modelos de familia tienen un papel central en el diseño y planificación de las políticas estatales de bienestar.

En la actualidad estamos asistiendo en toda América Latina a un proceso de crisis del modelo patriarcal familiar, lo cual es visto muchas veces como un proceso de desintegración familiar. Sin embargo, lo que está ocurriendo es que se han desarrollado otros tipos familiares que deben ser incluidos en las políticas públicas que deberían reforzar principios de democracia, igualdad y equidad de género. (Jelin, 2007)

Las familias nucleares, que han sido típicamente las que se han construido como objeto de las políticas públicas, si bien continúan siendo predominantes, han tendido a disminuir su peso. *“Tradicionalmente la mayoría de las políticas gubernamentales se han construido a partir de un concepto de familia ‘funcional’ donde hay presencia de padre y madre vinculados por matrimonio (...), hijos e hijas propios y en donde los roles de género están perfectamente definidos (...)”* (Arriagada, 2004: 48)

A su vez, este tipo de modelo de familia esconde detrás una gran diversidad de situaciones. Los cambios más notorios que destaca Arriagada son por un lado, la disminución del tipo de familia nuclear tradicional y en contrapartida, el aumento de las familias biparentales con hijos donde ambos padres desarrollan actividades remuneradas.

Los cambios recientes en torno a la conyugalidad, nupcialidad, divorcio y fecundidad deben ser tomados en cuenta e incluirse a la hora de planificar políticas públicas que ya no deben ser pensadas en función del paradigma de familia ideal, sino que deben ser diseñadas a partir de las nuevas configuraciones familiares que se dan en toda América Latina y que redefinen los roles de todos los componentes del hogar.

#### **4.5 Poniendo en juego la dimensión de género con los programas TMC: ¿por qué es importante incorporar esta dimensión a la hora de planificar estas políticas?**

Corina Rodríguez señala la debilidad que han tenido estos programas para dar cuenta de las situaciones de las mujeres y de la equidad de género, las cuales además han constituido típicamente la mayoría de las personas beneficiarias. (Rodríguez, 2011)

Este rasgo parece repetirse en los distintos programas TMC en toda América Latina y que tanta producción académica han suscitado, tratemos ahora de explicitar cuál es la importancia de incorporar la categoría analítica de género en los mismos.

La manera que optamos por medir la pobreza tiene implicaciones en la forma en la que la abordamos. (Kabeer, 1998) Esto es, dependiendo cómo conceptualicemos la pobreza y las dimensiones que incorporemos y tengamos en cuenta para medirla tendrá consecuencias sobre la forma en la que diseñamos acciones para disminuir su incidencia.

Laís Abramo (2003) identifica la mayor vulnerabilidad de las mujeres a la situación de pobreza, así como también la mayor dificultad que éstas presentan para superarla, aspecto también señalado en nuestro país por Lucía Scuro<sup>4</sup> y que se vuelve uno de los fundamentos para incorporar la dimensión de género en el diseño e implementación de este tipo de programas que tienen como uno de sus principales objetivos la erradicación de la pobreza.

Las mujeres y los varones experimentan la pobreza de manera diferente y desigual dirá Kabeer. De ahí que se vuelva pertinente reclamar una planificación de políticas públicas sensibles al género, que tomen una postura crítica frente a la temática y no se queden sólo en el reconocimiento que si bien ha constituido un paso importante hacia la equidad de género -y en algunos casos ni siquiera se ha dado todavía-, muchas veces ha creado la falsa ilusión de que la perspectiva de género ha sido integrada y se han incorporado sus reclamos, mientras que en los hechos no se traducen en acciones tendientes a revertir la situación actual de inequidad. (Fainstain y Perrotta, 2010)

#### **4.6 La invisibilidad del género en las políticas públicas**

Kabeer y Subrahmanian han realizado una clasificación de las políticas públicas en función de su ceguera o sensibilidad de género.



De esta forma, las autoras han definido las políticas sensibles al género (*gender-aware policy*) como aquellas que reconocen como actores del desarrollo tanto a mujeres como varones y que ambos son afectados de forma diferente y usualmente desigual. En este tipo de políticas ambos sexos se constituyen como potenciales participantes o beneficiarios en el proceso de desarrollo reconociendo que podrán tener diferentes -y hasta conflictivos- intereses, necesidades y prioridades.

Por el contrario, las políticas ciegas al género (*gender blind policies*) como aquellas políticas que a pesar de parecer neutrales y expresarse a menudo en un lenguaje aparentemente no sexista o neutro, están en realidad sesgadas al plantear un actor del desarrollo masculino y al privilegiar los intereses, necesidades y prioridades masculinas en la distribución de recursos y oportunidades. (Kabeer y Subrahmanian, 1996) Las autoras han identificado ciertos errores de diseño o bien de implementación en los que suelen recaer este tipo de políticas que no incorporan la perspectiva de género.

El primero de ellos es la *compartimentación*, error que refiere al desconocimiento de las relaciones existentes entre distintos ámbitos de la realidad. (Kabeer y Subrahmanian en Anderson, 2006) Las autoras establecen que la compartimentación refiere a la práctica de tratar la realidad social como si pudiera ser separada en una serie de compartimentos distintos que actúan y se analizan de forma aislada sin referir a los otros.

Otro error es el de *agregación* referido a aquellas políticas que utilizan agregados sin diferenciar entre varones y mujeres. De esta forma, se suele recurrir a categorías abstractas como “los pobres”, “el hogar”, “la fuerza de trabajo”, expresiones todas que no visibilizan ni las diferencias ni las inequidades al interior de cada uno de estos agregados. Kabeer y Subrahmanian utilizan como ejemplo de falacia de agregación la expresión de “comunidad” la cual comúnmente se utiliza como un agregado con intereses comunes.

Por otra parte, la *eternalización* es el tercer error identificado por las autoras y éste refiere a la naturalización y refuerzo de ciertos roles que han sido socialmente construidos. El determinismo biológico y la tendencia de atribuir ciertos roles y/o tareas a las mujeres y los varones sostenidos en la base de cierta sustentabilidad natural es un tipo de manifestación de esta tendencia a eternalizar las inequidades de género.

Finalmente, el último de los errores es el de *despolitización* el cual hace referencia a la incapacidad de asumir las implicancias sociales de las medidas técnicas.



## **4.7 Programas de transferencias monetarias condicionadas**

La implementación de este tipo de programas se ha extendido a toda América Latina siendo considerados una de las mejores innovaciones en lo que refiere a programas de protección social. En efecto, durante la primera década del siglo XXI se han consolidado como 'la' respuesta de política pública para combatir la pobreza. (CEPAL, 2013)

Típicamente se han diferenciado de otro tipo de programas por el uso de los mecanismos de focalización para elegir a los beneficiarios de la política y el pago regular de prestaciones en efectivo que tienen como contrapartida la exigencia de ciertas responsabilidades o condiciones para los beneficiarios. Asimismo, los programas de transferencias monetarias condicionadas se plantean un doble objetivo a saber: de reducir la pobreza en el corto plazo, pero también en el futuro, previniendo la reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo. (Veras Soares – Silva, 2010)

Detrás de este objetivo, existe una concepción sobre la reproducción de la pobreza como producto de la falta de inversión en capital humano, de ahí que se genere un sistema de incentivos que motive a las distintas familias a invertir en capital humano para sus hijos. (Pérez Muñoz, 2006)

El fundamento para el diseño de este tipo de programas es desarrollar la capacidad de estas familias para acceder a ciertos recursos como la educación, la salud, vivienda, alimentación y a otras redes sociales que les permitan la movilidad social y romper así el ciclo intergeneracional de pobreza. (OIT, Departamento de Seguridad Social, 2009)

### **Tres ejemplos de programas TMC: Bolsa Familia (Brasil), Jefas y Jefes de Hogar (Argentina) y el PANES (Uruguay)**

#### **4.7.1 El caso brasileiro: Bolsa Familia**

Bolsa Familia constituye el programa de transferencias de dinero condicional más grande del mundo<sup>5</sup> con 12.9 millones de familias beneficiarias para diciembre del año 2010. (Veras Soares – Silva, 2010)

Este programa fue lanzado en el año 2003 en un intento de unificar los distintos programas TMC ya existentes. Uno de ellos fue el Programa de *Erradicação do Trabalho Infantil* -el primero de este tipo, el cual se implementó desde el año 1996 y tuvo como objetivo la erradicación del

trabajo infantil mediante una transferencia de efectivo a aquellos jóvenes de 7 a 15 años de edad que se encontraran trabajando en actividades precarias.

Para el año 2001 se crea el *Bolsa Escola* desde el Ministerio de Educación con el objetivo de atender a aquellos niños en edad de asistir a la escuela.

Más adelante, en ese mismo año se crea el tercer programa de este tipo en Brasil denominado *Bolsa Alimentação*, lanzado desde el Ministerio de Salud, el cual preveía, entre otras cosas medicamentos y controles para las mujeres embarazadas, madres lactantes y para los niños.

En el año 2003, bajo la administración de Luis Inácio “Lula” Da Silva se crea el cuarto programa: *Cartão Alimentação* basado principalmente en el derecho a la alimentación. La condición para brindar la transferencia monetaria en este caso, consistía en que los beneficiarios solo podrían comprar comida con ella.

El programa *Bolsa Familia* unificó todos estos programas, a la vez que centralizó la información de los programas a través de la creación del *Cadastro Único*. A través de éste se logró estandarizar criterios y organizar la información existente sobre los programas anteriores. (Veras Soares – Silva, 2010; Soares, Sergei et. al., 2007)

#### **Cadastro Único:**

El sistema de Cadastro Único (Sistema Único de Registro de Programas Sociales) es un instrumento que identifica y caracteriza a las familias con ingresos mensuales de hasta la mitad del salario mínimo por persona o tres salarios mínimos en total. A través de esta herramienta se puede conocer la realidad económica de estas familias, las características del hogar, las formas de acceso a los servicios públicos esenciales y los datos de cada uno de los componentes de la familia. En la actualidad, cuenta con más de 19 millones de familias inscritas.

**Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**

**[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)**

Aquellas familias cuyo ingreso per cápita mensual fuera de hasta R\$ 140<sup>6</sup> podrían acceder al programa. En contrapartida, deberían cumplir con las siguientes obligaciones:

- i) las mujeres entre 14 y 44 años deben asistir a los controles prenatales y postnatales
- ii) garantizar el acceso a los controles de nutrición y vacunación de los hijos entre 7 y 10 años
- iii) se requiere una asistencia escolar de un 85% para niños de 6 a 15 años de edad y de un 75% para aquellos jóvenes de 16 a 17 años.

Es lógico pensar que el cumplimiento de estas tres obligaciones recaerá sobre las mujeres que conformen las familias. Si bien la primera está directamente destinada a ellas, las demás también aluden a ellas ya que si se tiene en cuenta que las otras dos refieren a tareas típicas de cuidado, es esperable encontrar que sean realizadas finalmente por las mujeres.

	Nº de Familias (en miles)	Año de Referencia
<b>Total de Familias Registradas por Cadastro Único</b>	20.413.433	31/8/2010
<b>Total de Familias Registradas - Perfil Bolsa Família</b>	16.019.615	31/8/2010
<b>Número de Familias Beneficiárias del Programa Bolsa Família</b>	12.768.795	09/2010

**Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fôme**  
[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

#### 4.7.2 Plan Jefas y Jefes de Hogar en Argentina

El Plan Jefas y Jefes de Hogar surge tras la crisis económica, política y social que sufrió Argentina en el año 2001, más aún, este programa surge en respuesta a dicha situación en la presidencia de Eduardo Duhalde quien sucedió a Fernando de la Rúa y estuvo al frente del Gobierno a partir del 2002. A pesar de que en su diseño fue pensado para que finalizara a fines del año 2002, el programa continuó luego con la administración de Néstor Kirchner.

Así es presentado el Plan desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social argentino:

“El Programa Jefes de Hogar comenzó a gestionarse a principios de 2002 como respuesta a la inclusión social para más de dos millones de mujeres y hombres, afectados por una crisis sin precedentes en nuestro país. (...) es indispensable proveer una red de servicios de empleo que opere inclusivamente hacia aquellas personas con una desvalorizada calificación en el mercado del trabajo, proporcionando las herramientas necesarias para su inserción laboral.”

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentino.  
<http://www.trabajo.gov.ar>

El objetivo principal en el cual se inscribe el Plan ha sido amortiguar el impacto de la crisis, con el fin de reducir la pobreza extrema y el nivel de desempleo. Específicamente estuvo dirigido a aquellos/as jefes/as de hogar que estuvieran sin empleo y por ende, sin acceso a ingresos y tuvieran personas dependientes a su cargo.

Una de las características de este programa, como su nombre lo anuncia, es que las/os beneficiarias/os del mismo son los jefes/as de hogar independientemente de si éstos sean varones o mujeres.

Así, las/os beneficiarias/os del programa recibían una suma mensual de \$150<sup>7</sup> argentinos por la cual debían realizar ciertas contraprestaciones -característica esencial de todo programa TMC-.

En este caso, se les exigía i) la realización de actividades comunitarias ii) o de capacitación para reincorporarse al mercado laboral, iii) asistencia a la educación formal de los hijos y control sanitario de los mismos. La dedicación horaria exigida para dichas contraprestaciones no podría ser inferior a 4hs ni mayor a 6hs.

En sus inicios, el programa contaba con 500.000 beneficiarios, número que se duplicó a los dos meses de su puesta en marcha; el nivel máximo de personas ingresadas en el programa fue de casi 2.000.000 para el año 2003. (Golbert, 2006)

Resulta importante destacar en este punto, la feminización que sufrió el programa Jefas y Jefes de Hogar, el cual se vio sobre representado por éstas, quienes; tal como lo señala Constanza Tabbush (2008), conformaron el 65% de los beneficiarios del mismo.

#### **4.7.3 Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) en nuestro país**

Al igual que el programa detallado anteriormente, el PANES surge en Uruguay para contrarrestar los efectos de la crisis del año 2002. Lanzado en el año 2005, tuvo un carácter transitorio y de emergencia y fue ejecutado desde el Ministerio de Desarrollo Social, organismo creado a partir de la asunción del primer gobierno del Frente Amplio en nuestro país.

Los beneficiarios del Plan fueron las personas pertenecientes a los hogares más pobres, aquellos que conforman el primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza.

Para seleccionar a las personas que formarían parte del mismo, el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas elaboró el denominado *Índice de Carencias Críticas*, instrumento que le asigna a cada hogar postulante un puntaje de acuerdo a las características de la vivienda, de los integrantes del hogar y finalmente, en función del acceso a determinados bienes y servicios. De esta forma se ordenó a los hogares de acuerdo a su *nivel de privación*. (Instituto de Economía, UdelaR-MIDES, 2008)



### **Índice de Carencias Críticas:**

El Índice de Carencias Críticas (en forma de algoritmo) consistió en una combinación y ponderación de distintas características no monetarias de los hogares que dieron y dan cuenta de sus ingresos y su grado de vulnerabilidad. Entre los elementos evaluados se encontraban: existencia de menores de cinco años, promedio de años de educación de los adultos, existencia de servicio sanitario. La adecuación del algoritmo fue continuamente monitoreada durante el desarrollo del PANES. Esto fue realizado mediante un equipo técnico que visitó a los hogares para comprobar la corrección de los resultados del algoritmo.

**Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay**

**[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan de atencion nacional a la emergencia social.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan_de_atencion_nacional_a_la_emergencia_social.pdf)**

El PANES estuvo compuesto a su vez por distintos programas, uno de sus componentes principales fue *Trabajo por Uruguay* cuyos beneficiarios surgían a partir de un sorteo y eran capacitados en diferentes tipos de habilidades y oficios, principalmente, de tipo manual, brindándoles una oportunidad de trabajo durante un período de cuatro meses en los cuales recibían el monto de dos Ingresos Ciudadanos. (Pérez Muñoz, 2009)

Por otra parte, el programa *Rutas de Salida* también formó parte del PANES y consistió en la realización de talleres de alfabetización, capacitación y tareas comunitarias, llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil a partir de propuestas elaboradas por ellas y aprobadas por el MIDES. (Instituto de Economía, UdelaR-MIDES, 2008; Perrotta, 2006)

El tercer componente del PANES es el *Plan Alimentario Nacional* cuyos fueron aquellos hogares con personas más vulnerables, léase niños, niñas, mujeres embarazadas. La implementación del mismo se hizo a partir de transferencia de alimentos y de la utilización de tarjetas magnéticas que permitieron la compra de alimentos así como también productos de limpieza y sanitarios.

Otro programa componente del PANES fue el Programa *Mejoramiento del Hábitat*. Este tuvo como finalidad contribuir a la mejora de la calidad de vida de aquellos hogares que se encontraban en situación de emergencia crítica habitacional, en ámbitos rurales o urbanos. Brindó ayuda en materiales y en asistencia técnica.

El *Programa de Apoyo a los sin techo*, tal como su nombre lo indica brindó soluciones habitacionales transitorias mediante refugios nocturnos y centros diurnos.

La principal medida del PANES lo constituyó el denominado *Ingreso Ciudadano*, transferencia monetaria de \$1360 mensuales. Esta transferencia se encontró condicionada a que el hogar cumpla con los requisitos de asistencia escolar de los niños adolescentes hasta 14 años y a la

realización de controles de salud para niños y embarazadas. (Instituto de Economía, UdelaR-MIDES, 2008)

**Características generales de los tres programas:**

	Bolsa Familia	Plan Jefas y Jefes	PANES
<b>Año de Comienzo</b>	2003	2002	2005
<b>Breve descripción del Programa</b>	Surge como una fusión de los programas: Erradicaçaco do Trabalho Infantil, Bolsa Escola y Bolsa Alimentação.	Fue implementado como una respuesta inmediata a la crisis económica y financiera del 2001. Se trata de una transferencia monetaria condicionada al trabajo o capacitación.	El PANES se compone por distintos programas: Ingreso Ciudadano, Plan Alimentario Nacional, Mejoramiento del Hábitat, Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay y programa de Atención a los Sin Techo.
<b>Cobertura</b>	12.9 millones de familias para diciembre del año 2010	2 millones de personas en su punto máximo en el año 2002.	63.736 hogares (Total de hogares beneficiados en promedio mensual)
<b>Condicionabilidad</b>	Controles prenatales y postnatales para mujeres entre 14 y 44 años. Controles de nutrición y vacunación de los hijos entre 7 y 10 años. Asistencia escolar de un 85% para niños de 6 a 15 años de edad y de un 75% para aquellos jóvenes de 16 a 17 años.	Realización de actividades comunitarias o de capacitación para reincorporarse al mercado laboral, asistencia a la educación formal de los hijos y control sanitario de los mismos. La dedicación horaria exigida para dichas contraprestaciones varían entre 4hs y 6hs.	Asistencia escolar de los niños adolescentes hasta 14 años. Realización de controles de salud para niños y embarazadas
<b>Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentino; Pérez Muñoz, Cristian (2009); Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES).</b>			



## 5. Problema de Investigación

Los programas de transferencias de ingresos condicionadas se han implementado en el contexto regional como una estrategia para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza con el objetivo de alcanzar sociedades menos desiguales.

Como se ha visto en el desarrollo del marco teórico, en los tres casos de estudio, existen exigencias que consisten básicamente en la asistencia al centro educativo y la realización de controles médicos de los/as niños y niñas del hogar.

Dada la experiencia empírica existente sobre el tema, es lógico pensar que las contraprestaciones acrecientan las responsabilidades de las mujeres y aumentan su (sobre) carga de trabajo. Esto da cuenta de una falta de perspectiva de género a la hora de planificar y diseñar dichas políticas, ya que sabido es, que las mujeres trabajan más tiempo que los varones.

Sonia Montaña (2010) destaca dos grandes tendencias en la región, ambas hacen referencia al tiempo dedicado al trabajo, sea éste remunerado o no. La primera tendencia muestra que las mujeres trabajan más que los hombres, ellas dedican más tiempo al trabajo remunerado y no remunerado, tienen por tanto mayor tiempo de trabajo total. La segunda tendencia que se ve en la región refiere al tiempo dedicado al trabajo no remunerado al cual también las mujeres dedican más horas diarias. El Estado, al diseñar políticas públicas no puede desconocer esta realidad.

### 5.1 Preguntas de Investigación

En este contexto, **cabe preguntarse:**

¿Cuál es la concepción de mujer que existe por detrás del diseño de los programas Bolsa Familia, PANES y Plan Jefes y Jefas que pretenden combatir la pobreza a través de transferencias monetarias de dinero y de qué forma se incorpora el dilema de la división sexual del trabajo y la sobrecarga que este implica para las mujeres? ¿Presentan diferencias entre sí?

**Más específicamente:**

¿Qué implicancias tienen las responsabilidades que desde los programas TMC son atribuidas a las mujeres a la hora de planificar las distintas contraprestaciones que se deben cumplir?

¿Qué rol se le otorga a la maternidad en cada programa?

¿Cuál es el impacto de las transferencias de dinero de cada programa sobre el empoderamiento de las mujeres?, ¿las transferencias se traducen en mayor autonomía para las mujeres?

¿Cuáles son las responsabilidades que son atribuidas en cada uno de los programas TMC a las mujeres a la hora de planificar las distintas contraprestaciones que se deben cumplir? ¿Qué impacto tienen las mismas sobre las mujeres beneficiarias en cada país?

## **5.2 Objetivo General:**

Comparar de qué forma se incorpora la división sexual del trabajo en cada uno de los programas seleccionados y visibilizar así la concepción de mujer imperante por detrás de cada uno de los programas que pretenden combatir la pobreza a través de transferencias monetarias de dinero en los tres países Latinoamericanos seleccionados: Brasil, Argentina y Uruguay.

## **5.3 Objetivos Específicos:**

Examinar a qué tipo retórica de maternidad se apela en cada uno de los programas seleccionados. Analizar las responsabilidades que desde el diseño de los programas son depositadas en la mujer, particularmente aquellas referidas a la atención de su grupo familiar.

## **6. Diseño Metodológico**

En el presente capítulo se pasará a detallar la justificación de las decisiones metodológicas que han sido tomadas para alcanzar los objetivos propuestos anteriormente.

La presente investigación ha involucrado más de un caso, de ahí que se realice un estudio de caso múltiple, estrategia preferida cuando las preguntas cómo y porqué son realizadas, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando se trabaja con un fenómeno contemporáneo. (Yin, 2004)

El estudio de caso permitirá ahondar en cada uno de los programas a analizar, así como también realizar una comparación entre ellos que permita contestar a las preguntas que han guiado este trabajo.

Dada la naturaleza comparativa de esta investigación es que se optará por un estudio de caso múltiple o también llamado colectivo en donde se realizará una compilación de información sobre cada uno de los casos de análisis. (CIS, Cuadernos Metodológicos)

## 6.1 Análisis Documental

Esta investigación se ha basado fundamentalmente en el análisis de documentos: por un lado se ha realizado un análisis de los textos de cada uno de los programas. Esto ha hecho que el foco estuviera puesto en las leyes y decretos que crean y regulan a cada uno de los programas.

La autora María Pinto Molina distingue dos tipos de análisis de documentos, a saber: uno caracterizado por el análisis del contenido, esto es del mensaje que contiene el documento y un segundo que se encarga por otra parte, de analizar la forma, el soporte. Para el trabajo de la presente monografía se ha realizado el primero de ellos. Esto es, se ha procurado describir de forma tal de poder caracterizar sustancialmente cada uno de los documentos analizando el mensaje a fin de identificar e informar sobre él. (Pinto Molina, 1992)

Por otra parte, ha sido de interés para la presente investigación complementar el análisis de las leyes y decretos con el análisis de otro tipo de documentos: las imágenes a las que se recurren desde cada uno de los programas. En este sentido, se ha pretendido someter a las distintas imágenes a un análisis de los mensajes que pueda contener. (Barthés, 2009)

En el capítulo “Retórica de la imagen” Barthés establece que la imagen nos permite volver a una verdadera ontología de la significación. Preguntarse por la forma en que la imagen adquiere sentido sometiéndola a un análisis de los mensajes que pueda contener es algo que el autor realiza en el texto referido y que se ha procurado realizar en este trabajo al analizar las imágenes que son utilizadas desde los tres programas que han sido objeto de estudio.

Con esto se ha pretendido ir más allá del análisis de los documentos escritos para pasar entonces a los mensajes contenidos en las imágenes que forman parte de distintos documentos que han sido realizados con el fin de publicitar o promocionar cada política.

Se han seleccionado así dos imágenes por cada uno de los programas que son objeto de estudio y ellas han sido trabajadas desde el programa Atlas Ti. (Ver Sección 10.2 Anexos) El trabajo “Finding Fidelity: Advancing Audiovisual Analysis Using Software” del Qualitative Social Research Forum nos ha servido para orientarnos en la interpretación de las imágenes usando este software.

### Detalle Documentos Analizados

- 1) Decreto básico del Programa Jefes de Hogar y la resolución que lo reglamenta:
  - a) Decreto Nº 565/2002 - PROGRAMA JEFES DE HOGAR-
  - b) Resolución 312/2002 B.O.: 22/04/02.- Reglamenta Decreto Nº 565/2002
- 2) Ley de creación del Programa BOLSA FAMILIA y el Decreto que la reglamenta:
  - a) DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004 que regula la Ley No. 10.836
  - b) Ley No. 10.836, de 9 de enero de 2004, que crea el Programa Bolsa Familia.
- 3) Ley de creación del PANES y el Decreto que la reglamenta:
  - a) Ley 17869
  - b) Decreto Nº 176/005
- 4) Análisis de Documentos de Prensa (principalmente folletos informativos) elaborados por los propios Ministerios ejecutores para difundir cada Programa.

## 6.2 Análisis de Datos Secundarios

Asimismo, la presente investigación ha sido realizada utilizando fuentes secundarias, a saber: i) datos elaborados por organismos públicos y privados sobre el impacto de los tres programas seleccionados e ii) investigaciones publicadas sobre los tres programas.

Los criterios que han guiado la recopilación de los datos son los siguientes: Primeramente se pretendió describir exhaustivamente cada programa en cuanto a su funcionamiento y seguimiento.

Por otra parte, se han examinado las características diferenciales de cada programa en las dimensiones a estudiar.

Conviene tener presente las dificultades que tienen este tipo de fuentes y que pueden afectar la confiabilidad de este trabajo ya que no es posible tener control sobre el proceso de obtención y registro originario de la información y por lo tanto tampoco se conocen los problemas de validez que puedan tener.<sup>8</sup>

## 6.3 El universo en unidades

La unidad de análisis sobre la cual se ha basado esta investigación son los programas de transferencias monetarias condicionadas de los tres países seleccionados, léase: Bolsa Familia de Brasil, Plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina y el PANES de nuestro país. La población de estudio por otra parte, han sido los programas de transferencia monetaria condicionada de Latinoamérica.

Unidad de Análisis	Población
Programas TMC -Bolsa Familia, Brasil -Plan Jefes y Jefas de Hogar, Argentina -PANES, Uruguay	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

#### 6.4 Selección de los casos

Tal como lo plantean Huberman y Milles (1994), la elección y fundamentación de la muestra derivan por un lado del marco conceptual y por otro de las preguntas de investigación.

La selección de los casos en este trabajo se ha hecho en función del interés teórico que los mismos revisten para la realización de una comparación regional.

Coller sostiene que “resaltar la importancia del caso (y el contexto en el que el caso es relevante) es una tarea de primer orden en toda investigación que escoge este método -el estudio de caso-” (Coller, 2000)

Los casos de Brasil y Argentina como los dos países vecinos al nuestro constituye el principal fundamento para la inclusión de estos casos en nuestro trabajo de investigación. Si bien existen varios países en la región en donde se han implementado este tipo de programas, el foco fue puesto en el Cono Sur que conforman nuestro país y sus dos países limítrofes.

Al margen de esto, existen otras razones por las cuales se vuelve pertinente trabajar con estos programas.

Por un lado, el caso argentino reviste particular interés por haber sido implementado en un contexto bastante similar al de nuestro país. En ambos casos los programas han surgido para paliar los efectos de las crisis sociales y económicas sucedidas de forma contemporánea en ambos países.

A su vez, el caso brasileño constituye el programa TMC más grande del mundo que se haya implementado lo cual justifica también su inclusión en nuestro análisis.

#### 6.5 Criterios Evaluativos de la información recabada

La estrategia de estudio de casos ha tenido ciertas críticas por ser considerado como un método falto de rigor (Yin, 2004) es por esto que existen ciertos criterios que han sido utilizados con el fin de garantizar la calidad de la información recabada.



### **6.5.1 Credibilidad**

Desde este trabajo se ha procurado mantener ciertos criterios evaluativos de la calidad de la información que sean lo más rigurosos posibles. La validez interna o la credibilidad se vuelve así un punto fundamental, para ello, se ha pretendido por un lado mantener una actitud de compromiso con el trabajo de campo por lo que se ha vuelto importante así procurar durante todo el proceso de campo el objetivo de obtención de datos ricos. (Mendizábal, 2007)

Finalmente, también se ha tenido en cuenta la validez de constructo al trabajar la precisión de los conceptos teóricos utilizados, a partir de los cuales se dedujo las dimensiones de análisis.

### **6.5.2 Confiabilidad**

Por otra parte, se ha pretendido garantizar la seguridad de los procedimientos realizados durante toda la investigación documentando cada paso dado de forma tal de que se pueda, como plantea Valles (1997), seguir el rastro del trabajo intelectual.



## 6. REPENSANDO EL PANES, EL BOLSA FAMILIA Y EL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

Tradicionalmente los programas TMC no se conciben ni se diseñan como una política dirigida a transformar de forma positiva la posición de las mujeres en la sociedad. Son excepcionales aquellos en los que se incluye algún criterio de género. **Según el Banco Mundial, de los 40 programas que se contabilizaron como activos en el año 2009 sólo 6 de ellos incluye alguna consideración en este sentido. A su vez, ninguno de estos seis pertenece a Latinoamérica.** (Medialdea Bibiana y Pazos María, Instituto de Estudios Fiscales de España -IEF-, 2009)

### Algunas consideraciones previas:

#### 6.1.1 ¿Por qué analizar los programas TMC desde una perspectiva de género?

Esta es una pregunta que cobra relevancia si se piensa que ninguno de los programas analizados propone explícitamente como uno de sus objetivos el tener acciones afirmativas hacia las mujeres, o acciones que tiendan a revertir positivamente su situación. Desde la clasificación de Kabeer y Subrahmanian manejada anteriormente diríamos que son políticas ciegas al género. Desde este punto de vista podría sostenerse que carece de sentido objetarles a dichos programas que no hayan incorporado una perspectiva de género.

Sin embargo, este análisis cobra importancia cuando programas tan importantes -uno de ellos el programa TMC más grande que se haya implementado-, que fueron creados en contextos de crisis económicas y sociales fuertes en cada uno de los países y pretenden combatir la pobreza y reducir las desigualdades, sí afectan y tienen consecuencias desfavorables sobre la situación de las mujeres 'beneficiarias' de los mismos.

Es decir, si bien ninguno de los tres programas estudiados se plantea como uno de sus objetivos explícitos contribuir en la disminución de las desigualdades de género, sí afectan o perjudican la situación de las mujeres y tienen impactos de género relevantes.

Los programas TMC tienden a presentarse como políticas públicas neutras en cuanto a su impacto de género, sin embargo, sí tienen un

impacto en este sentido y generan consecuencias negativas para aquellas mujeres que se encuentran entre sus beneficiarias.

Asimismo, los tres países han adherido a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing la cual se encamina “a eliminar los obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada”. (Centro de Información de las Naciones Unidas<sup>9</sup>)

Una de las doce esferas definidas como de especial preocupación -por ser considerado uno de los principales obstáculos para el adelanto de la mujer- es la pobreza que pesa sobre la mujer.

Por tanto, se entiende que la disminución de las desigualdades de género debiera constituir una prioridad en las agendas de los tres países y ninguno debería dejar de incorporar la perspectiva de género a la hora de planificar una política pública tendiente a combatir la pobreza y a mejorar la equidad social. Tal como lo establece Virginia Guzmán la equidad de género debiera ser una dimensión impostergable de la equidad social. (Guzmán, 1997)

Los tres programas tuvieron impactos rápidos y efectivos sobre la disminución de la pobreza que es en definitiva uno de los objetivos primordiales. No hay dudas que esto es algo deseable, sin embargo, la profundización de ciertas desigualdades de género se vuelve un costo a evaluar.

### **6.1.2 La importancia de una comparación regional**

Si bien existen varios estudios que analizan distintos programas TMC desde una perspectiva de género (varios de ellos ya han sido citados a lo largo del trabajo: ver Nota 3), la lista se acota al relevar aquellos trabajos que han estudiado más de un caso comparándolos.

Más aún, no han sido muchos los estudios que toman una región, como lo hace la presente monografía, con el fin de comparar desde una perspectiva crítica de género los programas TMC aplicados. Asimismo, no existen estudios que se hayan centrado en el Cono Sur que es lo que nos ha interesado.

Esto se convierte en una de las fortalezas de este trabajo el cual se enfoca sobre una región específica conformada por dos grandes de América Latina -como lo son Argentina y Brasil- y nuestro país.

Por otra parte, América Latina ha sido una de las zonas en las que más se ha implementado este tipo de programa. De ahí la relevancia de centrarse en esta región y más específicamente en el Cono Sur.

Los tres países que han sido objeto de estudio han sido catalogados como países con *brechas bajas de bienestar* según el informe “La hora de la igualdad” de la CEPAL. Esto es, los tres países convergen en ciertas tendencias tales como haber experimentado fuertes descensos de la

fecundidad durante -o incluso antes de- la década de 1960, presentar una estructura demográfica más envejecida, tener mercados de trabajo menos informales y con mayor cobertura de seguridad social, mayor cobertura pública respecto de los servicios de salud, menores niveles de pobreza e indigencia y un gasto público social cercano al 20% del PBI (llegando a ser del 35% en Brasil). Desde este informe se plantea que este tipo de países disponen de mayor potencial para desarrollar un Estado de bienestar. (CEPAL, 2010).

## **6.2 El rol de la mujer en los programas TMC**

Para estudiar el rol atribuido a las mujeres desde los tres casos de estudio, se ha decidido primeramente analizar en qué lugar y de qué forma aparece la referencia a mujeres (si es que la hay) a la hora de determinar los destinatarios y a qué figuras se recurre para definir y elegir a quiénes tienen derecho a acceder al programa.

Asimismo, esta sección se ocupará del cuestionamiento de dos concepciones que emergen en los programas analizados:

- i) La primera de ellas es la planteada principalmente por el Programas Jefes y Jefas de Hogar -pero aplicable también a los demás- de la conceptualización del ‘derecho en tanto familia’.
- ii) La otra será la colocación de la mujer como la figura responsable de la unidad familiar.

*“Los roles se definen como el conjunto de comportamientos, funciones, tareas y responsabilidades aprendidas en grupos, comunidades o sociedades y que a la vez generan expectativas y/o exigencias sociales y subjetivas. Los roles reproductivos tradicionalmente se asignaron y lo han asumido las mujeres. Incluyen el trabajo doméstico, el cuidado y la educación de los hijos e hijas, mantenimiento del hogar y relaciones familiares. Estos roles por lo general no son reconocidos social ni económicamente.*

*Los roles productivos tradicionalmente se asignaron y lo han asumido los hombres. Incluyen la elaboración y comercialización de bienes, servicios y recursos para su propio sustento y el de la familia.”*

Guía Metodológica para la Sensibilización en Género  
Adaptación del Glosario de género, 2008.  
Instituto Nacional de las Mujeres de México

### **6.2.1 La elección y definición de las/os destinatarias/os:**

En el Plan Jefes y Jefas de Hogar, la condición de ser una jefa de hogar desocupada es condición suficiente para poder acceder al Programa y a los beneficios del mismo. Al menos esto es lo que se entiende a partir del título del programa y del enunciado de su primer artículo:

Artículo 1º - Todos los **jefes/as de hogar** desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social.

Desde este programa se hace referencia explícita a la mujer, algo que, como se verá más adelante, no necesariamente sucede en los demás casos estudiados.

Sin embargo, esto se desvanece a partir del segundo capítulo en donde se explicita de qué forma es considerada la mujer.

Ésta es tomada en su calidad de madre apareciendo ligada siempre a su condición de tener hijos o bien estar embarazada.

*Art. 2º - Créase el PROGRAMA JEFES DE HOGAR para ser aplicado mientras dure la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, que por este Decreto se ratifica hasta el 31 de diciembre de 2002, **destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residen en forma permanente en el país.***

El Programa Bolsa Familia por otra parte, tal como su nombre lo indica, está destinado a atender a “las familias”, ésta es la unidad de intervención. No aparecen los sujetos como los beneficiarios, sino que la referencia es siempre sobre la figura de las “*familias beneficiarias*”.

Art. 18. O Programa Bolsa Família **atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (...)**

Familia definida desde el programa y su ley de creación como la unidad nuclear, conformada por individuos que o bien posean lazos de parentesco o de afinidad y que conformen un grupo doméstico, esto es, que vivan bajo el mismo techo y que se mantengan por la contribución de sus



miembros. (Ley No. 10.836, 2004)

En el PANES finalmente, los destinatarios son los hogares, ésta es la unidad sobre la que se aplica el ingreso ciudadano, uno de los beneficios del programa. Hogar definido como *“el constituido por una sola persona como aquel integrado por un grupo de personas, vinculadas o no por lazo de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y contribuyen a su mutua subsistencia.”* (Ley N° 17.869 que crea el PANES) También es el hogar la unidad para medir el ingreso mínimo para acceder al Programa con las dificultades que esto puede tener.

En el marco teórico repasamos las implicancias de las distintas conceptualizaciones de pobreza. Una perspectiva de género sobre la pobreza nos indica que el ingreso doméstico o del hogar no puede equipararse al bienestar individual (Kabeer, 1998). Esta pareciera ser la premisa existente por detrás del PANES al definir al hogar como la unidad de referencia para el Ingreso Ciudadano. Esta forma de definir el acceso lejos está de garantizar la equidad dentro del hogar.

#### **Definición de las/os destinatarias/os en cada programa**

	<b>BF</b>	<b>PANES</b>	<b>PJJH</b>
<b>Familias</b>			
<b>Destinatarios</b>	Unidad Familiar	Hogares	Inclusiva de las mujeres

De los tres casos estudiados, el PJJH es el único en el que se hace una alusión explícita a la situación de varones y mujeres a la hora de definir sus destinatarias/os ya que las/os beneficiarias/os son definidos como las/os jefas/es de hogar independientemente de si éstos sean varones o mujeres.

Desde este análisis que pretende incorporar la perspectiva de género esto se entiende como un aspecto positivo y que además no aparece en los demás programas, lo cual lo vuelve bastante particular.

Podemos ver que al menos en esto, el programa ha avanzado hacia la fase de reconocimiento.

No obstante, a pesar de este avance, a lo largo del texto del programa, la referencia a la mujer se realiza siempre por su condición de ser madre, el programa se diseña a partir de la relación entre mujer e hijos contrariamente a lo que se plantea desde su título. De esta forma, el Programa condiciona el acceso de las personas -más específicamente de las mujeres- al beneficio a la vinculación, a la pertenencia de ésta con un núcleo familiar. El beneficio está mediado por los

vínculos de estas mujeres con otros terceros (sus hijos).

El título seleccionado para el programa explícitamente reconoce tanto a varones como mujeres como potenciales beneficiarios/as. A partir del mismo, tenderíamos a pensar que la política ha sido exitosa en avanzar hacia un reconocimiento de la condición de las mujeres al denominarse Programas Jefes y Jefas de Hogar, lo cual por otra parte es bastante innovador para este tipo de programas.

Sin embargo, una vez que nos adentramos en el perfil de las personas a las que se encuentra dirigido se descubre que se tiende a apelar a la mujer a partir de su vinculación con cierto núcleo familiar y desde su rol clásico de madre, esperándose de esta que realice y lleve a cabo un papel que le ha sido socialmente asignado pero que suele ‘naturalizarse’ desde esta política.

Se espera que ésta lleve sus hijos a la escuela, a controles de salud, que se ocupe de las tareas típicas de cuidado.

Las autoras Bibiana Medialdea y Ma. Pazos Morán del Instituto de Estudios Fiscales de España establecen que se da *una institucionalización del rol femenino tradicional* a partir del establecimiento de tareas de cuidado para las mujeres. (Medialdea y Pazos, 2009)

En los tres programas es el Estado quien refuerza y solidifica un papel que le ha sido asignado históricamente a las mujeres y que las coloca en una situación de desigualdad respecto de sus pares masculinos.

En cuanto al PANES y al Bolsa Familia, ambos programas apelan a figuras distintas ya que uno de ellos se centra en los hogares, mientras que el segundo define a la familia como su destinatario directo con el fin de ‘velar’ por la unidad de la misma, -característica ésta que como se verá más adelante lo asemeja a su par argentino-.

A pesar de esto, si se desglosa la definición de los destinatarios realizada por cada programa, a la hora de definir las características de los mismos no parecieran diferenciarse tanto entre sí.

Ambos programas tienen una misma conceptualización sobre quiénes intervenir o actuar, la definición de familia o de hogar realizada por uno u otro son muy similares. Para ambos, son aquellas personas que viven bajo un mismo techo y tienen (o no) alguna relación de parentesco.

A partir del informe anteriormente referido de la CEPAL “La Hora de la Igualdad”, se ha clasificado a los tres países como de brechas bajas de bienestar, esto es, los tres disponen de mayor potencial -en comparación con otros países de Latinoamérica- para desarrollar un Estado de Bienestar. Este documento de la CEPAL establece cuatro funciones claras que este tipo de



Estados. Una de estas funciones refiere al logro de desvincular “el acceso de las personas al bienestar de los núcleos familiares al otorgar prestaciones, beneficios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas” (CEPAL, 2010: 207)

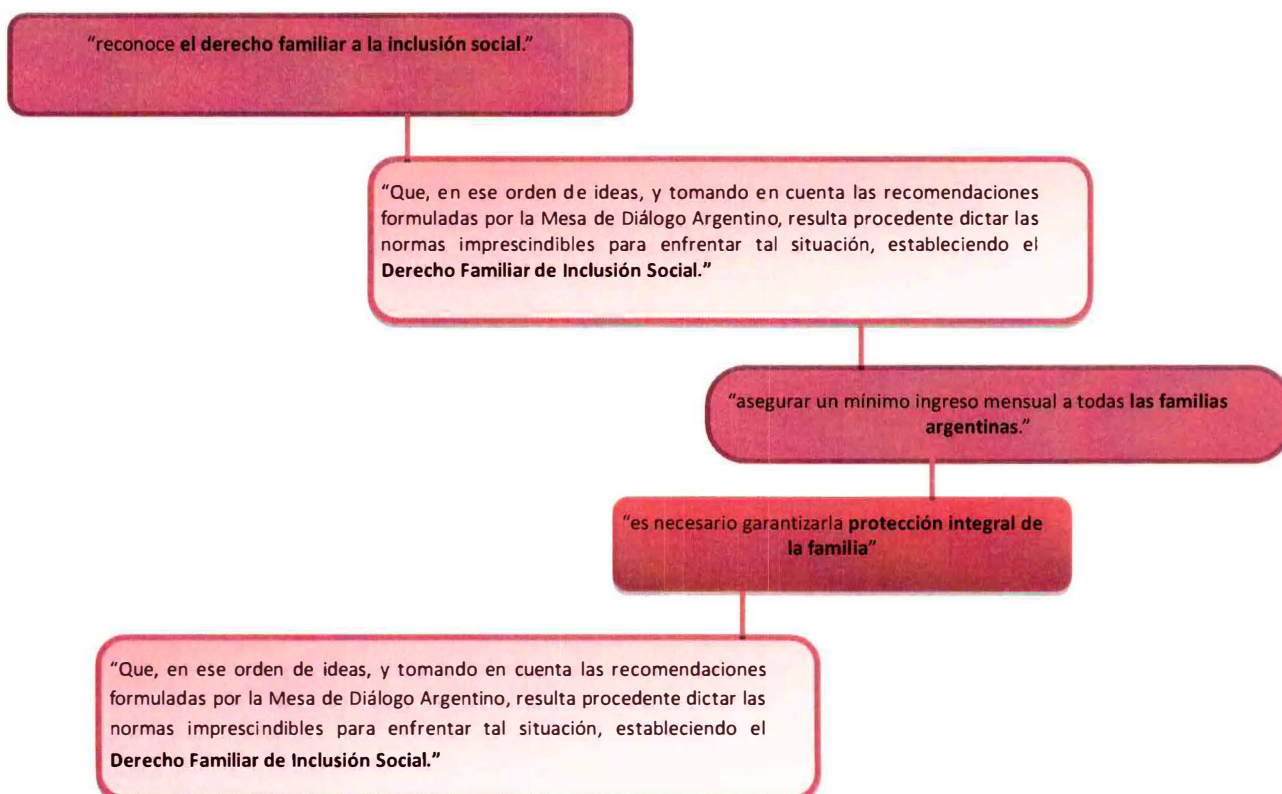
Se ha visto que los tres países se alejan de la posibilidad de alcanzar este logro al vincular desde las políticas TMC el acceso al beneficio al núcleo familiar, elemento en el que se profundizará a continuación.

### **6.2.2 ¿Derecho en tanto familia?**

La asociación entre el derecho social a la inclusión en tanto familia aparece en varias instancias del texto del programa Jefes y Jefas de Hogar.

Ya desde los primeros párrafos de la ley de creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar hay una alusión permanente a la necesidad de salvar la familia, de dar protección integral a la misma, del derecho en tanto hogar, familia: “*Derecho familiar a la inclusión social*”. Esta referencia se repite a lo largo de todo el texto del programa.

#### **Alusión a la figura de familia en el PJJH**



Dadas sus características, estos párrafos bien podrían pertenecer al programa Bolsa Familia que es de los tres el programa que más recurre a la concepción de familia.

Nuevamente, esto va en el sentido contrario en el que va el título del programa ya que se deja de apelar a las personas, a los jefes o jefas de hogar, para recurrir a la figura de la familia.

Aquí se nota una falta de perspectiva de género a la hora de diseñar y redactar este programa y una fuerte contradicción del mismo, el cual es creado para otorgar o proteger los derechos de las personas desocupadas producto de la crisis social económica y política ocurrida en Argentina. Se detecta en este punto un error de agregación dentro de esta política dada la referencia a la categoría de “familia” a la cual se recurre como un agregado con intereses comunes invisibilizando las diferencias y las inequidades así como la diversidad de situaciones que existen al interior de dicho agregado.

Dada la denominación que se le dio al programa, a priori, el PJJH pareciera haber sido exitoso en la incorporación de algunos cambios recientes en las estructuras familiares en América Latina en los últimos años.

Tal como se ha señalado señalado desde el marco conceptual, estos cambios muestran la reducción de las familias nucleares y el aumento en contrapartida de los hogares monoparentales femeninos. (Arriagada, 2004; Jelin, 2007) Estas tendencias se diferencian además en función de los quintiles de ingresos. En el 20% de hogares con ingresos más bajos suelen concentrarse en mayor proporción las familias nucleares monoparentales con jefatura femenina. (Arriagada, 2004)

Teniendo en cuenta estos cambios en las estructuras familiares se distingue lo acertado y pertinente de un programa de reducción de la pobreza que tomara en cuenta a las jefas de hogar desocupadas.

Al analizar detenidamente la redacción del programa, se ve que esto no se traslada siquiera al cuerpo del texto en el que se recurre permanentemente a la familia. No hay una alusión a la situación de la persona, mucho menos a la situación de las mujeres siendo que el título del programa pareciera haber avanzado en ese sentido.

Las autoras Perrotta y Fainstain hablan de un *mecanismo de resistencia* al referirse al proceso mediante el cual la institucionalidad se apropia del discurso de género, integrándolo en su legislación o marcos conceptuales pero resignificándolo. Esto es, lo incorpora pero sin tomar sus reivindicaciones o bien vaciándolo de su contenido más crítico. (Fainstain y Perrotta, 2010)

Este mecanismo puede ser identificado en el Plan Jefes y Jefas de Hogar desde el cual se incorpora *la jerga o el discurso de género* en su título lo cual demostraría un nivel de avance hacia políticas más equitativas, pero que en definitiva no logra luego traducirse en el diseño del programa en donde la mujer es tomada desde su rol más clásico y apelando a *una retórica maternalista*.

Asimismo, el derecho a la inclusión social no es un derecho que le sea propio en tanto personas o seres humanos que es lo que se sostiene desde el programa PJJH en los primeros párrafos.

Este es un derecho que se desprende de la relación de la persona con otros, “la familia” quienes parecieran ser los verdaderos portadores de estos derechos: sus hijos/as. (Rodríguez, 2011) Tanto en el PANES como en el Bolsa Familia esto se ve explicitado como se ha visto ya desde la definición de los/as destinatarios/as.

### **6.2.3 La solidificación de la mujer como responsable de la unidad familiar**

En el Programa Bolsa Familia, la referencia a la familia es permanente –ya su título lo establece– y los/as beneficiarios/as han sido tomadas en tanto integrantes de una familia. Según Arriagada, típicamente la mayoría de las políticas gubernamentales se han construido a partir de un concepto de familia funcional en donde aparece la figura del padre y la madre vinculados a través del lazo matrimonial con hijos e hijas propios. El Bolsa Familia se corresponde absolutamente a esta tipología.

Más adelante, al analizar los artículos de prensa destinados a promocionar o informar sobre el programa, veremos que la imagen a la que se suele recurrir es justamente ésta, la de una familia conformada por la madre, un padre y su hija.

Asimismo, Arriagada define que usualmente las familias sobre las que se planifican las políticas públicas suelen tener roles de género perfectamente definidos siendo los varones quienes se ocupan del trabajo extradoméstico y las mujeres son responsabilizadas del trabajo doméstico. (Arriagada, 2007)

El Programa Bolsa Familia va incluso más allá al definir explícitamente a la mujer como la responsable de dicha familia y de la unidad de la misma.

**Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento.**

Es cuestionable que un programa de estas características defina a la mujer como la responsable por la unidad familiar. Aquí vemos un aspecto en el que el programa se refiere directamente a las mujeres, pero lo hace para aumentar sus responsabilidades y definir el rol que debe cumplir.

El programa repercute así de forma negativa en la situación de las mujeres a pesar de que se presente como un programa neutro que no tiende a afectar su situación.

Aquí emerge el error de eternalización al cual nos referimos en el marco conceptual. Tal como lo han planteado las autoras Kabeer y Subrahmanian éste refiere a la naturalización y refuerzo de ciertos roles que han sido socialmente construidos como el de la mujer como responsable por la unidad familiar.

En este punto no sólo se ve una falta de perspectiva de género en el que se omite definir ciertas acciones a favor de la situación de las mujeres; sino que por el contrario, hay un refuerzo ya no simbólico sino explícito del rol clásico femenino al colocar a la mujer como la responsable por la unidad familiar. A través de estas palabras el programa contribuye a la persistencia de ciertos esquemas que han sido socialmente construidos sobre el papel que debe cumplir la mujer en la configuración familiar.

El Bolsa Familia define además que la titular del beneficio será preferencialmente la mujer, mientras que el PANES en nuestro país omite definirlo/a desde el programa y establece que el beneficio se otorgará:

***“al miembro del hogar que sus componentes hayan seleccionado”***

Existe mucha literatura que ha trabajado sobre la selección de la mujer por parte de los programas TMC como la receptora de la transferencia. Veras Soares y Silva del International Policy Center for Inclusive Growth (IPC) establecen que la lógica detrás de esta decisión es que se suele creer que la mujer administrará mejor el dinero ya que sus gastos irán dirigidos a comprar bienes y servicios que afectarán de forma positiva y mejorarán el bienestar de sus hijos. (Veras Soares – Silva, 2010)

Corina Rodríguez establece que producto de esta lógica -que lejos está de apuntar a la equidad de género- las mujeres se constituyen en *beneficiarias operativas*. Desde esta perspectiva se entiende que la mujer tiene una vocación natural de madre que la hará pensar en sus hijos y distribuir los recursos entre los miembros de su hogar. (Rodríguez, 2011)

El Bolsa Familia va mucho más allá de esto al definir además a la mujer como la responsable de



la unidad familiar de forma explícita en uno de sus párrafos. En este punto el Bolsa Familia se ubica en el extremo opuesto de su par argentino, el cual como vimos anteriormente, ha incorporado algunos elementos de las reivindicaciones de género, principalmente la referida al reconocimiento mediante la incorporación de la jerga o lenguaje de género.

Este programa explícitamente deja ver su desconocimiento de las inequidades de género desconociendo la larga tradición feminista y sus recomendaciones para el diseño de las políticas públicas.

Por otro lado, el programa PANES se ubica en un punto intermedio entre los otros dos casos de estudio al dejar este elemento “sin cubrir” estableciendo que sean los beneficiarios quienes definan al titular del beneficio.

### **6.3 El diseño de las contraprestaciones**

*“El acceso a los programas de transferencia de ingresos está a veces sujeto a condiciones, teniendo en cuenta tres posibles objetivos. En primer lugar, las condiciones a veces se utilizan para proporcionar incentivos con el fin de aumentar la demanda de determinados servicios sociales, por lo general los que están vinculados a la acumulación de capital humano (salud y educación).*

*Un segundo motivo es **implementar un sistema de auto selección**, para que la selección de población objetivo se haga de modo automático. Por último, **un tercer posible motivo** está ligado a un problema económico político: con el fin de **mejorar la legitimidad de los programas de transferencia de ingresos**, los encargados de formular las políticas introducen condiciones que dejen en claro que dichos programas no son planes de despilfarro sin sentido que promueven la dependencia de la asistencia social.”*

Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Informe del Banco Mundial

En el capítulo anterior se ha trabajado sobre el rol que se construye o ratifica de la mujer en los programas TMC y algo se ha dicho sobre los problemas para superar las inequidades de género.

A continuación nos detendremos en el análisis de las contraprestaciones de cada programa ya que tomando en cuenta la literatura trabajada en el marco teórico, vemos que las responsabilidades que han sido diseñadas desde cada uno de los programas como contrapartida del beneficio al que acceden las/os beneficiarias/os, son en realidad tareas que típicamente han sido realizadas por las mujeres.

Las mismas se constituyen como un ejemplo paradigmático de las dificultades de este tipo de programas para incorporar la perspectiva de género.

A través del análisis de las mismas se verá cómo se han diseñado de forma tal que sobrecargan a las mujeres al no tomar en cuenta la división sexual del trabajo.

Esto nos hace pensar en por lo menos dos consecuencias



negativas para las mujeres que constituyen los grandes ejes sobre los que trabajaremos en este capítulo: i) la primera de ellas refiere al aumento real de su carga de trabajo y ii) la segunda refiere a la consolidación del rol maternal para sus beneficiarias.

A diferencia de lo visto en el capítulo anterior en el cual era posible distinguir a los programas en función de la definición que cada uno hacía de sus destinatarios/as, en esta sección se verá que los tres programas se asemejan bastante en el diseño de las contraprestaciones exigidas.

Los tres casos de estudio siguen el diseño típico de un programa de transferencia monetaria condicionada.

Esto es, a cambio de una transferencia económica se suelen planificar una serie de contraprestaciones las cuales ya han sido detalladas en el marco conceptual -ver página 13- y que retomaremos de forma resumida a continuación:

- i) Controles de Salud para las mujeres embarazadas
- ii) Controles de Salud para las/os hijas/os (controles de vacunación, nutrición, etc.)
- iii) Asistencia escolar de las/os hijas/os

En líneas generales estas son las tres grandes áreas sobre las que se suelen diseñar las contraprestaciones. La mayoría de ellas están relacionadas con la crianza o cuidado de las/os hijas/os. Asimismo, hay algunas de estas contraprestaciones que están directamente destinadas a las mujeres, relacionadas principalmente con su maternidad y los controles sobre el embarazo.

A su vez, algunos de los programas TMC suelen exigir requerimientos de trabajo para sus beneficiarios/as. Este es el caso de dos de los tres programas de estudio, tanto el PANES como el PJJH incluyen las llamadas políticas de *workfare*. (Pérez Muñoz, 2009)

Existe diversa literatura que señala que las mujeres dedican más tiempo a las tareas de cuidado y reproductivas -no remuneradas- que los varones.

En nuestro país, la Encuesta de Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado realizada en el año 2003 en Montevideo y Área Metropolitana demuestra que de los responsables de las tareas del hogar, un 84% son mujeres, mientras que sólo un 16% son varones. Asimismo, los varones suelen dedicar promedialmente 31 horas semanales al trabajo no remunerado mientras que las mujeres dedican 50 horas. (Aguirre y Batthyány, 2003)

A pesar de esto, las tareas diseñadas desde estos tres programas son básicamente tareas de cuidado, o bien de asistencia al centro de salud por controles para las/os niñas/os o para las futuras madres.

Dada la evidencia empírica, es de esperar que estas tareas recaigan sobre las mujeres de los distintos hogares beneficiarios de los programas.

En la Reunión Técnica Subregional sobre Encuestas sobre el Uso del Tiempo y el Trabajo no Remunerado realizada en el año 2006 se destacó la importancia de reconocer el aporte aún hoy invisibilizado de las mujeres en la sociedad.

Ninguno de los programas TMC estudiados en este trabajo va en este sentido, sino por el contrario, a pesar de contar con distintos/as expertos/as que han estudiado largamente la temática, a la hora de diseñar las responsabilidades desconocen esta tradición.

Estas acciones que han sido pensadas como contrapartida del beneficio brindado tienen repercusiones sobre la carga de trabajo de las mujeres de cada uno de los países. Aquí radica uno de los ejes donde se percibe con mayor claridad de qué forma una política que aparentemente no repercute en la situación de las mujeres, efectivamente termina generando consecuencias e impactos reales -y negativos- sobre su vida.

Más aún, son estas mujeres de bajos recursos quienes típicamente dedican más tiempo a las tareas domésticas. (Aguirre y Batthyány, 2003; Salvador y Pradere, 2009)

Los encargados de diseñar estas políticas no pueden desconocer los estudios realizados sobre la temática teniendo en cuenta su población objetivo y la situación de alta vulnerabilidad la misma.

Existen datos del tiempo dedicado a las tareas de contraprestación para el programa Jefes y Jefas de Hogar. En su Segunda Evaluación que contiene los resultados de la encuesta a beneficiarios se constata que se destinaban 19 horas semanales. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2004)

Por otra parte, este tipo de contraprestaciones, hace que las mujeres beneficiarias se mantengan en el lugar de responsables del cuidado familiar ya que las sigue ligando a su tarea de madre y cuidadora.

Esto es, además de modificar de hecho las condiciones materiales de las mujeres, los programas TMC refuerzan simbólicamente y de una forma muy fuerte su posición de encargadas del trabajo reproductivo.

La encuesta a beneficiarios del PJJH realizada por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina revela que entre sus beneficiarias/os el 10,5% de los varones no realizaba ningún tipo de actividad, esto es no desarrollaban actividades laborales ni buscaban tenerla. Este porcentaje se triplica para las

mujeres siendo el 37, 6% de las mujeres quienes se encontraban “inactivas”. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, op. cit.)

Además de la diferencia porcentual entre unos y otros, se vuelve interesante ver los motivos de dicha inactividad, esto es, las razones por las que las/os beneficiarias/os no tenían actividad laboral ni buscaban trabajo.

Las mujeres argumentaron principalmente no buscar trabajo por falta de tiempo por encontrarse a cargo de los hijos o familiares enfermos. Asimismo, se identificó un grupo de mujeres inactivas por encontrarse embarazadas. Los motivos de los varones por otra parte, se asocian con problemas de salud o de edad. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, op. cit.)

La Encuesta a las/os propios beneficiarios del programa revela que existen motivos distintos para explicar la inactividad de las personas los cuales se diferencian básicamente en función del sexo de cada una. Los motivos de las mujeres beneficiarias se encuentran relacionados básicamente a su condición de estar ligadas a las distintas actividades que implica la maternidad. Acciones éstas relacionadas principalmente al cuidado y atención de personas dependientes.

Los encargados de diseñar esta política que pretende combatir la situación desfavorable en la que se encuentran estas personas, no logran incorporar estas problemáticas.

A la luz de estos datos, se vuelve difícil justificar que el diseño de las contraprestaciones de este programa vaya en el sentido de aumentar las responsabilidades referidas justamente a los hijos y a las tareas de su cuidado como una condición para mantener el beneficio brindado.

La problemática del cuidado y quien lo ejerce remite a un problema de ejercicio de derechos y en tanto esta temática no sea incorporada en la planificación de políticas públicas se seguirá afectando como lo establece Pautassi el principio de igualdad, fundamental para el desarrollo de la persona humana. (Pautassi, 2007)

Por su parte, Medialdea y Pazos hablan de la solidificación de la imagen pública de *mala madre* dada la posibilidad de perder el beneficio como consecuencia de no cumplir con las tareas establecidas desde cada uno de los programas. (Medialdea y Pazos, 2009)

Es decir, efectivamente hay una penalización por no cumplir un rol asignado e institucionalizado a través de una política estatal. “*El reforzamiento del rol cuidador de las mujeres implica no desafiar la tradicional división sexual del trabajo que se encuentra en la base de la subordinación de las mujeres.*” (Rodríguez, 2011:27)

Esta es otra dimensión que complejiza aún más lo dicho anteriormente. Los programas no sólo diseñan las contraprestaciones antes mencionadas sino que plantean castigos por la no realización de las mismas. Estos se asocian básicamente con la posibilidad de no acceder al beneficio de la política.

Es así que desde el Estado, se diseñan acciones que contribuyen con la solidificación del rol clásico históricamente asociado a la mujer. Se aplican además en las mujeres socialmente más desfavorecidas y se planifican en contrapartida ciertas acciones punitivas por el no cumplimiento de las mismas. Tal como lo establece Jeanine Anderson (2006) este proceso se vuelve efectivamente una fuente de resistencia al cambio en los sistemas de género.

#### **6.4 Un debate no resuelto: La capacidad de los TMC de potenciar a las mujeres**

Los tres programas convergen en una fuerte tendencia: la feminización de sus beneficiarias/os. Para los tres casos de estudio, del total de beneficiarios más de la mitad fueron mujeres. Esto acompaña una tendencia que suele darse en este tipo de programas.

Aquí se ve más claramente la paradoja de un tipo de política que no es concebida ni diseñada bajo la perspectiva de género pero que finalmente se ejecuta con un alto porcentaje de mujeres como beneficiarias.

Hasta ahora hemos venido tratando la falta de perspectiva de género en el diseño de cada uno de los programas que son objeto de estudio. Dada esta feminización de cada uno de los programas, se entiende pertinente preguntarse ahora por el beneficio que la política efectivamente les reporta a las mujeres beneficiarias de la misma.

Por esto, en el presente capítulo se trabajará por un lado los datos sobre los/as beneficiarios/as de cada uno de los programas y la fuerte presencia femenina para luego presentar el debate sobre la capacidad de estos programas de impulsar el empoderamiento de estas mujeres.

En el presente capítulo daremos además un salto en las fuentes utilizadas para el análisis. Hasta ahora nos hemos basado principalmente en el estudio de los documentos de los programas mientras que en lo que sigue trabajaremos esencialmente con las fuentes secundarias, tanto para la presentación de los datos de cada uno de los programas como para el abordaje del debate sobre el empoderamiento.

##### **6.4.1 La sobrerrepresentación de las mujeres como beneficiarias**

A pesar de las dificultades de los programas estudiados para superar las inequidades de género que se han enunciado en secciones anteriores, los mismos no han significado un obstáculo para el acceso de las mujeres a los mismos. Por el contrario, en los tres casos, del total de beneficiarias/os más de la mitad han sido mujeres.

En el Bolsa Familia, del total de personas beneficiarias alrededor de 26,5 millones son mujeres (54% del total) y 22,6 millones varones (46% del total). (Secretaría Nacional de Renda da Cidadanía, Ministerio de Desenvolvimento Social é Combate á Fome, 2010)

En el PANES sucede algo parecido, ya que el 58% de los protagonistas mayores de 18 años son mujeres. (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social, 2007)

En el Plan Jefes y Jefas de Hogar finalmente, el porcentaje de mujeres aumenta bastante más alcanzando un 70% de las/os beneficiarias/os. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar, Resultados de la encuesta a beneficiarios, 2004; Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social, Setiembre 2007; Precariedad Laboral, Volatilidad de Ingresos y Cobertura del Programa Bolsa Familia. Secretaría Nacional de Renda da Cidadanía, Ministerio de Desenvolvimento Social é Combate á Fome. Santiago de Chile, Setiembre 2010.

En nuestro caso, el BF es el único que explícitamente propone quien debería ser el responsable del beneficio e independientemente de esto los tres programas alcanzan una proporción de mujeres que supera el 50%.

Resulta interesante en este punto contrastar estas cifras tan contundentes respecto a la cantidad de mujeres que participaron en cada uno de los programas con algunos datos sobre la alusión a las



mujeres que se realiza en cada uno de los textos analizados.

Uno de los ejercicios realizados durante el análisis de los documentos escritos de cada uno de los programas fue realizar un conteo simple que permite hacer el software Atlas Ti sobre cuáles son las palabras que aparecen más frecuentemente a lo largo del texto (Herramienta Word Cruncher). Con esto, quisiera contraponer los datos anteriores sobre la fuerte presencia de las mujeres como beneficiarias de cada uno de los programas con la presencia de éstas en los textos de los mismos. En el Programa Jefas y Jefes de Hogar no se detectó la palabra “mujer”. Es decir, esta palabra no forma parte del texto del programa. Si buscamos la palabra “Jefa” que es otra denominación que suele darle el programa la misma aparece 7 veces (aquí también está incluido su plural “Jefas”). Por el contrario, su opuesto, la palabra “Jefes” aparece 34 veces en el texto del programa (de nuevo, aquí se incluye el plural “Jefes”) En el Bolsa Familia, la palabra “mulher” aparece 3 veces mientras que en el PANES aparece 2 veces.

Aquí se está dando lo que Kabeer y Subrahmanian han llamado error de agregación en las políticas ciegas al género. Esto es, los programas trabajan con agregados, utilizando categorías abstractas sin distinguir entre varones y mujeres invisibilizando diferencias e inequidades entre ambos.

Dado el carácter feminizado de los tres programas se puede interpretar que son programas que se consolidan como una política pública para las mujeres. Si lo fueran, deberían entonces actuar sobre elementos que retrasan la autonomía femenina y sobre los principales obstáculos para la igualdad de género. (CEPAL, 2013)

#### **6.4.2 La capacidad de los programas TMC de empoderar a las mujeres**

Teniendo en cuenta estas cifras de feminización de los programas se vuelve pertinente introducir el debate sobre la posibilidad de *empoderamiento* de estas mujeres como consecuencia de su participación en los programas.

El concepto de empoderamiento está claramente arraigado a la noción de poder y a la presencia – ausencia del mismo. Poder entendido como una capacidad interpersonal de toma de decisiones (Kabeer, 1998)

A pesar de las ausencias de consideraciones de género que hemos venido tratando en el diseño de los programas TMC, existe alguna literatura que entiende que este protagonismo de las mujeres genera impactos positivos sobre las beneficiarias.

Quienes sostienen esta postura entienden que el empoderamiento surge como un “efecto no deseado” de la implementación de este tipo de políticas. Desde esta perspectiva se plantea que la situación de las mujeres mejoraría en dos grandes dimensiones: por un lado los programas suponen un mecanismo de participación social que les haría posible acceder al espacio público. Por otra parte, se sostiene que habría también una mejora de fuerzas al interior de los hogares. Al ser ella a quien se le otorga la transferencia -como vimos, esto varía en cada uno de los programas que son objeto de estudio- su poder de negociación al interior de la familia se vería aumentado. (Medialdea y Pazos, 2009)

El empoderamiento se da en tanto que las mujeres aumentarían sus posibilidades de ejercer mayor poder en la toma de decisiones en los hogares. (Kabeer, 1998)

Desde este trabajo se entiende que de existir, el efecto positivo sobre las mujeres es bastante marginal principalmente si se compara con los efectos negativos que se han venido analizando producto de la no incorporación de una perspectiva sensible al género.

Estas fallas en el diseño se vuelven aún más desfavorable cuando se toma cuenta las cifras de feminización de cada uno de los tres programas de estudio.

### **6.5 De las palabras a las imágenes**

En lo que sigue, se dará un giro al análisis con el objetivo de complementar la información recabada a partir del estudio de los documentos escritos de cada uno de los programas. Para esto, el foco estará puesto ya no en los textos de los programas sino en las imágenes que cada uno de ellos ha utilizado para promocionar o bien informar sobre los mismos.

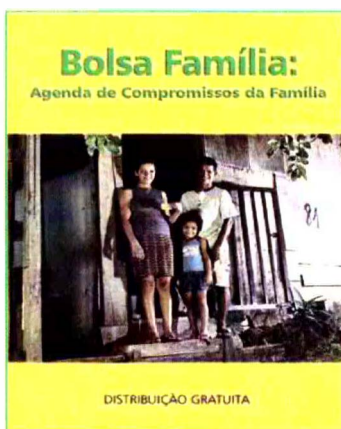
Anteriormente se ha hecho referencia las distintas concepciones a las que se apelaba desde cada uno de los textos de los programas. El objetivo ahora es contrastar esos conceptos con las imágenes a las que se recurre. Para esto, se ha realizado un análisis de la significación que las imágenes puedan contener.

Se han escogido dos imágenes para cada uno de los casos de estudio, todas ellas emitidas desde los respectivos Ministerios ejecutores de los programas.

Las categorías de análisis para examinar estos documentos continúan siendo las mismas y el interés radica en el estudio de la forma en la que se apela a la mujer, dónde aparece y de qué forma -si es que lo hace- en cada una de las imágenes.

Se comenzará con el estudio del caso brasilero para seguir con el argentino y finalmente abordar

el caso uruguayo.



**Título:** Agenda de Compromissos con la Familia  
**Tipo de publicación:** Cartilha (Folleto Publicitario)  
**Fuente:** Biblioteca Virtual Ministerio de Desenvolvimento Social é Combate a Fome.  
[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

Al observar los folletos publicitarios emitidos desde el Ministerio de Desenvolvimento Social é Combate a Fome de Brasil, se puede señalar primeramente que éstos van en el mismo sentido que hemos detectado desde los textos de los programas.

Esto es, desde las imágenes existe una referencia permanente a la familia tipo dotándole un valor muy fuerte a esta figura la cual aparece en ambas imágenes, algo que no sucede con los demás programas.

La primer imagen corresponde a la Publicación Agenda de Compromissos de la Familia. Ya desde el título de la publicación se evoca a la familia refiriendo a los compromisos que éstas deberán cumplir.

La figura a la que se recurre es a la de dos adultos, un varón y una mujer y una niña quienes juntos configuran la representación de una familia. La mujer es en éste caso quien sostiene el *cartão de alimentação*. Por su parte, en la segunda imagen, la presencia de la mujer es más fuerte. Esto es, el sentido que se le otorga a su aparición adquiere mayor importancia. Vemos una mujer adulta rodeada de dos niños y dos jóvenes.

La maternidad está representada en esta imagen como también lo estaba en la anterior pero adquiere mayor fuerza dado que no existe en contrapartida una figura masculina como sí se veía en la imagen anterior en la cual aparecía un varón representando 'la paternidad'. La familia – figura tan referida en este programa- está dada por el vínculo de esa madre con sus hijos. Se apela así a la idea de unidad entre los/as hijos/as con su madre.

En ambas imágenes del Bolsa Família la mujer adquiere un rol protagónico. Es interesante ver que desde las imágenes es recurrente la apelación a la mujer (en tanto madre) rodeada de sus hijos.

Aparece en ambas imágenes y se recurre a ella para representar el concepto de madre. Se detecta



**Título:** Bolsa Família – Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação  
**Tipo de publicación:** Cartilha (Folleto Publicitario)  
**Fuente:** Biblioteca Virtual Ministerio de Desenvolvimento Social é Combate a Fome. [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)



así la presencia de cierta retórica maternalista en ambas imágenes en las que la mujer adulta aparece para representar la conceptualización de madre.

Los elementos que se repiten en ambas publicaciones son por un lado la presencia de niños/as y por el otro, la de una mujer adulta caracterizando en ambos casos la figura materna.

Por otra parte, en ambos casos, es ella quien sostiene el *cartão de alimentação* lo cual tiene una significación que refuerza lo visto en capítulos anteriores. Por un lado, la denominación de ella como la responsable del beneficio y por otro, la de ser ella la que vele por la unidad familiar. Esta idea aparecía explicitada en el texto del programa y se ve reforzada desde las imágenes.

Para el segundo caso de estudio, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, se analizará primero un folleto publicitario y luego un manual digital, ambas publicaciones elaboradas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentino. En la figura de la derecha se observa un grupo de varones de edad avanzada trabajando sobre un árbol. Adquieren importancia las palabras que acompañan esta imagen y el contraste de colores apelando a la bandera Argentina.

La segunda imagen muestra el mismo patrón. Se recurre nuevamente a varones trabajando, en este caso en la construcción y a la utilización de lemas escritos en colores celeste y blanco.

En contradicción con el título del programa que es inclusivo de las mujeres, a la hora de publicitar o informar sobre el

programa, desde el PJJH se recurre

únicamente a imágenes de varones. A diferencia del Bolsa Familia, en éste no vemos mujeres.

En ninguna de las imágenes estudiadas hay presencia femenina salvo en la denominación del programa de “Jefas” que figura en ambas.

Además de recurrir a imágenes de varones, ellos son



**Título:** Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Su beneficio vuelve a la Comunidad  
**Tipo de publicación:** Folleto Publicitario  
**Fuente:** Departamento de Comunicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En: Tabbush, Constanza (2008) Contesting Gender Narratives in Development Policies: Women and Conditional Cash Transfers in Argentina, Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London, Working Paper 292



**Título:** Manual de Instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos.  
**Tipo de publicación:** Manual digital  
**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  
[www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)

puestos en roles típicamente masculinos -varones trabajando en la construcción por ejemplo- lo cual nuevamente va en el sentido contrario del título que en estos afiches aparece destacado siempre con colores distintos --celeste para Jefes y Jefas y negro para el resto-.

Estas imágenes permiten confirmar la situación del PJJH como un caso de apropiación del discurso de género, mas que no incorpora sustantivamente sus reclamos algo que se trató en el marco teórico y se puntualizó anteriormente en el análisis.

En el caso anterior se vio el recurso de apelar a la figura a la familia. Tampoco esto aparece representado para el caso argentino y se recurre a la misma simplemente en el primero a través de la frase “Derecho Familiar a la Inclusión Social” referencia ésta que aparecía varias veces en el texto del programa.

Tabbush, en el estudio referido anteriormente sobre el PJJH, analiza el uso de imágenes y colores nacionalistas, la utilización de la bandera conjuntamente con el slogan “*Por una Argentina de Pie y en Paz*” con las referencias al trabajo, la capacitación y al estudio se utilizan como formas de ejemplificar la reconstrucción de la nación dirá la autora. (Tabbush, 2008)



**Título:** Sin Título  
**Tipo de publicación:** Folleto informativo  
**Fuente:** Archivo Ministerio de Desarrollo Social

Para nuestro tercer caso de estudio -el PANES- se tomará por un lado un folleto informativo el cual contiene algunos datos básicos sobre los componentes del Programa destinado a la distribución principalmente en los Centros Zonales. Además se ha tomado en cuenta las imágenes de la publicación ‘Somos Protagonistas’ la cual es elaborada por el Mides para dar cuenta de algunas experiencias a dos años de implementación del Plan.

En la imagen de la izquierda vemos la imagen de la portada del folleto en la cual aparece un bebé. Esta es la única imagen la cual está acompañada por las frases “Un país lo hace su gente. El Uruguay somos tu y yo” y el “Mano con Mano” slogan típico del PANES.

Al igual que el caso anterior, la presencia femenina no es tan importante, ésta solo se ve en una de las figuras de la segunda publicación. En la segunda imagen su evocación no es a través de la imagen de familia como si sucedía con los dos casos estudiados anteriormente sino que la presencia femenina se da acompañando a varones. La referencia a ellos se da en tanto



trabajadores. El PANES se centra así en su carácter de política workfare -algo que también sucede para el caso anterior-.

El símbolo del programa -las dos manos entrelazadas- figura siempre y los textos refieren a la construcción del país por parte de su gente, característica que nuevamente lo acerca a su par argentino. La presencia de menores aparece nuevamente en esta imagen, es a ellos a quien principalmente la política ha querido asistir por lo que se justificaría su inclusión en este tipo de publicaciones.

A diferencia de los dos programas anteriores, el PANES no suele tener un arraigo tan nacionalista. No aparecen íconos como la bandera y la publicación no está basada en colores nacionalistas, ambos elementos que sí aparecían en los casos anteriores.

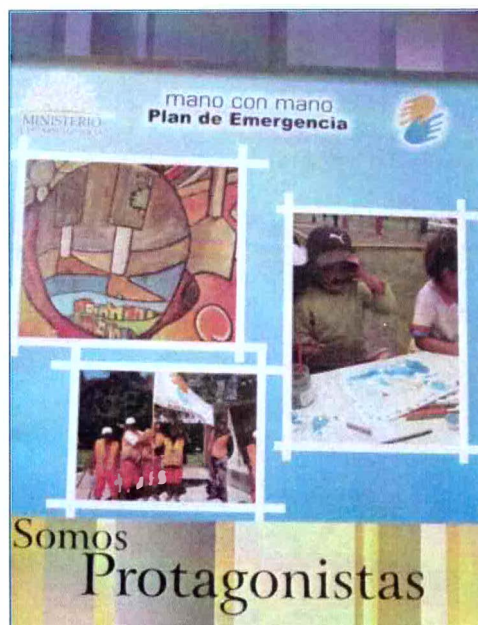
En este punto del análisis los tres programas tienden a converger, los tres se configuran con características similares y de políticas ciegas al género.

Barthés (2009) sostiene que la imagen publicitaria, como las que se han analizado aquí, contienen una significación que es intencional.

Desde esta postura se entiende que el Bolsa Familia mantiene al igual que en los textos la apelación a la figura de la familia la cual es en realidad una construcción social. Dentro de esta lógica, el programa tiende a apelar a una retórica maternalista colocando una presencia femenina en las imágenes que simboliza siempre una madre y su aparición está acompañada por la figura de sus hijos.

El PANES por su parte, no le da el protagonismo a la mujer que le da el BF en las imágenes. El programa suele recurrir más a la figura de niños y se centra al igual que su par argentino en su característica de política workfare colocando personas en roles de trabajo.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar que como se ha dicho en secciones anteriores desde algunos puntos pareciera superar ciertas dificultades de género. Al elaborar imágenes para difundir el programa entra en contradicción con esto al recurrir únicamente a figuras masculinas y en roles de género fuertemente estereotipados.



**Título:** "Somos Protagonistas"  
**Tipo de publicación:** Folleto informativo  
**Fuente:** Archivo Ministerio de Desarrollo Social

## 7. Conclusiones

Desde esta monografía se ha pretendido analizar cómo los programas TMC tienen impactos de género relevantes al generar efectos residuales que perjudican a las mujeres a pesar de que suelen presentarse como políticas neutras o que benefician a toda la población.

En definitiva, se ha querido reflexionar sobre los distintos elementos de cada uno de los programas TMC estudiados que avanzan hacia la equidad de género y reclamar por aquellos requisitos esenciales para alcanzar la igualdad de género según el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, a saber: *“una revalorización del trabajo de las mujeres, una redistribución del trabajo y el tiempo de las personas, mecanismos que eviten la discriminación en todos los aspectos de la vida, estrategias que permitan la corresponsabilidad social en el trabajo de reproducción social de las personas, y un vínculo sinérgico y consistente entre el modelo de desarrollo y los sistemas de protección social que lo integran.”* (CEPAL, 2013: 52)

Pautassi establece que el valor del enfoque de derechos radica en la capacidad de establecer estándares y principios de actuación de los Estados democráticos para distintas situaciones concretas a la vez que contribuye a la consecución de políticas y prácticas equitativas. De ahí la necesaria interdependencia que se genera entre éste y el enfoque de género.

Esta monografía ha remitido a un debate en donde se entrecruzan derechos, desigualdades y política en consonancia con las distintas demandas feministas y sus desarrollos teóricos en el entendido que si en la situación actual no se incorpora la perspectiva de derechos a la hora de llevar adelante las políticas públicas, se seguirá afectando el principio de igualdad, principio fundamental para el desarrollo de la persona humana. (Pautassi, 2007)

A partir del análisis comparativo del programa Bolsa Familia de Brasil, el Plan Jefas y Jefas de Hogar de Argentina y el PANES en Uruguay, se ha planteado que los tres casos de estudio son programas ciegos al género según la clasificación de Kabeer y Subrahmanian. Se ha trabajado así sobre cuáles han sido algunos de sus errores de diseño. Mediante estos cuestionamientos se intenta brindar herramientas que contribuyan a la transformación de aquellos requisitos esenciales para alcanzar la igualdad de género.

El primer eje de análisis ha sido la comparación de las distintas definiciones que desde cada uno de los programas se realiza de los destinatarios con el fin de detectar de qué forma se apela a la mujer en los distintos documentos, en el caso que exista una referencia y analizar así cuál es el rol que se le atribuye.

Se ha visto que el PJJH es el único de los tres casos de estudio que contempla a las mujeres a la hora de definir sus destinatarias/os. Esto lo aleja de los otros dos programas (el PANES y el Bolsa Familia) los cuales colocan al hogar y a la familia respectivamente como su unidad de intervención.

De esta forma, se establece primeramente que el PJJH es el único de los tres programas seleccionados que avanzó en la fase de reconocimiento al postular explícitamente desde su título y luego en la definición de los posibles destinatarios la inclusión de varones y mujeres. Dada la evidencia empírica existente sobre los cambios recientes en las configuraciones familiares, la población a la que se quiere atender y el objetivo que se persigue de combatir la pobreza, desde este análisis que incorpora la perspectiva de género, se entiende acertado definir a las jefas de hogar desocupadas como posibles destinatarias del Programa.

A pesar de esto, a lo largo del análisis se ha visto que si bien se avanza en este paso, finalmente, el programa apela a la mujer a partir de su vinculación con cierto núcleo familiar y desde su rol clásico de madre, esperándose de esta que realice y lleve a cabo un papel que le ha sido socialmente asignado pero que suele 'naturalizarse' desde esta política.

Las familias sobre las que se planifican las políticas públicas suelen reproducir roles de género tradicionales. A través del análisis realizado en este trabajo se ha detectado cómo el Programa Bolsa Familia define a la mujer como la titular del beneficio y la carga con la responsabilidad de ser la responsable por la unidad de la misma. Aquí se ve claramente cómo una política social colabora a la naturalización y refuerzo de roles socialmente construidos.

Otro eje de análisis ha sido el diseño de las contraprestaciones, aquí los tres programas se asemejan y convergen hacia el desconocimiento de la situación desfavorable de la mujer respecto a la división sexual del trabajo. Producto de la misma, se ha establecido que las mujeres se encarguen del trabajo doméstico y de las tareas de cuidado. Los tres programas definen tareas que deben ser realizadas como contrapartida del beneficio recibido que implican tareas de este tipo por lo que es de esperar que la carga de trabajo de las mujeres que han sido beneficiarias se vea aumentada. El diseño de las contraprestaciones refleja la dificultad que este tipo de programas tienen para incorporar la perspectiva de género. A partir del análisis de las mismas se ha visto cómo se han diseñado de forma tal que sobrecargan a las mujeres al no tomar en cuenta la división sexual del trabajo y las desigualdades que éste implica. Se identifican dos consecuencias negativas para las mujeres que se constituyen como beneficiarias de este tipo de

programas, a saber: i) la primera de ellas refiere al aumento real de su carga de trabajo y ii) la segunda refiere a la consolidación del rol maternal para sus beneficiarias. De esta forma, se detecta un proceso de institucionalización del rol femenino tradicional. Esto es, en los tres programas es el Estado quien refuerza y solidifica un papel que le ha sido asignado históricamente a las mujeres y que las ha colocado en una situación de desigualdad respecto de sus pares masculinos.

Para los tres casos de estudio, del total de beneficiarios más de la mitad fueron mujeres lo cual acompaña la tendencia de feminización que suele darse en los programas TMC. Se plantea así la paradoja de un tipo de política que no incorpora la perspectiva de género pero finalmente es ejecutada con un alto porcentaje de mujeres como beneficiarias. Reformulando el concepto de las feministas italianas del “tiempo atrapa a las mujeres”, Pautassi, habla de que en la actualidad la “desigualdad atrapa a las mujeres” dado que se ha dado un importante reconocimiento en lo formal de la igualdad entre varones y mujeres, referida a la equiparación de derechos, igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y en muchos ámbitos públicos, pero se ha perpetrado la desigualdad en el ámbito doméstico. (Pautassi, 2007) Este trabajo ha pretendido mostrar cómo el Estado se constituye como un factor de resistencia hacia el cambio de las relaciones de género al diseñar programas sociales que no incorporan una perspectiva de derechos –inexorablemente relacionada a la perspectiva de género- y que llegan en su mayoría a las mujeres y más específicamente a aquellas de menores recursos.

El eje final de análisis del presente trabajo ha sido el estudio de otro tipo de documentos: las imágenes. Esto es, se ha trabajado sobre la significación contenida en los distintos documentos que han sido elaboradas para promocionar y difundir cada programa. Se ha visto que el Bolsa Familia tiende a recurrir a la figura de familia de forma permanente en sus imágenes y más aún, apela a la retórica maternalista al colocar a la mujer adulta siempre en el lugar de madre. El Plan Jefes y Jefas de Hogar por su parte, utiliza imágenes en las que no existe ninguna presencia femenina. Por el contrario, se recurre a varones realizando tareas de trabajo típicamente masculinas. De esta forma se solidifican los roles de género estereotipados abandonando así la intención manifestada desde el título del programa de incluir a las mujeres. Finalmente, el PANES al igual que el caso anterior no suele tener una presencia femenina en las imágenes y en el caso de aludir a ella no lo hace apelando a una retórica maternalista como lo hacía el Bolsa Familia, sino que se alude a ella como una trabajadora más.

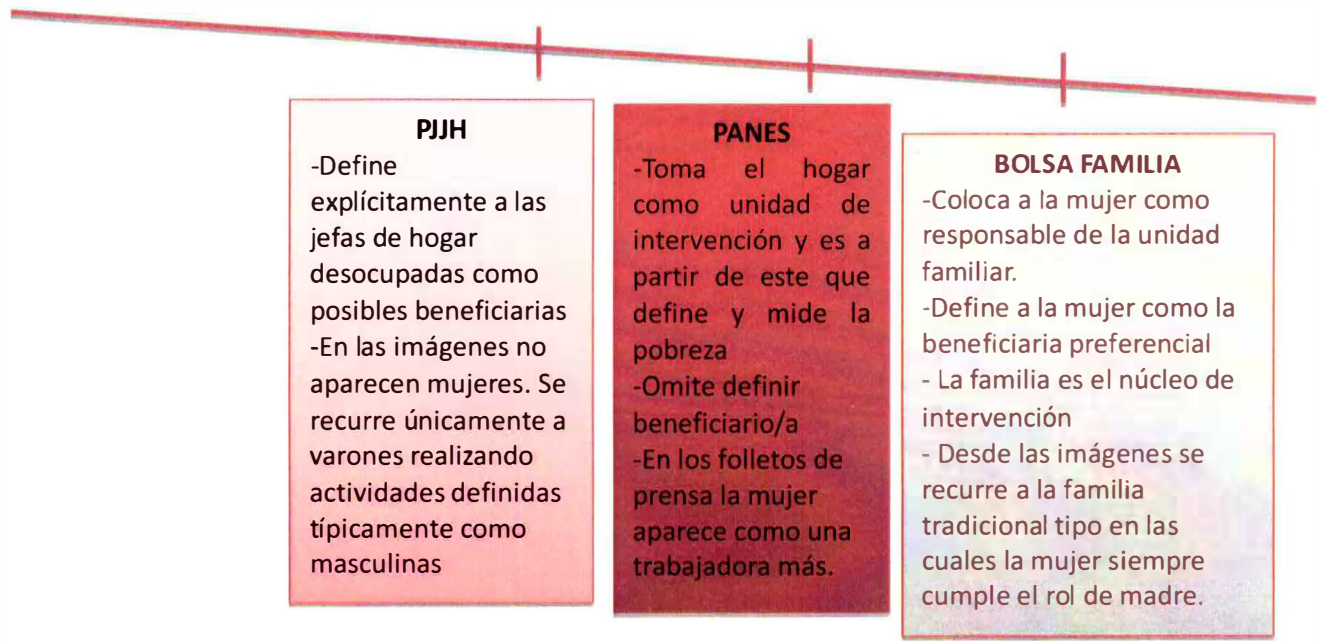


Se ha decidido construir un continuo que permita expresar resumidamente y de forma esquemática algunas de las conclusiones a las que este trabajo ha arribado. El mismo contiene en un extremo a las políticas sensibles al género con sus respectivas características. En el extremo opuesto se encontrarían las características de las políticas ciegas al género. Evidentemente ninguno de los tres casos de estudio se ubicaría en el primer extremo como una política sensible al género. Se tratará de todas formas, de identificar aquellos elementos que lo acercan o alejan de cada tipo y posicionar dentro de este continuo a cada uno de los programas. De esta forma, se ha colocado en el extremo más cercano a las políticas sensibles al género al PJJH como el programa que avanza en cierto grado hacia el reconocimiento de las mujeres al colocar a las jefas de hogar como posibles destinatarias. El programa logra también evitar el error de agregación al referirse a jefes y jefas. Esto último hemos visto es más complejo ya que la referencia a las jefas al interior del texto del programa es bastante menor que la que figura de la palabra jefes y se desvanece cuando analizamos las imágenes del programa.

En un punto intermedio se ubica al PANES de nuestro país que se constituye como una política absolutamente neutra. Desde esta investigación que somete a dicho programa a un análisis con perspectiva de género se reconocen ciertos errores en el diseño que lo hacen ser una política ciega de género generando impactos relevantes para sus beneficiarias. Algunos de éstos son la definición de hogar para medir la pobreza, el diseño de las contraprestaciones, etc.

Finalmente, se sitúa en el polo más cercano al tipo de política ciega de género al programa Bolsa Familia. El mismo apela durante todo el programa -y ya desde su título- a la familia y como se ha visto a través del análisis de distintos documentos del programa lo hace apelando a la configuración más tradicional de familia con roles de género muy marcados y que reproducen desigualdades. Asimismo, el programa coloca explícitamente a la mujer como la responsable de la unidad familiar en uno de sus párrafos, además de situarla como beneficiaria preferencial del programa. Desde las imágenes del programa esto se refuerza y se apela a una mujer para significar siempre el concepto de madre. De ahí que se decida ubicarlo en el extremo más cercano al tipo de política ciega de género ya que se reconocen varios errores que conforman esta categoría.





A modo de cierre vale decir que esta monografía ha intentado dar cuenta de cómo las políticas diseñadas desde los Estados para revertir ciertas desigualdades y combatir la pobreza, se convierten en un freno para el cambio de las relaciones de género en países que han sido caracterizados por la CEPAL como países de brechas bajas de bienestar y que han adherido a la Declaración y Plataforma de Beijing por lo que éste debería ser un paso dado. En tanto no se defina la incorporación de la categoría analítica de género para definir políticas públicas que se enmarquen dentro de una lógica de derechos no se podrá avanzar hacia sociedades más equitativas y que alcancen un mayor bienestar.

## 8. Notas

### 1. Implementación de Programas TMC en la región latinoamericana:

País	Nombre	Año	Cobertura (en miles)
Argentina	Plan Jefas y Jefes	2002	1991 (2003)
	Plan Familias por la Inclusión Social	2005	
Brasil	Bolsa Familia	2003	11.200 familias (2006)
Colombia	Familias en Acción	2001	515 personas (2005)
Costa Rica	Superémonos	2000	12 familias (2001)
	Programa de Transferencias 2006	2006	
	Monetarias condicionadas		
Chile	Chile Solidario	2002	157 familias (2004)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2004	1.060 familias (2006)
El Salvador	Red Solidaria	2005	35 familias (2007)
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998	629 personas (2005)
Jamaica	Program of Advancement Through Health and Education	2001	175 personas (2005)
México	Progres a/Oportunidades	1997	5.000 familias (2005)
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	24 familias (2006)
Panamá	Red de Oportunidades	2006	34 familias (2006)
Paraguay	Red de Promoción y Protección Social	2005	5 familias (2005)
Perú	Perú Juntos	2005	71 familias (2006)
Rep. Dominicana	Plan de Solidaridad)	2005	230 familias (2006)
Uruguay	Plan de Atención Nac. a la Emergencia Social	2005	83 personas (2005)

Fuente: Lomeli, E.V., 2008. Extraído de (OIT, Departamento de Seguridad Social, Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto; 2009)

2. Nos referimos con esto a trabajos como: Serrano, Claudia (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Unidad Mujer y Desarrollo Proyecto: "Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe". Cuenta para el Desarrollo de Naciones Unidas, Santiago de Chile; Abramo, Laís (2003) *Notas sobre la incorporación de la dimensión de género a las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina*, OIT o *Brechas por cerrar, Caminos por Abrir (2010)* documento elaborado a partir del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL; que si bien no fueron introducidos

en nuestros Antecedentes son de lectura obligada para cualquier trabajo, que como este, pretenda trabajar los programas de transferencias monetarias condicionadas y su relación con la dimensión de género.

3. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: "Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones", Área Género, Sociedad y Políticas-FLACSO-Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

4. Véase: Scuro, Lucía (2009): *Pobreza y desigualdades de género*, en: Aguirre, R. (Ed.) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. UNIFEM, Doble Clic Editorial, Montevideo.

5. Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social. Ginebra, Marzo de 2009. Disponible en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09\\_28\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09_28_span.pdf)

6. R\$1=\$U 9,016 en base a cotizaciones del Banco Central del Uruguay (BCU) al cierre del día 29/11/2013.

7. \$Arg. 1=\$U 2,278 en base a cotizaciones del Banco Central del Uruguay (BCU) al cierre del día 29/11/2013.

8. Para ver una clasificación de las fuentes secundarias utilizadas ir a Anexos, Sección 10.1.

9. Extraído de: <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/ConfBeijing1995.htm>

## 9. Bibliografía

**Aguirre, Rosario** (1998) *Sociología y Género: las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*. Capítulo 1: Género una dimensión olvidada. Ed. Doble Clic. Universidad de la República-CSIC-Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

**Aguirre, Rosario** (2009) *Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado*. En: Aguirre, R. (Ed.) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. UNIFEM-Doble clic Editorial, Montevideo.

**Aguirre, Rosario y Batthyány K** (2005) *Uso del tiempo y trabajo no remunerado. La encuesta Montevideo y área metropolitana 2003*. UNIFEM-UDEALR, Montevideo.

**Amarante, Verónica y Burdín Gabriel y Manacorda, Marco y Vigorito, Andrea** (2008)

**Anderson, Jeanine** (2006) *Sistemas de género y procesos de cambio*. En: Batthyány, K. *Género y desarrollo. Una propuesta en formación*. FCS-UDELAR, Doble Clic, Ed. Montevideo.

**Arriagada Irma** (ed.) (2007), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, UNFPA, Santiago de Chile.

**Arriagada, Irma** (2004) *Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina*. En: Arriagada, I, y Aranda, V. (comp.) *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces*. CEPAL-UNFPA, Santiago de Chile.

**Astelarra, Judith** (2005) *Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias*. En: *Cohesión social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género*. GTZ/UNFPA, México.

**Banco Mundial**, *Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Unidad de Gestión de países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

**Banco Mundial** (2008) *Del PANES al Plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay*. Nota Técnica preparada en el marco de la Asistencia Técnica No Reembolsable.

**Barthés, Roland** (2009), *Lo obvio y lo obtuso. Imágenes, gestos, voces*. Ediciones Paidós Comunicación.

**Batthyány, Karina** (2009) *Cuidado de personas dependientes y género*. En: Aguirre, R. (Ed.) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. UNIFEM-Doble clic Editorial, Montevideo.

**Batthyány, Karina** (Coord.) (2006) *Género y desarrollo. Una propuesta en formación*. FCS-UDELAR, Doble Clic, Ed. Montevideo.

**CEPAL, Naciones Unidas** (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*: Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia.

**CEPAL, Naciones Unidas** (2013) *Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres*, Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.

**Coller, Xavier** (2000) *Estudio de casos*, Colección Cuadernos Metodológicos N° 30. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

**Fainstan, L.; Perrotta, V.** (2010) *Cuando la "equidad de género" es funcional al status quo. Reflexiones sobre la institucionalización del enfoque de género en el Estado Uruguayo*. Trabajo presentado en el Congreso Internacional "Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones" Área Género, Sociedad y Políticas – FLACSO – Buenos Aires, Argentina.

**Golbert, Laura** (2006) *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*, en Arriagada Irma (ed.) (2007), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, UNFPA, Santiago de Chile.

**Guzmán, Virginia** (1997) *La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas* publicada en *Feminismo en transición. Transición con feminismo*, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, México, Grupo de Educación Popular con Mujeres.

**Grupo de Trabajo Interinstitucional, Consejo Nacional de Política Social** (2012) *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS*.

**Hirata, H.; Kergoat, D.** *Novas configurações da divisão sexual do trabalho*, En: Cuadernos de Pesquisa, Vol. 37, N° 132 (pág. 596-609)



**Huberman, A. Michael; Miles, Matthew B.:** (2004) *Análisis de los Datos Cualitativos. Recopilación de nuevos métodos.*

**Instituto Nacional de las Mujeres de México** (2008) *Guía Metodológica para la Sensibilización en Género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública.* Adaptación del Glosario de género, México DF.

**Jelin, E** (2007) *Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales.* En Arriagada I. (coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros* CEPAL-UNFPA.

**Kabeer, Naila** (1998) *Realidades Trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo.* Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género, Instituto de Investigaciones Económicas.

**Kabeer, N. y Subrahmanian, R.** (1996) *Institutions, relations and outcomes: framework and tools for gender-aware planning.* Institute of development studies.

**Mendizábal, N.** (2007) *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa* en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Ed. Gedisa.

**Instituto de Economía, Universidad de la República; Ministerio de Desarrollo Social** (2008) *Informe Final de la Evaluación intermedia del impacto del PANES*, Uruguay.

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (2004), Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios*, Argentina.

**Montaño, Sonia** (2010) *El cuidado en acción.* Cuadernos de la CEPAL N° 94. CEPAL-UNIFEM, Santiago de Chile.

**Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Departamento de Seguridad Social** (2009) *Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto*, Ginebra.

**Pautassi, Laura** (2007) *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, Serie Mujer y Desarrollo, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

**Pérez Muñoz, Cristian** (2009) *¿Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos? Una revisión normativa y empírica de las*

*experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*. Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socioeconómicos y culturales en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.

**Perrotta, Valentina** (2006) *Emergencia Social y Equidad de género. Una mirada analítica de género al P.A.N.E.S* Monografía final de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

**Pinto Molina, María** (1992) *Análisis Documental. Fundamentos y Procedimientos*, Ediciones de la Universidad Complutense, España.

**Rodriguez Enriquez, Corina** (2011) Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Serie Mujer y desarrollo N° 109, CEPAL – División de Asuntos de Género, Santiago de Chile.

**Salvador, S.; Pradere, G.** (2009) *Análisis de las trayectorias familiares y laborales desde una perspectiva de género y generaciones*. “Proyecto Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones”, UNIFEM, UNFPA, INE.

**Saltzman, Janet** (1992) *Equidad y género*. Cátedra Universitat de Valencia, Instituto de la Mujer, Madrid.

**Scott, Joan** (2003) *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. En: *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. M. Lamas Comp. Universidad Autónoma de México, UNAM. PUEG. 3a edición, México.

**Secretaría Nacional de Renda da Cidadanía, Ministerio de Desenvolvimento Social é Combate a Fome** (2010) *Precariedad Laboral, Volatilidad de Ingresos y Cobertura del Programa Bolsa Familia*.

**Serrano, Claudia** (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Unidad Mujer y Desarrollo Proyecto: “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe”. Cuenta para el Desarrollo de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

**Silver Christina y Patashnick Jennifer** (2011) *Finding Fidelity: Advancing Audiovisual Analysis Using Software*. Forum: Qualitative Social Research, Volume 12, No. 1, Art. 37.

**Soares, Sergei et. al.** (2007) *Conditional cash transfers in Brazil, Chile an México: impacts upon inequality* International Poverty Centre, United Nations Development Programme Working Paper number 35.

**Tabbush, Constanza** (2008) *Contesting Gender Narratives in Development Policies: Women and Conditional Cash Transfers in Argentina*, Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London, Working Paper 292.

**Valles, Miguel S.** (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Ed. Síntesis.

**Veras Soares, Fábio y Silva, Elydia** (2010) *Conditional Cash Transfer Programmes and Gender Vulnerabilities. Case studies of Brazil, Chile and Colombia*. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG) Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP, Working Paper number 69.

**Yin, Robert** (2004) *Investigación sobre estudios de casos. Diseños y Métodos*. Segunda Edición Applied Social Research Methods Series, Volume 5, SAGE Publications, *International Educational and Professional Publisher*, Thousand Oaks London New Delhi.

#### **Páginas web consultadas:**

Centro de Información de las Naciones Unidas

<http://www.cinu.org.mx>

Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay

[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fôme de Brasil

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentino

[www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEAL

<http://www.cepal.org/oig/>