



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

**XIII Promoción**

**Cambios y Tensiones en la Nueva Política Social Argentina: Entre el  
Maternalismo y la Empleabilidad de las Mujeres en Situación de  
Pobreza**

**Carla Isnaldi - N° de legajo: 29652822**

**Buenos Aires, 14 de Abril de 2015**

---

**Directora Dra. Débora Lopreite**

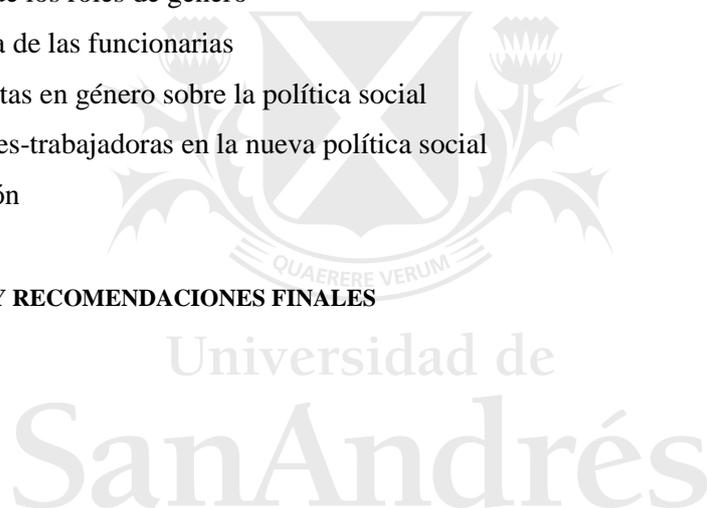
## RESUMEN

En la última década, ha surgido en América Latina un paradigma alternativo al del asistencialismo que caracterizó la política social de los años noventa, enfocado en el combate a la pobreza mediante la inversión en capital humano. Este nuevo paradigma ha generado cambios en el régimen de bienestar, dando origen al desarrollo de políticas públicas orientadas a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza y la inclusión social de los sectores más vulnerables. Esos esfuerzos han dado lugar al surgimiento de diversos y ambiciosos programas de transferencias condicionadas de ingresos. Estos programas se dirigen principalmente a los niños y niñas y a las mujeres con el fin declarado de mitigar los efectos de la pobreza y asegurar a las futuras generaciones oportunidades de mejora en su calidad de vida. La implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), inaugura una nueva etapa para la política social en Argentina en cuanto al reconocimiento del derecho a la protección social para un importante sector de la población que permanecía por fuera de ella. El objetivo de esta tesis es analizar la AUH y su relación con las políticas activas de empleo a los fines de determinar su impacto en las oportunidades de acceso al mercado formal de empleo de las madres en situación de pobreza, quienes son las principales destinatarias de la AUH como titulares de la prestación. El enfoque que guía esta tesis se basa en la crítica feminista a los modelos tradicionales de regímenes de bienestar que establece que las intervenciones estatales tienen efectos sobre las relaciones de género. En este marco, se busca determinar en qué medida la AUH incorpora la perspectiva de género, cómo impacta sobre la empleabilidad de las mujeres y cuáles son las consecuencias que su relación con los programas de empleo tiene para el logro de la igualdad de género en el acceso al empleo formal. Así, el análisis se centra en dos aspectos. Primero, en las consecuencias de género de la incompatibilidad de la AUH, que se mantuvo hasta el mes de noviembre del año 2013, con los principales programas de promoción de empleo a nivel nacional, el programa Seguro de Capacitación y Empleo y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. De ese análisis surge que las mujeres resultaron las principales excluidas de los programas de empleo como producto de esa incompatibilidad. La desvinculación entre las políticas sociales y las políticas activas de empleo tiene claros impactos de género que afectan los derechos de las mujeres al trabajo y salida de la pobreza. Segundo, se analiza el cambio que se produjo en la política social con el levantamiento de la incompatibilidad entre la AUH y los programas de empleo, producido a fines del año 2013, y la articulación con el programa Progresar. Este cambio marca un punto de inflexión en la vinculación entre las políticas sociales y de empleo que conlleva el potencial de beneficiar la empleabilidad de las mujeres.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS</b>	
<b>POLÍTICAS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Aportes de los diferentes estudios y enfoques sobre la</b>	
Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)	15
<b>1.2 Esquema conceptual</b>	19
<b>1.2.1 Modelos de Estado de bienestar y la crítica feminista</b>	19
<b>1.2.2 Desmercantilización y desfamiliarización de la protección social</b>	22
<b>1.2.3 Políticas sociales y desigualdad de género en la última década</b>	26
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>NUEVA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: LOS PROGRAMAS DE</b>	
<b>TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESOS EN PERSPECTIVA DE GÉNERO</b>	<b>30</b>
<b>2.1 Los PTCI en América Latina</b>	30
<b>2.2 Los antecedentes de la AUH: el Plan Jefes y</b>	
Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familias	36
<b>2.3 Conclusión</b>	40
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LA AUH: CUESTIONES Y PROBLEMAS</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Feminización y condicionalidades</b>	
de la AUH: su impacto sobre las madres pobres	50
<b>3.2 Las mujeres pobres y el mercado de empleo en</b>	
la Argentina: perfiles socio-laborales de las titulares de la AUH	54
<b>3.3 Conclusión</b>	59
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LAS OPORTUNIDADES LABORALES DE</b>	
<b>LAS MADRES POBRES EN EL MARCO DE LA AUH</b>	<b>62</b>

4.1 La AUH, trabajos precarios y programas de economía social para las madres pobres	64
4.2 La incompatibilidad de la AUH con los programas de promoción del empleo y su impacto de género	69
4.3 Las oportunidades laborales de las madres pobres	86
4.4 Conclusión	88
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>IDEAS, ENFOQUES Y PRIORIDADES ENTRE LOS HACEDORES DE POLÍTICAS</b>	<b>90</b>
5.1 Motivaciones y argumentos en la modificación de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo	91
5.2 Ideas y prioridades de los hacedores de políticas respecto de los roles de género	94
5.3 La mirada de las funcionarias especialistas en género sobre la política social	104
5.4 Las madres-trabajadoras en la nueva política social	110
5.5 Conclusión	114
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>122</b>
<b>ANEXO</b>	<b>131</b>



## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla N° 1	
<i>Comparación entre la AUH, Seguro de Capacitación y Empleo y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, de acuerdo con la población destinataria y los objetivos</i>	71
Tabla N° 2	
<i>Motivos de desvinculación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</i>	76
Gráfico N° 1	
<i>Distribución de beneficiarios de la AUH según situación del mayor asociado al mes de agosto del año 2013</i>	56
Gráfico N° 2	
<i>Mejora de las probabilidades de inserción en empleos registrados para adultos mayores a 18 años</i>	74
Gráfico N° 3	
<i>Mejora de las probabilidades de inserción en empleos registrados entre jóvenes de 18 a 24 años de edad</i>	74
Gráfico N° 4	
<i>Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo por motivo de la AUH</i>	78
Gráfico N° 5	
<i>Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo con motivo de la AUH sobre la cantidad total de casos de desvinculaciones por año</i>	79
Gráfico N° 6	
<i>Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo entre los años 2009 y 2013 diferenciado por motivos</i>	80
Gráfico N° 7	
<i>Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo con motivo de Incorporación al Empleo Registrado</i>	81

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAFF:	Asignaciones Familiares
ACF:	Asignación por Crédito Fiscal
AFC:	Asignación Familiar Contributiva
AFJP:	Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSES:	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUE:	Asignación Universal por Embarazo
AUH:	Asignación Universal por Hijo para Protección Social
CEDAW:	Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres
CNM:	Consejo Nacional de las Mujeres
CTIO:	Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral
EPH:	Encuesta Permanente de Hogares
INDEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MDS:	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
MTEySS:	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PF:	Plan Familias
PJJHD:	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
PTCI:	Programa de Transferencias Condicionadas de Ingresos
SCyE:	Seguro de Capacitación y Empleo
SMVyM:	Salario Mínimo Vital y Móvil

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el resultado de un proceso de más de dos años de trabajo a lo largo de los cuales fui integrando mi experiencia laboral con mi formación académica. Como estudiante de la carrera de Psicología de la UBA, incursioné en los estudios de género. Luego, la gestión pública a través de mi trabajo en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, me permitió tomar contacto con la situación de las mujeres de barrios carenciados. Posteriormente, la experiencia en la gestión municipal amplió tanto mis conocimientos sobre la problemática de la desigualdad de género como el aprendizaje de buenas prácticas en políticas de equidad y defensa de los derechos de las mujeres. Mi paso por la Maestría de Administración y Políticas Públicas de San Andrés fue fundamental para especializarme en la naturaleza conflictiva del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. En Jefatura de Gabinete de la Nación continué enriqueciendo mi experiencia laboral en contacto con expertos y expertas en políticas públicas. Asimismo, amplíé mis conocimientos sobre las teorías feministas del Estado y las políticas sociales, a través del curso de doctorado “Género, Política y Políticas Públicas en Perspectiva Comparada e Internacional”, que realicé en la UBA, y del que surgieron las herramientas teóricas fundamentales para la elaboración de esta tesis.

Quisiera agradecer a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial a la Dra. Débora Lopreite, directora de esta investigación, por la dedicación continua, pero sobre todo por la motivación, la confianza y los conocimientos generosamente transmitidos.

Especial reconocimiento merece la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, ámbito académico que dio lugar a este estudio. Por el valioso intercambio de conocimientos y experiencias, agradezco a los profesores de la Maestría y a mis compañeros de la XIII promoción.

Quisiera hacer extensiva mi gratitud al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, contraparte institucional de esta tesis, por la

colaboración especialmente en el suministro de los datos necesarios para esta investigación. Agradezco también a todos los entrevistados por el tiempo y los aportes gentilmente brindados.

Finalmente, agradezco a mi familia, amigos/as y compañeros/as de trabajo por todo su aliento durante este proceso, fundamentalmente a mi mamá y mis tías por despertar en mí la *conciencia* de género, y a Matías por el apoyo de siempre.

A todos ellos, muchas gracias.



## INTRODUCCIÓN

En la última década, ha surgido en América Latina un paradigma alternativo al del asistencialismo que caracterizó la política social de los años noventa, enfocado en el combate a la pobreza mediante la inversión en capital humano. Este nuevo modelo ha generado cambios en el régimen de bienestar, y dio origen al desarrollo de políticas públicas orientadas a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza y a fomentar la inclusión social de los sectores más vulnerables. Esos esfuerzos han permitido el surgimiento de diversos y ambiciosos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI), tales como la AUH (Argentina), el Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), el programa Bolsa Familia (Brasil), el programa Progresar-Oportunidades (México) y Familias en Acción (Colombia). Estos programas se dirigen principalmente a niños, niñas y mujeres, con el fin declarado de mitigar los efectos de la pobreza y asegurar a las futuras generaciones oportunidades de mejora en su calidad de vida.

Este nuevo paradigma de política social comienza a desarrollarse en la Argentina después de la crisis del 2001, en un contexto post-neoliberal y con crecimiento económico y expansión del empleo. En ese marco, se adoptaron políticas sociales basadas en la reducción de la pobreza y la inclusión social, las que incorporan aspectos del enfoque de derechos (por oposición a las políticas centradas en los pobres, típicas de los años noventa) y de piso mínimo de protección social. En el año 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) se inaugura una nueva etapa para la política social en la Argentina en cuanto al reconocimiento del derecho a la protección social para un importante sector de la población que permanecía por fuera de ella.

El objetivo de esta tesis es analizar la AUH y su relación con las políticas activas de empleo a los fines de determinar su impacto en las oportunidades de acceso al mercado formal de empleo de las madres en situación de pobreza, quienes son las principales destinatarias de la AUH como titulares de la prestación.

La AUH es una política nacional dirigida a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años cuyos padres, madres y/o tutores se encuentren por fuera del mercado formal de empleo. Esta política, que consiste en un programa de transferencia condicionada de ingresos a las familias en situación de vulnerabilidad social, tiene por objetivo ampliar el acceso a la protección social, al extender los beneficios del Régimen de Asignaciones Familiares (AAFF) que perciben los trabajadores insertos en la economía formal a aquellos sectores que permanecían excluidos. Cabe destacar que la AUH se ha convertido en la política social más importante de los últimos años en la Argentina en términos de cobertura y presupuesto, ya que incorporó al esquema de protección social a más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes, con un desembolso de \$1.488 millones para el pago de la prestación.<sup>1</sup>

El programa está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y de acuerdo con un cambio en la normativa realizado por el organismo a poco tiempo de su lanzamiento, la prioridad para el cobro y la titularidad de la AUH fue otorgada a las madres. De esta forma, al igual que en los distintos PTCI de la región, las mujeres se erigen como las principales receptoras y se posicionan como actores sociales clave para cumplir con las corresponsabilidades requeridas. En la AUH, las mujeres representan el 97,1% de los titulares de la prestación. Ésta es una dimensión de género que se desprende del programa. En este sentido, distintas investigaciones sobre los PTCI que se implementan en América Latina señalan el papel especial que desempeñan las mujeres en la gestión de la pobreza e indagan los supuestos de género que sustentan estos programas, los roles socialmente asignados a las mujeres en relación con los otros miembros del hogar y su impacto en las relaciones de género (Barrientos, 2009; Bastagli, 2007; Bradshaw, 2008; Jenson, 2010; Martínez Franzoni y Voorend, 2010; Molyneux, 2006; Rodríguez Enríquez 2011; Tabbush, 2009).

---

<sup>1</sup> “La ANSES destinará más de \$34 mil millones para el pago de prestaciones en diciembre”, 28 de noviembre de 2013, ANSES. Recuperado de: <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-destinara-mas-de-mil-millones-para-el-pago-de-prestaciones-en-diciembre-952>

## **Planteo del problema**

Si bien la AUH surge como una política que busca alcanzar la universalidad de la protección social a través de su articulación con las AAFP, en su implementación se trata de un programa que prioriza las transferencias a las familias pobres, de trabajadores/as desocupados/as, temporarios/as o informales, del servicio doméstico y monotributistas sociales. Además, el programa se encuentra feminizado, y el refuerzo de las tareas de cuidado que impone a través de las condicionalidades recae sobre las mujeres. En este sentido, por un lado se reconoce que son las mujeres quienes se encuentran a cargo de las tareas de cuidado de los hijos, y, por otro, que son las más expuestas a la desocupación e informalidad laboral, por ende a la desprotección social. No obstante, existen trabajos de investigación que han cuestionado el rol que se les asigna a las mujeres en el programa, e indagan sobre las desigualdades de género que de él se desprenden (García, 2014; Lopreite, 2012). Estos análisis sostienen que el programa no contribuye a la desfamiliarización de la protección social y que conlleva un sesgo maternalista.

Este trabajo de tesis reconoce estas contribuciones, pero va más allá de un estudio desde la perspectiva de género en lo que hace al diseño de la AUH, y avanza en el análisis de la implementación y el impacto de esta asignación en la inserción laboral de las mujeres. Para ello, se concentra en examinar la relación entre la AUH, como principal política social de la actualidad, y los dos programas nacionales más importantes en materia de promoción del empleo implementados por el gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). Estos programas son el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), lanzado en el año 2006, y el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, presentado en 2008, y que fueron incompatibles con la AUH hasta que se cambió la normativa de este programa en noviembre de 2013. Cabe destacar que con la reciente puesta en marcha del Progresar se produjo otra modificación en la articulación de la AUH con los programas que promueven el empleo de los jóvenes. Dado el escaso tiempo transcurrido desde su inicio y la limitada información disponible acerca de los resultados del programa, en esta tesis se analiza dicho cambio pero no se realiza un estudio en profundidad de los efectos del Progresar.

En este contexto, resulta relevante analizar las implicancias del posicionamiento de las mujeres dentro de la AUH y sus consecuencias, así como los efectos de su incompatibilidad con los programas de promoción del empleo sobre la igualdad de género y las oportunidades de inserción laboral de las mujeres. Asimismo, se examinarán los motivos de la decisión que establece el cese de la incompatibilidad, con el objetivo de determinar en qué medida fueron contemplados aspectos de género en el cambio de la normativa. La relevancia del análisis que plantea esta tesis se enmarca en la importancia de la inserción en el mercado formal de empleo para las mujeres como salida de la pobreza, tomando en cuenta que en América Latina persisten desigualdades de género en el acceso al empleo y mayores dificultades para las mujeres pobres y madres, como son las titulares de la AUH (Abramo, 2005).

### **Enfoque**

El enfoque que guía esta tesis se basa en la crítica feminista a los modelos tradicionales de regímenes de bienestar desarrollada por Esping-Andersen (1990), que establece que las intervenciones estatales tienen efectos sobre las relaciones de género. Desde esta perspectiva, transformar las relaciones de subordinación entre los géneros en la división sexual del trabajo implica que las políticas de bienestar incorporen estrategias de promoción del empleo de las mujeres que les brinden oportunidades de autonomía económica y la posibilidad de garantizar su subsistencia y la de sus familias (Abramo, 2005; Cerrutti y Binstock, 2009; Martínez Franzoni, 2005; McLanahan, Casper y Sørensen, 1995; O'Connor, Orloff y Shaver, 1999; Orloff, 1996, 1999). En este trabajo se entiende por empleo la inserción en el mercado formal de trabajo que supone beneficios sociales, remuneración acorde y condiciones de empleabilidad sujeta a la ley de contrato de trabajo y convenios vigentes.

En este marco, el objetivo general de esta tesis es analizar el diseño de la AUH, con miras a determinar en qué medida la AUH incorpora la perspectiva de género, cómo impacta sobre la empleabilidad de las mujeres y cuáles son las consecuencias que la relación entre la AUH con los programas de empleo tiene para el logro de la igualdad de género en el acceso al empleo formal.

Por feminismo o feminista, las autoras que trabajan esta perspectiva se refieren a los análisis que toman en cuenta las relaciones de género e indagan sobre los efectos de los factores sociales, culturales, económicos y políticos en las relaciones sociales y de poder entre varones y mujeres. Esta perspectiva establece que las diferencias en las relaciones sociales y de poder entre varones y mujeres no deben reducirse a la diversidad inherente a la naturaleza propia de los sexos, sino que deben ser pensadas como una construcción cultural y social que atribuye significaciones, roles y lugares que producen diferencias de género y jerarquías de género en una sociedad dada (Orloff, 1996). De acuerdo con esta crítica, se considera que las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular no son neutrales al género (Fraser, 1994; Molyneux, 2006; Orloff, 1996).

De acuerdo con ese propósito general, los objetivos específicos planteados son:

- i) Establecer en qué medida se incorpora la perspectiva de género en el diseño de la AUH, considerando las siguientes dimensiones de análisis: ¿cómo se plantea la división sexual del trabajo?, ¿cuál es el rol que se les asigna a las mujeres y a los varones?, ¿qué tipo de relaciones de género se establecen en el marco del programa?
- ii) Determinar cómo impacta sobre los derechos de las mujeres al empleo formal la incompatibilidad entre la AUH y los programas nacionales de promoción del empleo, partiendo de los siguientes interrogantes: ¿qué tipo de actividades laborales son compatibles con la AUH?, ¿en qué medida afectó la incompatibilidad con la AUH el acceso a los programas de empleo a varones y mujeres?, ¿cuáles fueron las consecuencias de la incompatibilidad para las mujeres titulares de la AUH?
- iii) Identificar cómo se ponen en juego las dimensiones de género en el proceso de modificación de la incompatibilidad entre la AUH y los programas de empleo con el propósito de reflexionar sobre las consecuencias que esto tiene para el logro de la igualdad de género en el acceso al empleo, de acuerdo con los siguientes interrogantes: ¿qué conjunto de ideas portan y privilegian los tomadores de decisiones en el proceso que tuvo como resultado la modificación de la norma que

establecía la incompatibilidad entre los programas?, ¿fueron las dimensiones de género tenidas en cuenta a la hora de tomar la medida?

En relación con lo expuesto, cabe señalar que el propósito final de este trabajo de tesis es contribuir a resaltar la importancia que tendría la incorporación de la perspectiva de equidad de género en las políticas públicas para lograr la igualdad entre varones y mujeres.

### **Datos y fuentes**

En esta tesis se utiliza una estrategia metodológica de tipo cualitativa, basada en análisis de datos cuantitativos, documentos y entrevistas en profundidad. Se trata de un estudio de caso sobre la relación entre los diseños de la AUH y los programas de promoción del empleo.

Como datos y fuentes de análisis, se toman los textos que plasman la creación de las políticas a estudiar y sus normativas, así como leyes nacionales y sus reglamentaciones, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones, además de otros documentos o informes de los organismos que hayan tenido intervención en el proceso de diseño de las mismas, principalmente el MTEySS y la ANSES. Sobre este material se realiza un análisis acerca de los criterios y fundamentos puestos en juego para la formulación de las políticas. A esta tarea se suma el estudio de fuentes secundarias (investigaciones, reportes e informes existentes sobre los programas seleccionados).

En el marco de esta tesis, también se llevaron a cabo entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a informantes clave: funcionarios/as de la ANSES, organismo responsable de la AUH, y del MTEySS en tanto organismo a cargo de los programas de promoción del empleo. Asimismo, fueron entrevistadas funcionarias de áreas de género del MTEySS, así como del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), que representa la máxima autoridad en el país en materia de políticas de género y promoción de derechos de las mujeres. El objetivo de estas entrevistas es conocer, desde la perspectiva de los actores intervinientes, su interpretación de los

acontecimientos, los argumentos, las normas, los valores y las motivaciones puestos en juego durante el proceso de diseño e implementación de las políticas.

Esta tesis está estructurada a partir de una introducción, cinco (5) capítulos con sus respectivos apartados, la conclusión y un anexo con los datos de las entrevistas realizadas. En el primer capítulo, conformado por dos apartados, se exponen –en primer lugar– los aportes de los diferentes estudios y enfoques sobre la AUH, y –en segundo término– el esquema conceptual en el que se enmarca esta tesis, basado en la crítica feminista al régimen de bienestar. El segundo capítulo tiene la intención de establecer el contexto en el que surge la AUH. Se divide en dos partes: primero, se presentan algunos de los principales PTCI implementados en América Latina y sus implicancias para la política social desde una perspectiva de género; segundo, se exponen las características más salientes de los PTCI que antecedieron a la AUH en la Argentina: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familias.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto contienen el trabajo de análisis que sustenta esta tesis. En el tercer capítulo se consideran cuestiones y problemas en torno a la AUH, la feminización del programa y el rol asignado a las mujeres. Además, se estudia el perfil socio-laboral de las mujeres titulares de la AUH para establecer cuáles son sus necesidades de empleo en el marco del programa. En el cuarto capítulo se examinan las consecuencias de la AUH en las oportunidades laborales para las mujeres titulares y se indaga sobre los impactos de género de la incompatibilidad con los programas de empleo. En el quinto capítulo se aborda el proceso que dio lugar al cese de la incompatibilidad de la AUH con esos programas, a los fines de determinar si los cambios se produjeron de acuerdo con objetivos de equidad de género. Para finalizar, se presentan las conclusiones, donde se establecen los principales resultados de la investigación y se sugieren algunas recomendaciones.

## CAPÍTULO 1

### MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

---

En este capítulo se resumen los principales aportes de la literatura de política social sobre la AUH. Luego, se desarrolla un breve marco conceptual que se enfoca en la crítica feminista sobre la teoría de los regímenes de bienestar; allí se explican las ideas centrales que enmarcan esta investigación: desfamiliarización y desmercantilización. Además de presentar los rasgos generales del régimen de Estado de bienestar argentino, este capítulo destaca la dimensión ideológica de los Estados de bienestar, y la importancia de las ideas con respecto a las relaciones de género y los roles de los sexos al momento de moldear las políticas públicas dirigidas a las mujeres, y que tienen un impacto sobre las desigualdades de género.

#### 1.1 Aportes de los diferentes estudios y enfoques sobre la AUH

Existen diversos análisis que centran sus puntos de discusión en torno a la política de la AUH. Un primer enfoque se concentra en explicar el cambio de la política social en el contexto de los sistemas de protección social. En particular, problematiza la noción de universalidad de la protección social del programa. En este sentido, un estudio sobre la AUH realizado por Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy (2011) indaga las rupturas y continuidades del programa respecto de los anteriores PTCI implementados en la Argentina, a la vez que cuestiona el verdadero alcance del programa en cuanto a la universalización de la cobertura de la protección social, y advierte que, más allá de los avances logrados en esa dirección, aún subsiste una tendencia a la focalización de la protección social que mantiene una diferenciación entre políticas para trabajadores y políticas sociales para no empleables o pobres. En esta línea, un trabajo realizado por Lo Vuolo (2009) analiza las características de la AUH y sus diferencias respecto de otros PTCI que se implementan en la región. En ese estudio, el autor destaca que la AUH

supone un cambio para la política social en tanto no asocia el acceso al programa con la condición de pobreza de las familias, sino que toma como referencia la situación laboral de los padres, madres o adultos/as a cargo de los niños y las niñas. Si bien en ese trabajo queda establecido que la cobertura del programa es universal, se cuestionan aspectos relacionados con las arbitrariedades que puedan surgir de los criterios de elegibilidad y con el hecho de que se impongan condicionalidades y penalidades por su incumplimiento.

En la misma línea de investigaciones que parten del estudio de la AUH como un componente del sistema de protección social, varios autores destacan no tanto la universalidad como el establecimiento de un piso mínimo de protección social (OIT-Bertranou, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011; Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012; Repetto y Díaz Langou, 2009). Estos estudios destacan principalmente el avance que supone el programa en cuanto a la extensión de la cobertura social y su articulación con las AAFF. Asimismo, valoran las mejoras que implicó la medida en cuanto a los niveles de coordinación e integralidad del sistema de políticas sociales, que comenzó con su unificación con los otros PTCI vigentes en el país hasta el momento de su implementación. En este sentido, ese grupo de autores identifica como principales desafíos de la política aspectos relacionados con la cobertura (su ampliación a sectores hoy excluidos), las condicionalidades (garantizar la calidad de los servicios que son requeridos para su cumplimiento), la coordinación con otras políticas sociales y de empleo, su institucionalización (la actualización de los montos basados en la canasta básica de alimentos), su evaluación y monitoreo. Además, los trabajos plantean un debate acerca de la condición de ciudadanía que surge de la intención declarada por universalizar la protección social presente en la AUH.

Investigaciones recientes enmarcan el análisis de la AUH dentro del conjunto de políticas dirigidas a la infancia y sus implicancias, pero no destacan sus consecuencias sobre las relaciones de género. En particular, Roxana Mazzola –tanto en su tesis de maestría de la Universidad de San Andrés (2011) como en su libro publicado en 2012– propone que la política de AUH debería ser considerada como “blanco móvil” de las políticas sociales de infancia para la configuración de un nuevo paradigma de protección social orientado a la equidad y universalidad de derechos. Por su parte, Lozano, Raffo y otros (2011) establecen que, más allá de la pretensión de universalidad,

persisten diferencias a nivel cuantitativo y cualitativo en el alcance del programa a los distintos sectores sociales. El estudio analiza la cobertura a niños, niñas y adolescentes, y la reconfiguración del esquema de la política social a partir de la implementación de la AUH y la evolución de los principales planes y programas de transferencia de ingresos, dirigidos tanto a las familias con hijos/as como a población desocupada. Asimismo, el trabajo reflexiona sobre los avances, retrocesos y desafíos en términos de cobertura de las prestaciones destinadas a la niñez. Un estudio realizado por Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013) analiza los supuestos sobre los que se basa el diseño de la AUH y el funcionamiento de las condicionalidades, e indaga también en la forma en que se implementa el programa, el funcionamiento de los servicios de salud y educación asociados a las condicionalidades, y los resultados de la política respecto del acceso de los niños, niñas y adolescentes a derechos sociales.

Un tercer grupo de investigaciones aborda una perspectiva económica. Éstas ahondan en los impactos de la implementación de la AUH sobre la pobreza y la indigencia, la reconfiguración de las AAFP y sobre el mercado laboral. Uno de estos estudios, realizado por CIFRA (2010), hace foco sobre el impacto de la AUH en los índices de pobreza e indigencia y sobre el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, además de realizar un análisis descriptivo sobre la conformación de AAFP. En esta línea, un trabajo encarado por el MTEySS (2011) analiza el impacto de la AUH en la posición de los hogares y examina los posibles incentivos negativos de inserción de los/las beneficiarios/as de la AUH en el mercado de trabajo. En la misma línea, una investigación del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES (2011) describe la AUH y su lugar como nueva asignación no contributiva en el contexto general del sistema de AAFP. Además, el documento realiza una estimación de la contribución de la AUH sobre la demanda agregada y sobre los niveles de pobreza e indigencia, haciendo hincapié en el impacto redistributivo de la medida en comparación con programas similares en América Latina. Por su parte, Garganta y Gasparini (2012) hacen un ejercicio condicional para estudiar el impacto de la AUH sobre la informalidad laboral, y concluyen que el programa desincentivaría la formalidad laboral.

Todos estos enfoques comparten la ausencia de una perspectiva que destaque las consecuencias que estas políticas tienen sobre la desigualdad entre los sexos y el rol que las mujeres-madres cumplen para garantizar el éxito de la política social, de acuerdo con

los objetivos planteados de reducción de indigencia y asistencia social a la infancia y adolescencia. Sí existen, sin embargo, algunos estudios que empezaron a cuestionar el rol que se asigna a las mujeres en el programa. Éstos profundizan en las desigualdades de género que surgen de ello tomando los aportes de una variedad de trabajos que han utilizado el enfoque de género para analizar los cambios en la política social y los distintos PTCI que se implementan en América Latina y que forman parte de los antecedentes y el contexto en que surge la AUH. En estos documentos se destaca que los programas de transferencias directas a las familias en situación de vulnerabilidad comparten un enfoque maternalista del rol que se asigna a las mujeres, lo que refuerza inequidades de género (Barrientos, 2009; Bastagli, 2007; Bradshaw, 2008; Jenson, 2010; Martínez Franzoni y Voorend, 2010; Molyneux, 2006; Rodríguez Enríquez, 2011; Tabbush, 2009; Lopreite, 2012; García, 2014).

Por ejemplo, Lopreite (2012) analiza la AUH y algunos de los principales programas similares de la región, y hace foco en las implicancias del diseño de estos planes para la equidad de género de acuerdo con el rol asignado a varones y mujeres. En su estudio, la autora se pregunta si los programas otorgan un lugar importante a las mujeres porque buscan mejorar sus condiciones de vida, o si lo hacen para garantizar sus objetivos de mejorar el acceso a la salud y educación de los menores. Por su parte, Alejandra García (2014), en su tesis de maestría analiza los diseños y la implementación de la AUH y de los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Programa Familias y AUH con el objetivo de determinar en qué medida incluyen perspectiva de igualdad de género. La conclusión a la que llega el estudio es que los diseños de los programas carecen de equidad de género.

Todas las investigaciones hasta aquí mencionadas suponen importantes aportes para el análisis de la AUH y sus implicancias en el sistema de políticas sociales, así como para esta tesis, en particular aquellas que conllevan un enfoque de equidad de género. El presente trabajo se enmarca en los estudios que adoptan una perspectiva de género, pero avanza en exponer las implicancias que tiene la ausencia de una perspectiva de equidad de género en las políticas públicas dirigidas a las mujeres. En este sentido, esta tesis se enfoca en el estudio de la relación entre la AUH –como principal política social de la actualidad– y los programas que promueven el empleo. En

particular, busca determinar el impacto de la AUH sobre las oportunidades de acceso al empleo registrado para las mujeres.

## 1.2 Esquema conceptual

El esquema conceptual que orienta el análisis de esta tesis se divide en dos cuerpos teóricos. Por un lado, se incorporan las concepciones teóricas que aporta la crítica feminista a los modelos tradicionales de regímenes de bienestar para estudiar cómo las intervenciones estatales tienen efectos sobre las relaciones de género. Por el otro, se toman los aportes que subrayan el rol de las ideas que portan y privilegian quienes hacen políticas públicas acerca de las formas y la dirección que adquieren esas políticas. Se indaga, en este sentido, si se tuvieron en cuenta dimensiones y/o indicadores de género al momento del diseño y la implementación.

### 1.2.1 Modelos de Estado de bienestar y la crítica feminista

Esping-Andersen (1990) presenta una tipología de regímenes sobre el capitalismo de bienestar: liberal, conservador y socialdemócrata. Las tres dimensiones de variabilidad que determinan cada uno de estos sistemas son: las relaciones Estado-mercado, la estratificación social y los derechos sociales. En cuanto a los regímenes liberales,<sup>2</sup> el autor indica que allí se promueve la provisión de servicios por parte del mercado, lo que suscita un dualismo social entre una parte de los ciudadanos –aquellos que pueden confiar en el mercado y quienes dependen principalmente de los recursos públicos–, y ofrece pocas alternativas para la participación ciudadana en el mercado a la hora de proveerse de servicios e ingresos.

En los otros dos regímenes –conservador o bismarckiano<sup>3</sup> y socialdemócrata–,<sup>4</sup> el Estado de bienestar está bien desarrollado, e incluye a casi todos los ciudadanos bajo su protección, pero entre ellos existen contrastes: el primero preserva las diferencias de

---

<sup>2</sup> Estados Unidos, Canadá y Australia.

<sup>3</sup> Francia, Alemania e Italia.

<sup>4</sup> Países nórdicos y Austria.

status y de clase, mientras que el segundo tiende hacia la universalidad y la igualdad. Las políticas universales son las que otorgan cobertura ante las contingencias sociales a toda la población por su condición de ciudadanos/habitantes (Esping-Andersen, 1999). De esta forma, se promueven alternativas al mercado en la provisión de bienestar, en tanto que el régimen conservador condiciona el acceso a los beneficios y reaseguros sociales al empleo, lo que implica el mantenimiento de fuertes lazos con el trabajo mercantilizado.

Si bien las relaciones de género que se establecen y se promueven desde los distintos regímenes no son el principal interés de Esping-Andersen, sí realiza algunas observaciones al respecto. Considerando la importancia de la provisión de servicios y cómo ésta influye en la capacidad de las mujeres de compensar el trabajo pago con el no pago, Esping-Andersen indica que dado que los regímenes conservadores promueven subsidiariedad y no proveen los servicios necesarios, es difícil para las mujeres ingresar en el mercado de trabajo (salvo que no tengan hijos), lo que produce el reforzamiento de su dependencia económica con respecto al principal proveedor de la familia, habitualmente el hombre.

Los Estados socialdemócratas, en cambio, promueven el empleo femenino proveyendo servicios que les permiten, a quienes son responsables de las tareas de cuidado, especialmente mujeres-madres casadas, ingresar en el mercado de trabajo; estos regímenes también emplean mujeres en el sector público. El autor señala que, aunque el resultado es una movilización del trabajo femenino sin descuidar su capacidad para criar a los hijos, este tipo de políticas resultan costosas para el Estado, lo que deriva en una presión fiscal y un gasto público difíciles de sostener. En cuanto al Estado liberal, lo considera indiferente a las relaciones de género, ya que deja la provisión de servicios librada al mercado. En este sentido, las mujeres podrán hacerse de estos servicios ingresando en el mercado de trabajo.

Este esquema ha recibido varias críticas por parte de algunos analistas que se han abocado a estudiar las relaciones entre Estado y feminismo –considerando el feminismo como el término que describe los estudios que reparan en el género como una categoría analítica y/o se enfocan en la situación de las mujeres–. Esta perspectiva establece que las diferencias en las relaciones sociales y de poder entre varones y

mujeres no deben reducirse a la diversidad inherente a la naturaleza propia de los sexos, sino que deben ser pensadas como una construcción cultural y social que atribuye significaciones, roles y lugares que producen diferencias de género, desigualdades de género, y jerarquías de género en una sociedad dada (Orloff, 1996). De acuerdo con O'Connor, Orloff y Shaver (1999), el concepto de feminismo también describe las orientaciones políticas y las ideologías a favor de la igualdad de género.

Con respecto al enfoque clásico en torno a los regímenes de bienestar, las sociólogas feministas señalan que, cuando éste se refiere a los ciudadanos-trabajadores, considera implícitamente sólo a los varones. Su análisis indaga en el impacto del Estado sobre las relaciones de clase y sobre las relaciones entre Estado y mercado, y deja de lado la consideración de las diferencias de género entre las clases o las relaciones entre Estado, familia y el trabajo doméstico de las mujeres. Los estudios feministas cuestionan que se naturalice el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres sobre el que se basa la producción de bienestar, y también señalan que este marco o esquema de trabajo falla a la hora de considerar los efectos que tiene el Estado en las relaciones de género, las desigualdades y el poder (Bussemaker y Van Kersbergen, 1994; Borchorst, 1994; Fraser, 1994; Langan y Ostner, 1991; Martínez Franzoni, 2005; Orloff 1993, 1996; O'Connor, Orloff y Shaver, 1999).

En este sentido, se naturaliza el esquema de la división sexual del trabajo bajo el cual la familia asume la carga en la producción de bienestar, donde la mujer ejerce el rol de cuidadora –garantizando la reproducción de la fuerza de trabajo–, y el hombre trabajador el de proveedor. La división sexual del trabajo se entiende aquí como la distribución de roles y funciones socialmente construida y asignada a varones y mujeres de acuerdo con su condición anatómica, y que va más allá de la reproducción biológica –única capacidad estrictamente femenina (Martínez Franzoni, 2005)–. De esta forma, la división sexual del trabajo que se plantea en los regímenes de bienestar determina la posición que las mujeres adquieren en el esquema de protección social y su dependencia tanto en lo económico como en lo relacionado con los beneficios sociales.

Por otro lado, es dable considerar que, si bien cada tipo de régimen (socialdemócrata, liberal y conservador) propone distintas soluciones a los mismos problemas, existe una influencia significativa de los roles de género más allá de las

propuestas de cada sistema. Por ejemplo, en cuanto a la pobreza de las mujeres, según el tipo de régimen del que se hable pueden existir diversas soluciones: la promoción del empleo, el refuerzo del matrimonio o generosas políticas de transferencia social. Sea como sea, en todos estos regímenes el matrimonio y el trabajo reducen el riesgo de pobreza en las mujeres, mientras que la maternidad aumenta esa posibilidad. Las únicas madres que tienen más posibilidades de mantenerse fuera de la pobreza son aquellas que combinan la maternidad con el trabajo y/o el matrimonio (McLanahan, Casper y Sørensen, 1995).

### *1.2.2 Desmercantilización y desfamiliarización de la protección social*

De acuerdo con el enfoque feminista, si bien todos los regímenes de bienestar producen un sistema de estratificación social, algunos promueven condiciones distributivas más favorables que las que permiten el mercado y la división sexual del trabajo, mientras que otros profundizan las desigualdades económicas y de género (Martínez Franzoni, 2005). En este sentido, los conceptos de *desfamiliarización* y *desmercantilización* de la protección social sirven para evaluar en qué medida los regímenes de bienestar impulsan distintas condiciones distributivas o refuerzan desigualdades.

Por desfamiliarización debemos entender la medida en la cual las responsabilidades relacionadas con la asistencia y el cuidado de los miembros de la familia recaen sobre las familias, y básicamente sobre las mujeres, ya sea de acuerdo con los servicios y la infraestructura que brinde el Estado o bien el mercado (Martínez Franzoni, 2005). En América Latina, el trabajo doméstico no remunerado continúa a cargo fundamentalmente de las mujeres, mientras que las encuestas de uso del tiempo indican que el incremento de la inserción laboral de las mujeres no ha transformado el reparto de las tareas domésticas (Martínez Franzoni, 2005). Si bien esta tesis incorpora el concepto de desfamiliarización al análisis sobre la AUH, no es éste el principal foco empírico. Varios estudios previos examinan el grado de desfamiliarización de la protección social en la Argentina, y señalan que la insuficiencia en la provisión de servicios públicos de cuidado genera una alta carga en la responsabilidad por la producción de bienestar sobre las familias pobres, y especialmente sobre las mujeres. En particular, estas investigaciones dan cuenta del desarrollo del sistema de cuidado en la

Argentina y sus limitaciones, sobre todo para cubrir las necesidades de las mujeres más pobres (Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Esquivel y Faur, 2012; Loppreite y Macdonald, 2013).

Esta tesis centra principalmente su trabajo empírico en el concepto de desmercantilización, que puede entenderse como el grado en el cual la cobertura de los individuos ante los riesgos sociales de las situaciones de vida típicas se independiza de su posición en el mercado de trabajo y, en este sentido, las relaciones sociales se separan de los circuitos mercantiles (Martínez Franzoni, 2005). Estas políticas tienen un efecto en la distribución de poder de clase al aislar a los trabajadores de las presiones del mercado (O'Connor, Orloff y Shaver, 1999). El problema del enfoque clásico de los Estados de bienestar es que el proceso de mercantilización del trabajo y desmercantilización del bienestar, necesario sobre todo bajo el Estado de bienestar de tipo bismarckiano, sólo aplicaba a los varones, mientras que las mujeres enfrentaron históricamente más dificultades para ingresar al mercado laboral y eran relegadas al ámbito doméstico. Este proceso mercantilización-desmercantilización (acceso al empleo y seguro social) es importante ya que condiciona su posición de elegir libremente si ingresar o no a una relación marital, o bien relaciones que impliquen dependencia y ausencia total de autonomía (Orloff, 1996). En otras palabras, se podría sostener que las mujeres se hallaban previamente “desmercantilizadas” al resultar excluidas del mercado de trabajo y sin ser reconocidas como beneficiarias directas de seguros sociales; el status para recibir beneficios era el de hijas, esposas, madres y/o viudas como sujetos dependientes del varón proveedor.

Los beneficios del bienestar estatal, la provisión de servicios y las regulaciones al empleo afectan la capacidad de los individuos de formar y mantener un hogar autónomo, en la dimensión que indica la capacidad personal de cada quien de sobrevivir y mantener a sus hijos sin estar obligado al matrimonio o a ingresar en cualquier otro tipo de relación familiar (Orloff, 1993). Algunas autoras feministas (Martínez Franzoni, 2005; O'Connor, Orloff y Shaver, 1999; Orloff, 1996) argumentan que el acceso al trabajo pago y a los servicios de cuidado que facilitan la empleabilidad de quienes son responsables del cuidado de otros son dimensiones de género críticas para considerar en lo referido a la variabilidad del régimen de bienestar. Para las mujeres, la “capacidad de

formar un hogar autónomo” –o simplemente la “autonomía”– es de suma relevancia, ya que señala si tienen los recursos para elegir libremente la forma de su hogar, sea cual sea la situación en la que se encuentren, y en independencia respecto de un varón proveedor (Orloff, 1996: 72). En virtud de ello, el criterio de desmercantilización es de suma importancia para el análisis que propone esta tesis a los fines de indagar cómo se pone en juego esta dimensión en la relación entre la AUH y los programas de empleo, y la forma en que esto impacta sobre los derechos de las mujeres y su capacidad para acceder a la autonomía y la independencia económica.

Desde un análisis feminista, Lopreite (2012) afirma que el régimen social argentino puede ser definido como un sistema *híbrido*. Existen en él tres características que le son propias: un sistema de seguro social fragmentado entre quienes acceden al mercado de empleo formal y quienes no –lo que supone una limitada ciudadanía social, un sesgo familiarista –ya que la familia es la unidad social principal encargada del bienestar social de sus miembros, donde la mujer absorbe la mayor responsabilidad–, y un sistema de seguridad social que se expresa en un dualismo de género –ya que combina el sistema basado en contribuciones sociales para el sostén de la familia (asignaciones familiares remuneradas) y un sistema no contributivo dirigido a los pobres, donde las mujeres jefas de hogar son las receptoras principales de los beneficios de la asistencia social–.

Estas características particulares del régimen de bienestar argentino tienen consecuencias importantes para el acceso de las mujeres a los beneficios sociales, ya que implican que las mujeres reciban beneficios principalmente como sujetos dependientes. Además, el régimen de bienestar argentino se construyó sobre una baja tasa de participación laboral de las mujeres (“desmercantilización femenina” por vía de la exclusión del mercado de trabajo), y sobre un reforzamiento del rol doméstico y materno de las mujeres, sustentado en una ideología maternalista y pro-natalista predominante (Lopreite, 2014).

En este marco, y como señalan las autoras feministas, es factible decir que la política social no es neutral al género, sino que se configura a partir de supuestos y representaciones culturalmente construidas de los roles y los intereses de género que son socialmente compartidos (Fraser, 1994; Molyneux, 2006; Orloff, 1996). En este sentido,

las ideas y concepciones presentes entre quienes formulan las políticas públicas moldean la forma que adquieren estas políticas e impactan en las relaciones de género.

A los fines de obtener una mejor comprensión de la relevancia del rol de las ideas en la formulación de políticas públicas, Béland (2009) señala que los estudios de género han hecho una importante contribución que debe ser tenida en cuenta. Según este autor, la incorporación de la perspectiva de género al estudio de los procesos ideacionales tiene el potencial de generar aportes en tanto que suma al análisis elementos que permiten indagar en la intersección entre ideas e inequidad, identidades y supuestos culturales sobre los géneros, y relación entre regímenes de bienestar y procesos ideacionales (Béland, 2009).

Uno de los aspectos centrales en el proceso de formulación de políticas es la construcción social de problemas capaces de ingresar en la agenda política, una cuestión de interés también para los estudios feministas. La construcción social de problemas políticos se refiere a la capacidad de los individuos de apreciar la relación entre el destino propio y las fuerzas sociales, políticas e históricas que le dieron forma. Se trata de hacer percibir los problemas privados como públicos, lo que los hace dignos de atención, y ayuda a los actores a incluirlos en la agenda política. De aquí se desprende una afirmación que resultó clave para la segunda oleada del movimiento feminista: “Lo personal es político” (Béland, 2009).

Además, los trabajos acerca del desarrollo de los regímenes de bienestar y las inequidades de género, por ejemplo Orloff (1993, 1999), fueron los que enfatizaron el rol fundamental de los supuestos culturales y las preferencias ideológicas sobre las diferencias de género. Los estudios más citados que se refieren al nexo entre género y políticas sociales fueron aquellos que señalaron la profunda influencia de estos supuestos culturales en el diseño y la selección de alternativas políticas concretas, así como de los regímenes de bienestar (Béland, 2009). Desde esta perspectiva, la literatura acerca de la relación entre género y políticas sociales enriquece los análisis ideacionales, ya que indica el rol y la interacción existente entre las presunciones culturales, las inequidades sociales y los regímenes políticos (Béland, 2009). De la misma manera, la incorporación del enfoque feminista –crítico de los estereotipos, las

relaciones de poder y subordinación entre los géneros– contribuye a los cambios en las políticas favorables a la equidad de género (Béland, 2009; Orloff, 1999, 2003).

Por su parte, Htun y Weldon (2010) señalan que las políticas que promueven la equidad de género son aquellas que dan forma al acceso de las mujeres a la educación y al empleo, a la capacidad de cuidar de sus familias y la posibilidad de escapar de la pobreza y gozar de buena salud. Pero no sólo eso: las sociedades que poseen mayor equidad de género tienen más posibilidades de alcanzar la prosperidad y de sostener las instituciones democráticas. De esta forma, la perspectiva de equidad de género puede inducir cambios en las concepciones que son puestas en juego al momento de la toma de decisión y en el diseño de la política pública para avanzar en la equidad de género (Htun y Weldon, 2010).

En síntesis, esta tesis adhiere tanto al enfoque que establece que en las políticas sociales no hay neutralidad de género –ya que siempre conllevan una visión determinada acerca de las relaciones y los roles de género–, como al que plantea que las ideas, las valoraciones y los supuestos culturales que portan y privilegian quienes hacen política pública afectan la forma en que son diseñadas y la dirección que adquieren esas políticas. En virtud de ello, el análisis de esas ideas desde la perspectiva de género permite comprender cuáles son los estereotipos sobre las relaciones de género que impactan en las políticas públicas para determinar si éstas tienen el potencial de transformar las relaciones sociales y de poder entre varones y mujeres o bien si perpetuarán las desigualdades (Béland, 2009; Htun y Weldon, 2010). Desde este enfoque, se analizarán ideas y concepciones –tanto de representantes de los organismos responsables de las políticas como de especialistas en temas de género en los organismos del Estado– acerca de las relaciones de género en el marco de los programas que aquí se estudian, con el objetivo de determinar si los cambios en la articulación entre los mismos obedecen a consideraciones sobre la equidad entre los géneros o no.

### *1.2.3 Políticas sociales y desigualdad de género en la última década*

El régimen de bienestar conservador y familiarista ha sufrido transformaciones en las últimas décadas, en gran medida como consecuencia del quiebre de un modelo de varón proveedor y mujer doméstica, acompañado por la abrupta inclusión de mujeres de clase

media y baja en el mercado laboral (Lopreite, 2012). Como respuesta a la feminización de la pobreza y la escasez de empleos formales, en las últimas décadas surgieron en América Latina nuevas formas de asistencia social, como los PTCI que combinan el objetivo del alivio de la pobreza y la inversión en capital humano dirigido a quebrar su transmisión generacional (Lopreite, 2012). Este tipo de políticas implican dos cambios: en primer lugar, al basarse en el perfil socio-económico de los hogares, tienen el efecto de debilitar el papel del mercado de trabajo como dispositivo de provisión de bienestar. Su objetivo es aumentar el nivel de consumo de los hogares pobres, con independencia de la situación ocupacional. Estas políticas representan una forma de desmercantilización, aunque limitada ya que no se trata de derechos de ciudadanía (Barrientos, 2009). En segundo lugar, al tratarse de una asignación que se otorga en reconocimiento a la función materna no remunerada, y el condicionamiento de la transferencia al cumplimiento de tareas de cuidado de los hijos que vincula a las mujeres exclusivamente al rol doméstico y de cuidado, refuerza la familiarización de la protección social (Lopreite, 2012).

Desde la crítica de género se considera que las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular no son neutrales al género (Fraser, 1994; Molyneux, 2006; Orloff, 1996). En este sentido, los programas que adjudican exclusivamente a las mujeres las tareas de cuidado de los miembros de la familia lo hacen desde un enfoque maternalista. Por maternalismo se entiende el conjunto de ideas y discursos que enfatizan “la capacidad de las mujeres de ser madres” estableciendo una asociación directa entre ese rol y las responsabilidades de cuidado y nutrición (Koven y Michel, 1993: 4). Cabe destacar que este enfoque se sustenta en una particular interpretación de argumentos esgrimidos por Amartya Sen (1999: 189-203) acerca de las capacidades de las mujeres para mejorar su situación personal así como la de sus familias, especialmente el de sus hijos/as. Capacidades que son consideradas como promotoras del cambio social y económico en los procesos de desarrollo de las sociedades. Sin embargo, los PTCI parecen estar más centrados en exaltar las capacidades de las mujeres para promover el bien de sus hijos/as más que para generar mayores oportunidades para ellas (Bastagli, 2007; Bradshaw, 2008; Molyneux, 2006).

Para una verdadera erradicación de la pobreza en América Latina, Abramo (2005) propone incorporar la perspectiva de género en las políticas sociales y de

generación de empleo prestando especial atención a las características y condiciones diferenciales que viven las mujeres, como por ejemplo la carga de la responsabilidad familiar, las restricciones culturales al ejercicio de trabajo remunerado o la falta de calificación profesional. Para las feministas, la incorporación del género en estas políticas redundaría no sólo en un beneficio para las mujeres –en tanto la obtención de un ingreso propio es una condición básica para cualquier proyecto de autonomía personal–, sino que además integrar a las mujeres al trabajo remunerado formal sería crucial para la erradicación de la pobreza en un número creciente de hogares (Abramo, 2005; Cerrutti y Binstock, 2009; McLanahan, Casper y Sørensen, 1995; O'Connor, Orloff y Shaver, 1999; Orloff, 1996, 1999).

En el caso argentino específicamente, luego de la crisis de 2001 las políticas sociales adoptadas por el Estado mantuvieron una naturaleza dual, con lógicas distintas según a quiénes estaban destinadas: políticas de asistencia social dirigidas a familias o individuos de bajos recursos o en situación de vulnerabilidad y, por otra parte, políticas activas de empleo para quienes participaban en el mercado de trabajo formal (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2009; Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Cortés, 2013). En el marco de esta lógica dual, los varones obtienen mayores oportunidades para acceder al empleo, mientras que las mujeres se mantienen como las principales destinatarias de las políticas sociales de asistencia con una fuerte impronta maternalista y familiarista (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2009). En este sentido, ocurre lo que Orloff (1996) identifica como la desigualdad de género que se genera en el marco de los regímenes de bienestar, ya sea a nivel sistémico –es decir, a través de los programas–, o bien a nivel de los individuos frente al Estado, con una concepción de los reclamos y las expectativas de los varones típicamente como individuos y trabajadores, y en el caso de las mujeres como personas dependientes y miembros de una familia.

De acuerdo con las críticas feministas aquí planteadas, es posible establecer que las políticas públicas pueden contribuir a transformar las relaciones sociales y de poder entre varones y mujeres o bien pueden sostener y perpetuar la desigualdad. Desde este enfoque, esta tesis analizará las características de la AUH, su impacto en términos de género y cómo afecta sus posibilidades de ingresar en el mercado de trabajo. En este sentido, se busca determinar si la relación de la AUH con los programas de promoción

del empleo genera mayores oportunidades de acceso al empleo formal, atendiendo especialmente a los conceptos de desfamiliarización y desmercantilización de la protección social, autonomía e intereses de las mujeres, y si es posible superar la dualidad entre las políticas dirigidas a la población vulnerable y las políticas laborales, en aras de obtener mayor igualdad de oportunidades para varones y mujeres. En la misma línea, esta tesis examina cuáles fueron las ideas y motivaciones que tenían los hacedores de políticas al momento de la elaboración (en particular de la AUH y los programas de empleo bajo estudio), cómo fueron cambiando durante su implementación y cuáles fueron las causas de dichos cambios.



Universidad de  
**San Andrés**

## **CAPÍTULO 2**

### **NUEVA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESOS EN PERSPECTIVA DE GÉNERO**

---

Los PTCI como la AUH no son exclusivos de la Argentina. Si bien existió un gran debate alrededor de la adopción de programas que ampliaran las AAFD otorgadas exclusivamente a trabajadores del sector formal, su diseño y sus características pueden encontrarse en toda la región. Comenzando con el Programa Progresar/Oportunidades en México, recomendado por diversos organismos internacionales, los PTCI se han convertido en el remedio más difundido para reducir la pobreza. El presente capítulo se propone presentar el contexto, tanto regional como nacional, en el que surge la AUH en la Argentina. Se divide en dos partes. Primero, se analizan algunos de los principales PTCI implementados en América Latina y sus implicancias para la política social desde una perspectiva de género. En segundo término, se exponen las características más salientes de los PTCI que antecedieron a la AUH en la Argentina: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y el Plan Familias, ambos puestos en marcha como respuesta al colapso económico-social de 2001.

#### **2.1 Los PTCI en América Latina**

Los PTCI no son exclusivos de la Argentina. Si bien presentan diferencias entre sí, se extienden a lo largo de los países de América Latina, y conforman un nuevo paradigma de política social que se diferencia del asistencialismo que primó durante los años noventa. Se trata del diseño de políticas públicas orientadas a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza con programas enfocados en la inversión en capital humano, lo que impulsa la inversión en la primera infancia (Jenson, 2010).

El agotamiento del modelo de bienestar ligado a la distribución de ingresos y de beneficios sociales mediante la inserción en el mercado laboral dejó paso a un período

dominado por el incremento de los niveles de pobreza y desigualdad y fragmentación social. La desregulación de los mercados y la reestructuración del Estado obligó a que los países de América Latina realizaran esfuerzos por mitigar estos efectos sociales adversos de las políticas neoliberales a través de la proliferación de programas sociales de lucha contra la pobreza (Lopreite, 2012).

Como parte del Consenso Post-Washington,<sup>5</sup> los PTCI surgieron en América Latina como mecanismo de lucha contra la pobreza y la desigualdad (Lopreite, 2012). Estos programas se concentran en familias con hijos/as menores de edad en situación de vulnerabilidad social, pero establecen condicionalidades para la percepción de los beneficios por parte de los adultos responsables, con el objetivo de fomentar tanto el cuidado de salud como la formación de capital humano de los/as niños/as. Esto implica una nueva dirección de la política social, ya que permite el acceso a los beneficios sociales a quienes se encuentran fuera del mercado laboral, tomando en cuenta el perfil socio-económico de los hogares. Es en este sentido que conlleva la desmercantilización de la protección social (Barrientos, 2009).

Estos programas establecen condicionalidades, y buscan promover principalmente la salud y la educación de los sectores vulnerables. Cuando las transferencias de ingresos están asociadas a la asistencia escolar y a los controles de salud, pueden constituirse en mecanismos de promoción de acumulación de capital humano y quebrar el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza (OIT, 2010). Los objetivos perseguidos por estos programas –combatir y romper el ciclo de la pobreza, invertir en capital humano comenzando por la primera infancia, mejorar los niveles de consumo y acceso de los sectores pobres– se enmarcan dentro de la perspectiva de inversión social en el futuro. La adopción de este enfoque es un cambio más que demuestra el nuevo paradigma respecto de las políticas asistencialistas de mitigación de la pobreza antes focalizadas sólo en el aquí y ahora. Esta perspectiva se basa fundamentalmente en tres ejes: i) el acceso a la educación como base del desarrollo

---

<sup>5</sup> El Post-Consenso de Washington ha propugnado, en términos generales, el carácter complementario (y no excluyente) del mercado y del Estado. En este sentido, ha abogado por reforzar las capacidades institucionales del Estado y por implementar reformas de segunda generación con eje en cuestiones sociales, especialmente a través de la inversión en capital humano como factor de desarrollo.

de las sociedades y su crecimiento económico, con un énfasis especial en la inversión de capital humano a través de políticas destinadas a la protección a la niñez; ii) un creciente interés por la inversión en el desarrollo humano con objetivos a largo plazo con la intención de quebrar el ciclo de la pobreza; iii) la concepción de que ese tipo de inversión beneficia al conjunto de la sociedad (Lopreite, 2012).

Otro de los cambios que implica la adopción de este tipo de programas está asociado con las relaciones de género e intrafamiliares. Los regímenes de bienestar de tradición familiarista como los de América Latina –donde las familias asumen importantes cargas de responsabilidad respecto de su bienestar y reproducción, así como gran parte de los riesgos sociales– se basaban en el esquema del hombre proveedor, debido a su inserción en el mercado de trabajo, y de la mujer como aseguro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo confinada a las tareas de manutención del hogar y la crianza de los/as hijos/as (Martínez Franzoni, 2005). Sin embargo, las altas tasas de desempleo y la precarización de las relaciones laborales producto de las políticas de ajustes implementadas en América Latina durante la década de los noventa transformaron ese esquema. La incorporación masiva de las mujeres en el mercado laboral estuvo asociada a la necesidad de compensar la caída de los ingresos de los hogares, especialmente de los sectores medios y bajos. Este fenómeno, que conlleva altas tasas de informalidad del trabajo femenino con concentración de mujeres de sectores pobres en el empleo doméstico, ha contribuido al quiebre del modelo conservador-familiarista de esos regímenes (Lopreite, 2012).

A través de los PTCI, el Estado asigna ingresos en forma directa a las mujeres de bajos recursos con hijos/as a cargo, reconociendo, de esta forma, su situación de vulnerabilidad en forma independiente de su estado civil y del vínculo con el hombre proveedor. Esto podría transformar las relaciones de género al interior de las familias al empoderar a las mujeres mediante el otorgamiento, por parte del Estado, del manejo de los recursos que implica el beneficio social. No obstante, la mayoría de estos programas no sólo no prevén medidas de promoción del empleo para esas mujeres, sino que parecen estar especialmente enfocados en responsabilizarlas en el cuidado de los niños y las niñas –ya que reciben el beneficio con la condición de cumplir con el rol de madres–, y no toman en cuenta la participación de los padres en esa función (Lopreite, 2012; Molyneux, 2006).

Los principales PTCI presentes en Latinoamérica son: Progresar/Oportunidades en México; Bolsa Familia en Brasil; el programa de asignación familiar inclusiva, universal y equitativa que se implementa en Uruguay, y la AUH de la Argentina. En todos ellos, las destinatarias son las madres, quienes deben cumplir con ciertas obligaciones para percibir el beneficio: son las responsables de la escolarización de sus hijos e hijas y de realizar los controles de salud.

Lopreite (2012) indica que los programas de Uruguay y la Argentina presentan algunas diferencias con respecto a los de los otros países, porque tienen un enfoque universal y se concentran en los derechos de los niños y las niñas, y no se trata sólo de una estrategia económica de inversión en capital humano. Específicamente para el caso de la AUH, la prioridad es alcanzar la cobertura total de las AAF, complementando las que reciben los trabajadores formales. El objetivo que persigue es convertirse en universal y permanente (Lopreite, 2012).

Por otra parte, estos programas están enfocados en sus beneficiarios, que son exclusivamente los niños y las niñas, y no las mujeres/madres, que son las responsables de cumplir con las condicionalidades que se les imponen. En las experiencias de Brasil y México, está estipulado que sean las madres quienes reciban los beneficios, no así en los casos de la Argentina y Uruguay. Sin embargo, tanto en el ejemplo uruguayo como en el argentino se establece la preferencia para otorgar este beneficio a las madres. En el caso de la Argentina, la prioridad para el cobro de la prestación a las madres fue establecida luego de un cambio en la normativa del programa (Art N° 10, Resolución 393/09, ANSES). Las mujeres se convierten en las principales receptoras de las prestaciones como madres, y de esta forma se feminizan los programas.

Más allá de las diferencias, todos estos programas poseen tres componentes comunes: una transferencia de dinero, un mecanismo de focalización y condicionalidades (Bastagli, 2007). La *focalización* puede ser caracterizada como la intención de los programas de identificar a sus beneficiarios a través de proyecciones. Por ser programas que pretenden aliviar la pobreza, se enfocan en hogares extremadamente pobres y se aseguran de que sean éstos los que reciban la asistencia. Una de las consecuencias de esta focalización es la marginalización de los pobres para

el resto de la población, como resultado de haber sido definidos como tal (Bradshaw, 2008).

La focalización también implica que todas las familias beneficiarias deben tener hijos/as para recibir la transferencia –en la creencia de que la inversión social en niños y niñas va a traer mayores retornos en el futuro–. Si bien las mujeres ahora son las receptoras directas de un beneficio monetario, y en este sentido los programas podrían empoderarlas dentro del hogar en relación con sus parejas/conyugues, el tipo de compensación que se les ofrece es limitada en tanto sólo las retribuye por cumplir con su rol doméstico, sin considerar sus capacidades y habilidades como individuos (Lopreite, 2012). Por otra parte, las mujeres también resultan marginalizadas a través de los talleres que reciben en el marco de algunos de los programas, ya que están orientados a ellas exclusivamente como responsables de la salud, la nutrición y la higiene (Bradshaw, 2008). De ese modo, los PTCI perpetúan la visión de la mujer como responsable de las tareas de cuidado. En cuanto a las *condicionalidades*, éstas implican que quienes reciben el beneficio, mayormente madres, deben cumplir con ciertos compromisos que incluyen educación, salud, alimentación y nutrición (Bastagli, 2007). Si las mujeres fallan en satisfacer estas condiciones, pueden sufrir la completa suspensión de los beneficios. Esta penalidad ignora la situación en que se encuentran algunas familias en las que otros factores externos les imposibilitan cumplir con los requerimientos del programa.

En el contexto de América Latina, se han señalado una serie de críticas a estos programas teniendo en cuenta su impacto sobre las desigualdades de género. Molyneux (2006), por ejemplo, sostiene que el éxito del programa depende de las mujeres, y la eliminación de la pobreza a largo plazo está enteramente condicionada al concepto de “buena maternidad”; esto es, el intento de educar o formar a las mujeres para que sepan cómo cumplir adecuadamente con su rol materno. Esto pone en evidencia de qué modo los prejuicios de género y las prerrogativas masculinas fueron incorporadas en las políticas sociales de la región, como continuación de concepciones profundamente enraizadas acerca de las diferencias de género y nociones paternalistas y patriarcales sobre la dimensión de la autoridad en la familia (Martínez Franzoni y Voorend, 2010).

El argumento que toman los PTCI para sostener el otorgamiento de las prestaciones a las mujeres, y consecuentemente su responsabilidad en las actividades que se plantean en los programas, se basa en la idea de que la “naturaleza de las mujeres” les permite comprometerse de forma altruista con el bienestar de sus familias, en tanto que los varones no pueden asumir ese compromiso (Molyneux, 2006). Esta creencia señala que las mujeres usarán todo su ingreso para mejorar el bienestar familiar, mientras que los varones lo utilizarán habitualmente para beneficio personal. El problema de los PTCI es que asumen que este tipo de relaciones de género son la norma, y fallan en el intento de crear un ambiente más equitativo que reconozca a cada persona de la familia como un individuo (Bastagli, 2007).

En síntesis, tres críticas se han expresado desde la perspectiva de género a estos programas: i) podrían producir el empoderamiento de las mujeres de escasos recursos que reciben el beneficio, pero no lo hacen; dado que las transferencias de ingresos dependen de condiciones que hay que cumplir y son mayormente las mujeres quienes se hacen responsables del cumplimiento, las transferencias dependen del trabajo doméstico no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares, y esto diluye las oportunidades de empleabilidad para ellas; ii) si bien estos programas tienen un efecto positivo tanto en la salud como en la escolaridad de niños y niñas por igual, dejan de lado la inclusión de las madres en el mercado laboral y refuerzan el rol tradicional doméstico; iii) los PTCI dejan de lado la inversión en servicios públicos a largo plazo, y se enfocan en las transferencias de ingreso; una política que incluyera guarderías o mayores y mejores servicios de educación inicial sería de gran importancia para las mujeres/madres (Lopreite, 2012).

En definitiva, como iniciativas de alivio a la pobreza, los PTCI hacen foco sólo en el bienestar de niños y niñas sin generar más oportunidades para las madres, y de esa forma saltean una generación (Molyneux, 2006). En este sentido, los diseños de los PTCI han creado, finalmente, condiciones desventajosas para las mujeres. Por lo expuesto, es evidente que no contribuyen con la desfamiliarización, algo que –como se señaló en el capítulo anterior– liberaría a las mujeres del trabajo doméstico y les facilitaría su incorporación plena en el mercado laboral.

## **2.2 Los antecedentes de la AUH: el Plan Jefes y Jefas de Hogar**

### **Desocupados y el Plan Familias**

Estos programas surgieron en el marco de la crisis política, económica y social que aconteció en la Argentina a partir de 2001 como consecuencia de las políticas neoliberales implementadas durante los años noventa, y que colocaron a más de la mitad de la población del país por debajo de la línea de pobreza. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias por la Inclusión Social constituyen los principales antecedentes, como masivos PTCI desarrollados en la Argentina, antes del lanzamiento de la AUH en el año 2009 (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

La década de 1990 en la Argentina, así como en toda la región, se caracterizó por la aplicación de un conjunto de políticas neoliberales de constricción del Estado. Los cambios más significativos de la reforma social abarcaron la legislación laboral, la privatización del régimen de jubilaciones (con la creación de las AFJP) y la desregulación parcial de las obras sociales. El conjunto de políticas incluyó también la flexibilización laboral y el congelamiento de los salarios a partir de la suspensión de la negociación colectiva, en un contexto de desempleo alto y en aumento (Cortés, 2013). Durante este período, las políticas focalizadas tuvieron como objetivo principal la contención del conflicto, que estalló finalmente en el año 2001.

El gobierno de transición encabezado por Eduardo Duhalde que asumió en el país en 2002 se encontró con altos niveles de desempleo, pobreza e indigencia. Los planes para paliar estas situaciones ingresaron con fuerza en la agenda política, y el hito central fue la implementación del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados con hijos de hasta 18 años. En condiciones de prolongado desempleo, la puesta en marcha de este programa, que incluía una contraprestación en forma de empleo, reveló la existencia de una oferta femenina excedente, aparentemente inactiva pero de hecho desalentada, dispuesta a trabajar a cambio del salario que se le ofreciera (Cortés, 2013).

El gobierno electo en 2003, encabezado por Néstor Kirchner, le dio un giro a la política social: derogó las leyes de flexibilización laboral, y les otorgó un papel central a las políticas laborales y al seguro social. En cuanto a las políticas contra la pobreza, existieron continuidades y cambios. Una de las continuidades fue la dispersión de los programas centralizados en distintos ministerios, además del bajo presupuesto y la alta

focalización que los caracterizaban. Se fue esbozando una división de la política social entre la regulación del empleo y los salarios y la asistencia a los sectores vulnerables que no pertenecían al mercado de trabajo. Dos ministerios se dividieron estos programas: el primer grupo de políticas quedó a cargo del MTEySS; el segundo, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), que enfocaría la problemática de la pobreza desde una mirada maternalista y familiarista (Cortés, 2013).

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: Derecho Familiar a la Inclusión Social (PJJHD) se trató de un programa iniciado en el año 2002 que se enfocaba en las “cabezas de familia”, sin importar el sexo, con hijos/as menores de 18 años o familiar discapacitado a cargo. Tenía dos objetivos principales: proveer de un ingreso mínimo a todas las familias desempleadas y asegurar el derecho familiar a la inclusión social y la futura reinserción laboral a través de la participación en actividades productivas, educativas o comunitarias (Tabbush, 2009). La entidad ejecutora del programa fue el MTEySS.

Si bien las mujeres conformaban la gran masa de beneficiarios/as del PJJHD, eran quienes menos probabilidades tenían de ingresar en el mercado formal de trabajo. Los beneficiarios varones cumplían las expectativas de los empleadores, además de poseer experiencia previa, mientras que las mujeres tenían menos experiencia en el trabajo formal. La historia laboral de las mujeres tendía hacia las actividades informales (Tabbush, 2009).

El Plan Familias por la Inclusión Social (PF) fue un desprendimiento del PJJHD. Las autoridades dividieron a los/as beneficiarios/as de este plan en diferentes grupos, según su perfil laboral. Los/as beneficiarios/as con altos niveles de educación y experiencia laboral, aquellos/as con bajo nivel educativo pero con intención de continuar sus estudios, y quienes tenían dificultades para su empleabilidad –por caso la edad– pero todavía contaban con posibilidades continuaron recibiendo sus beneficios bajo el programa del MTEySS. Los beneficiarios inactivos, las mujeres y los mayores, sin embargo, conformaron un grupo calificado como “inempleable”. Este segmento fue clasificado como altamente vulnerable y se consideró que debía recibir un ingreso para su desarrollo, por lo que fue implementado el PF, bajo la órbita del MDS (Tabbush, 2009).

En esta división organizada desde el MTEySS se visualizó a la población con mayores posibilidades de “empleabilidad”, a la que había que ofrecerle oportunidades para fortalecer su cultura del trabajo, y se la separó de aquella población considerada “vulnerable”, con bajas probabilidades de empleabilidad, que debía estar vinculada con el cuidado de la calidad de vida de niños y niñas. Según indican Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (2010), se realizó la siguiente clasificación: grupo i) personas jóvenes con nivel educativo medio-alto y calificación laboral; grupo ii) personas adultas jóvenes con nivel educativo medio-bajo y sin calificación laboral; grupo iii) personas de edad avanzada con nivel educativo bajo y sin calificación laboral; y grupo iv) personas inactivas –entendiendo la inactividad como el desarrollo de tareas domésticas– en su mayoría mujeres jóvenes con hijos a cargo.

Se consideró que los tres primeros grupos estaban compuestos por aquellos con más posibilidades de insertarse en el mercado laboral, en orden decreciente. Para éstos, el MTEySS implementó un seguro de desempleo que incluía el desarrollo de actividades de formación profesional, denominado Seguro de Capacitación y Empleo. Las personas pertenecientes al grupo iv fueron consideradas “inempleables” o “vulnerables sociales”: básicamente mujeres con responsabilidades familiares, clasificadas como “inactivas” por no poder resolver las tensiones existentes entre las responsabilidades laborales y familiares y porque para ellas existían escasas opciones para su inserción laboral (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010). La propuesta para ellas fue su ingreso en el PF.

El PF fue lanzado en 2004 con el objetivo de combatir la exclusión social de las familias pobres a través de la promoción del desarrollo humano y la construcción de capacidades en los/as niños/as a través de la educación y la salud (Tabbush, 2009). El programa otorgaba un ingreso a las familias dependiendo de su tamaño; lo recibían directamente las mujeres, con la condición de cumplir con la asistencia a la escuela y los cuidados de salud de los/as hijos/as de entre 5 y 19 años.

En sus regulaciones, el PF expresaba la igualdad de tratamiento y oportunidades para todos los miembros de la familia y reconocía el compromiso de las mujeres y los varones en el desarrollo de sus hijos (Tabbush, 2009). Sin embargo, el programa ofrecía una estrategia de incorporación fuertemente enfocada en las mujeres, que las

identificaba específicamente con los roles de cuidado y con sus capacidades reproductivas (Tabbush, 2009). De esta forma, la orientación del programa contenía la naturalización del cuidado de las familias como una actividad netamente femenina. Esta focalización en las madres como formadoras del capital humano de los futuros ciudadanos/trabajadores evidencia concepciones maternalistas, éstas que consideran a las mujeres como conductos a través de los que se vehiculizan las políticas, y que las colocan en un rol principal para el alivio de la pobreza, pero sin ubicarlas, ni a ellas ni a sus necesidades, como el objetivo principal (Molyneux, 2006).

De esta forma, las mujeres de escasos recursos conformaron una proporción altamente significativa de los receptores de los programas sociales, por las dificultades que enfrentaban a la hora de insertarse en el mercado laboral dadas sus altas responsabilidades familiares y la ausencia de políticas de conciliación del trabajo y la familia. Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (2010) sostienen que la solución a esta situación no se encuentra en apartarlas más del mercado laboral, definiéndolas como “vulnerables” o “inempleables” y perpetuándolas en el ámbito doméstico. La concepción que caracteriza a las mujeres como “vulnerables” o “inempleables” considera la inserción en el mercado laboral como una responsabilidad individual, y desconoce los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional que existen para las mujeres.

La AUH surge en el año 2009 como una respuesta superadora a los problemas presentados y las críticas recibidas tanto por el PJJHD como el PF. El objetivo de la AUH fue organizar mejor el esquema de políticas sociales, y lograr que la diversidad de programas existentes, que fragmentaban el sistema, confluyeran en uno –en este caso la AUH–.

La implementación de este nuevo PTCI implicó rupturas pero también continuidades respecto de sus antecesores (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011). La medida incorporó mejoras en cuanto al acceso, ya que todo el que cumpliera con los requisitos definidos para la población receptora podía acceder a la prestación, sin cupos ni fechas límite para la inscripción, y tanto los mecanismos de reclamo como los montos de la prestación de la AUH superaban, en calidad y en cantidad, a los de los programas anteriores (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

Una importante diferencia entre la AUH y el PJJHD y el PF radica en que el derecho a acceder a la primera es de los niños, las niñas y los/as adolescentes, es decir que no se encuentra directamente dirigida a los/as adultos/as ni a las familias. Sin embargo, se mantienen las condicionalidades de salud y educación (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011). Asimismo, se trata de un programa donde las mujeres representan prácticamente el total de la población de titulares.

Más allá de las diferencias y similitudes con los programas que la antecedieron, en la AUH persiste cierta lógica de los PTCI que la deja a mitad de camino entre una transferencia de ingreso ligada a un derecho universal y una prestación focalizada que no rompe con la dualidad entre trabajadores o empleables y el resto, pobres e inempleables, a quienes va dirigida la política social (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011). Mientras tanto, bajo esta lógica dual, las mujeres –y en tanto madres pobres– continúan como las principales receptoras de los programas sociales.

### **2.3 Conclusión**

Los PTCI surgen en América Latina en el marco de la nueva política social bajo el objetivo de combatir la pobreza a través de la promoción y el desarrollo del capital humano de las futuras generaciones como forma de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. En este sentido, existe una tendencia a la universalización de los beneficios (a pesar de que este objetivo no está cumplido), y las mujeres pobres son las receptoras directas, aunque sólo beneficiadas en su rol materno, para compensarlas por su labor de cuidado. En ese contexto se implementó en la Argentina la AUH, que vino a reemplazar a los PJJHD y el PF.

Si bien la AUH conlleva importantes avances respecto de los anteriores PTCI puestos en marcha en el país, en esa política persiste el enfoque maternalista. En este sentido, no contribuye a la desfamiliarización, aspecto destacado por las críticas de género en estos programas en toda América Latina, y concepto presentado en el Capítulo 1 de esta tesis. En los capítulos subsiguientes se pondrá en evidencia que la desmercantilización de estos beneficios sólo se produce a expensas del refuerzo del rol doméstico de las mujeres y que poco contribuye a mejorar sus condiciones de empleabilidad.

## CAPÍTULO 3

### LA AUH: CUESTIONES Y PROBLEMAS

---

Este capítulo tiene por objetivo, en primera instancia, hacer una presentación de las principales características de la AUH y del marco en el que surge el programa, y luego, en segundo término, avanzar en el planteo de ciertas cuestiones y problemas para comprender si –en la práctica– la AUH es un programa verdaderamente universal o focalizado, cómo funciona su criterio de elegibilidad y las consecuencias que esto tiene para las mujeres. En la segunda sección se abordan cuestiones vinculadas con la feminización del programa y el rol asignado a las mujeres para analizar su impacto en las relaciones de género. Finalmente, se examina el perfil socio-laboral de las mujeres titulares de la AUH para establecer cuáles son sus necesidades de empleo en el marco del programa.

La AUH surge en el año 2009 en el marco de un intenso debate en la Argentina en torno a la universalización de las AAFP con una fuerte presencia del Congreso Nacional, reflejada en una variedad de proyectos legislativos sobre la temática y que se instaló en la agenda pública y mediática. En ese contexto, el 29 de octubre de 2009 la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, anunciaba la puesta en marcha de la AUH. La prestación se incorpora como un subsistema no contributivo dentro del régimen de AAFP, destinado a los trabajadores informales y desocupados.<sup>6</sup> Esta medida significó la ampliación de las AAFP a los/as menores de 18 años de padres desempleados, trabajadores/as informales con salarios inferiores al Mínimo Vital y Móvil (SMVyM).<sup>7</sup> Posteriormente fueron incorporados los/as monotributistas sociales,

---

<sup>6</sup> “‘Es el sistema más redistributivo y más justo’, dijo Cristina Kirchner”, 29 de octubre de 2009, *La Nación*, Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1191981-es-el-sistema-mas-redistributivo-y-mas-justo-dijo-cristina-kirchner>

<sup>7</sup> De acuerdo con la Resolución 3/2014, a partir del 1° de enero del año 2015 el SMVyM se fija en pesos cuatro mil setecientos dieciséis (\$4.716), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: INFOLEG (25 de

trabajadores/as del servicio doméstico (Art. N° 4, Resolución 393/09, ANSES) y los/as trabajadores/as temporarios/as registrados/as en el sector agropecuario,<sup>8</sup> también con ingresos menores al SMVyM.

Un año y medio más tarde, el 1° de marzo de 2011, en el marco de la inauguración del año parlamentario, la Presidenta de la Nación anunciaba la creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE)<sup>9</sup> como parte del subsistema no contributivo dentro las AAFP (Decreto N° 446/11). De esta forma, se extiende el beneficio a futuras madres a partir de los tres meses de gestación y hasta el nacimiento o la interrupción del estado de embarazo.<sup>10</sup>

El encargado de la implementación de la AUH es la ANSES, organismo descentralizado dependiente del MTEySS. Para percibir la AUH es requisito presentar, en estas delegaciones, la Libreta Nacional o el Formulario de Seguridad Social, Salud y Educación que constata los controles médicos, los esquemas de vacunación y la asistencia de los/as niños/as a la escuela. El 80% de su valor se liquida en forma mensual y el 20% restante se acumula y se liquida una vez al año cuando se acredita la documentación. Es decir que la AUH condiciona la transferencia del ingreso al cumplimiento de los requisitos de educación y salud de los/as menores.

En el sitio web de la ANSES se destaca que el objetivo de tal condicionalidad es lograr mayor inclusión social y fortalecer el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas, y que para ello el Estado busca asegurar la asistencia de niños, niñas y adolescentes a la escuela, así como el acceso a controles periódicos de salud y el cumplimiento con el calendario de vacunación obligatorio” (ANSES, 2013).<sup>11</sup> Por su

---

diciembre de 2014). Recuperado de: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217815/norma.htm>

<sup>8</sup> Los/as trabajadores/as percibirán asignaciones familiares del régimen general cuando estén recibiendo remuneraciones de sus empleadores; en los meses en que no lo hagan, recibirán la AUH.

<sup>9</sup> Ya que la AUE se enmarca en la AUH, de aquí en adelante en esta tesis se aplicará el mismo análisis para ambas prestaciones.

<sup>10</sup> “Los que se gestan con un pan bajo el brazo”, 2 de marzo de 2011, *Página/12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-163302-2011-03-02.html>

<sup>11</sup> [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar) (13 de enero de 2013). Asignación Universal por Hijo. Recuperado de: <http://www.anses.gov.ar/destacados/asignacion-universal-por-hijo-1>13/01/2013>.

parte, el objetivo de la AUE es “reducir los niveles de mortalidad materna y las defunciones neonatales” (ANSES, 2012).

Los objetivos relacionados con la promoción de la educación y la salud de niños, niñas y adolescentes se enmarcan en la estrategia de inversión social en el futuro para el combate a la pobreza (Lopreite, 2012). Ésta es una característica que comparte con los programas de la región que se estructuran en la nueva política social que se desarrolla en América Latina. Sin embargo, no es ése el único fin que persigue la AUH. A diferencia de la mayoría de los PTCI de la región, la AUH reconoce derechos a los niños y las niñas, ya que se incorpora en la lógica normativa de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, los niños y los/as adolescentes (Ley N° 26061), sancionada en 2005. El programa cumple con el tercer artículo de la citada ley, referente al derecho a una buena calidad de vida, educación y beneficios de seguridad (Mazzola, 2012).

A poco tiempo de su implementación, esta política se convirtió en una medida de amplio alcance: llegó a más de 3,5 millones de niños y niñas de hasta 18 años de edad.<sup>12</sup> La magnitud de la AUH la convierte en el programa de transferencia condicionada no contributiva de mayor cobertura de la historia argentina (Lo Vuolo, 2009). Sin embargo, el programa no incorpora estrategias dirigidas a fortalecer el desarrollo humano de los adultos a cargo de los niños y las niñas. En este sentido, desconoce la relación entre el bienestar de los padres y el de sus hijos/as, a la vez que incrementa las cargas en las tareas de cuidado por la vía de las condicionalidades asociadas al cumplimiento con los controles de salud y escolaridad de los/as menores. Desde el enfoque feminista, el aumento en las tareas de cuidado que el programa traslada a las familias recarga el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y refuerza la división sexual del trabajo en el hogar.

En este sentido, con la implementación de la AUH se inaugura una nueva etapa para la política social en la Argentina en cuanto a la incorporación del concepto de protección social con enfoque de derechos, ya que los programas antecedentes no

---

<sup>12</sup> “La ANSES destinará más de \$34 mil millones para el pago de prestaciones en diciembre”, 28 de noviembre de 2013, ANSES. Recuperado de: <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-destinara-mas-de-mil-millones-para-el-pago-de-prestaciones-en-diciembre-952>

reconocían en modo formal ese concepto (Potenza Dal Masetto y Repetto, 2011). También suma el concepto de universalización de la protección social; la medida, sin embargo, no otorga cobertura ante los riesgos sociales a toda la población de acuerdo con la condición de ciudadanos/habitantes, a diferencia de las políticas de verdadero carácter universal (Esping-Andersen, 1999). Por el contrario, la AUH se orienta hacia un *target* definido y focaliza las transferencias a hogares de niños y niñas cuyos padres y madres se encuentren fuera del mercado formal de empleo y perciban ingresos inferiores al SMVyM.

De acuerdo con la ANSES (2012), organismo responsable del programa, la AUH busca focalizar las transferencias monetarias sobre familias con hijos/as menores de edad en situación de vulnerabilidad social, con el fin de fomentar tanto el cuidado de salud como la formación de capital humano de los niños. Si bien la AUH se basa en la noción de universalismo, en realidad busca establecer un piso mínimo de protección social apuntando a asignaciones no contributivas a las familias pobres, manteniendo un sistema híbrido de protección social, a diferencia de las políticas de índole netamente universal (Lopreite, 2012).

Si bien la AUH no es una política estrictamente universal –y en ese sentido su potencial desmercantilizador de la protección social se ve limitado–, a través de este programa el Estado amplía el acceso a la protección social al extender los beneficios de las AAFP que otorga a los trabajadores insertos en la economía formal a aquellos sectores socialmente excluidos. Esto implica una modificación importante dentro del régimen argentino de AAFP. El régimen unificado de las AAFP surge en 1968, a través de la Ley 18017, con el objetivo de brindar una cobertura a los trabajadores con mayores obligaciones familiares y desarrollar una política demográfica y de promoción de la educación (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

La ampliación del sistema de AAFP a los niños y las niñas cuyos padres y madres se encuentran por fuera del mercado formal de empleo implica un paso importante para la conformación de un piso mínimo de protección social (OIT-Bertranou, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011; Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012; Repetto y Langou, 2010). Con la aplicación de la AUH, se logra constituir un amplio esquema de apoyo a los ingresos para las familias con hijos/as, diferenciado en tres

componentes que atienden a la situación laboral y de acuerdo con el nivel de ingresos de los adultos con hijos/as a cargo (OIT-Bertranou, 2010). Estos elementos son: el componente contributivo que establece la Asignación Familiar Contributiva (AFC), el componente de crédito fiscal que establece la Asignación por Crédito Fiscal (ACF) a partir de la deducción en la base imponible del impuesto a las ganancias,<sup>13</sup> y el no contributivo. La AUH se considera dentro del componente no contributivo, debido a que su financiamiento se realiza a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, y los fondos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

A partir de la implementación de la citada Ley, quedaron establecidas en la Argentina las asignaciones por matrimonio, maternidad, nacimiento de hijo/a, por hijo/a, cónyuge, familia numerosa, y por escolaridad de los/as hijos/as para los/as trabajadores/as registrados/as. El acceso de las familias a la seguridad social quedaba así determinado por la situación laboral de los adultos, en general a través de la figura del varón proveedor, de ahí que el régimen de bienestar argentino proponía un acceso mercantilizado a la protección social (Lopreite, 2012). Con la incorporación de la AUH al régimen de AAFP se debilita el papel del mercado de trabajo como dispositivo de provisión de bienestar, lo que evidencia, aunque limitada, una forma de desmercantilización (Barrientos, 2009).

De acuerdo con los datos de ANSES (2010), a través de la medida se logra ampliar el derecho a la seguridad social a aproximadamente el 91,5% del total de 12 millones de niños y niñas hasta 18 años de edad de todo el país; 7,5 millones cubiertos por algún esquema de la seguridad social –el 62% del total–, y 3,5 millones más de niños y niñas con la AUH. En este sentido, cabe destacar que la AUH ha alcanzado un

---

<sup>13</sup> Decreto 1426/2008, art. 23: “Las personas de existencia visible tendrán derecho a deducir de sus ganancias netas: (b) En concepto de cargas de familia siempre que las personas que se indican sean residentes en el país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año entradas netas superiores a nueve mil pesos (\$9.000), cualquiera sea su origen y estén o no sujetas a impuesto. 2. Cinco mil pesos (\$5.000) anuales por cada hijo, hija, hijastro, hijastra menor de veinticuatro (24) años o incapacitado para el trabajo”.

fuerte impacto distributivo, con una importante reducción de la indigencia y una menor incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con un estudio realizado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por Fabio Bertranou (2010), debido al alto nivel de focalización de la AUH en los hogares de menores ingresos, la incidencia del programa en la reducción de la extrema pobreza es el doble del generado por el esquema contributivo de las AAFP –esto implicaría que, con su implementación, cerca de 900 mil niños, niñas y adolescentes salen de la indigencia–. El mismo autor destaca que la combinación de las asignaciones del esquema contributivo con la AUH logra reducir la desigualdad en aproximadamente un 5%.

Ahora bien, los requisitos asociados con la normativa del programa también tienen consecuencias sobre el acceso de las mujeres al empleo. De acuerdo con su normativa, la AUH resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no (Decreto 1602/2009, art. N° 9). Esto implicó que, en términos operativos, quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibir la AUH migraron de forma automática a ésta. Producto de esos traspasos, más de 1,7 millones de niños y niñas pasaron junto con sus familias de percibir planes familiares o de empleo a ser cubiertos por la AUH (Lozano, Raffo y otros, 2011). Como se explicó en el Capítulo 2, los dos PTCI más importantes que se aplicaban en el país con antelación –el PF y el PJJHD– fueron remplazados por la AUH (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011). La unificación de las prestaciones de carácter social implicó una reestructuración del sistema de políticas sociales beneficiosa en términos generales de su integralidad (Bertranou-OIT, 2010; Potenza Dal Masetto y Repetto, 2011).

No obstante, la incompatibilidad de la AUH con otras prestaciones abarcó inicialmente a los dos programas más importantes en materia de promoción del empleo desarrollados por el gobierno nacional: el Seguro de Capacitación y Empleo (creado en 2006) y el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (gestado en 2008), ambos sostenidos por el MTEySS. La incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo fue revertida en noviembre de 2013 a través de un dictamen de ANSES. Es decir que durante más de cuatro años (de octubre de 2009 a 2013) esa incompatibilidad contraponía el derecho de los niños y las niñas a la AUH con el derecho de los adultos a mejorar sus

oportunidades de empleo y su calidad de vida. Asimismo, la medida resultaba contradictoria con el reconocimiento del trabajo como eje articulador del bienestar social que aparece en los considerandos de la AUH:

*“Esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza. Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados (...) El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona”* (Decreto N° 1602/09).

Además, la incompatibilidad con los programas de empleo reproducía la lógica dual de la política social en la Argentina: el desarrollo de políticas de promoción del empleo para los considerados empleables, y las políticas asistenciales para los catalogados de inempleables, entre quienes frecuentemente están las mujeres pobres y los/as niños/as (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010; Cortés, 2014, 2012).

De acuerdo con el criterio de focalización y elegibilidad del programa, las mujeres se convierten en las principales destinatarias de la política, de tal manera que, al inicio de la implementación de la medida, ellas ya representaban el 78% de los/as adultos/as responsables de la AUH (ANSES, 2012). Así, la AUH comparte con los programas de transferencias condicionadas que se aplican en la región la característica de encontrarse claramente dirigida a niños, niñas y madres de hogares pobres en reconocimiento a la función materna no remunerada (Lopreite, 2012).

A través de la AUH, el Estado reconoce el derecho a la protección social de los niños, las niñas y los/as adolescentes; para ello, los adultos –padres o madres de los menores– deben cumplir con el criterio de elegibilidad, es decir cumplir con el requisito de ser trabajadores/as desocupados/as o bien trabajadores/as informales, monotributistas sociales, trabajadores/as del servicio doméstico o trabajadores/as temporarios/as, y percibir un salario menor al vital y móvil (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

Sin embargo, en la práctica, producto de los estereotipos, mecanismos de discriminación y segregación de género que operan en el mercado laboral, son las mujeres quienes se encuentran más expuestas a la pobreza, el desempleo y la inserción en el mercado informal de empleo, en el servicio doméstico y en actividades de bajos niveles de ingreso.

En este sentido, surgen los interrogantes sobre los impactos de género que tienen los criterios de focalización y elegibilidad implementados en la AUH. De acuerdo con la crítica feminista sobre el Estado de bienestar, las intervenciones de política pública tienen consecuencias sobre la desigualdad de género, ya sea que contribuyan a su refuerzo o transformación, especialmente en el caso de las políticas sociales en que los sesgos de género impactan sobre la tradicional división sexual del trabajo, donde las mujeres asumen mayores cargas de trabajo no remunerado (Martínez Franzoni, 2008; Molyneux, 2006; Orloff, 1996; O'Connor, Orloff y Shaver, 1999).

Un aspecto crucial de la AUH, y objeto de análisis de esta tesis, es la feminización de la AUH, que primero no iba dirigida explícitamente a las madres, aunque en la práctica eran ellas quienes recibían la asignación. En la actualidad, y mediando el cambio de normativa, tanto la AUH como las AAFP para trabajadores formales son cobradas por las madres de forma excluyente. En 2013, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso que las Asignaciones Familiares de los trabajadores del sector formal serían cobradas por las mujeres, aunque la tenencia de los/as hijos/as fuera compartida; el objetivo era evitar los problemas que enfrentan las madres cuando quedan solas a cargo de los/as hijos/as luego del abandono del marido, que sigue cobrando la asignación sin aportar a la manutención de los/as menores.<sup>14</sup>

En su versión original, la AUH no establecía ninguna diferencia de género para el acceso a la titularidad del beneficio. Una resolución posterior de ANSES determinó que es la madre quien tiene prioridad para ejercer la titularidad de la prestación por sobre el padre:

---

<sup>14</sup> “Cambio estructural con las mujeres a la cabeza”, 27 de mayo de 2013, *Página/12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220910-2013-05-27.html>

*“Cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación” (Art N° 10, Resolución 393/09, ANSES).*

Esta medida evidencia el sesgo maternalista de la política. Así, la AUH se ha feminizado. La representación de las mujeres entre los titulares de la AUH, que en el primer período de implementación era de un 78%, aumentó a un 97,1% luego de la medida que establece la prioridad, de acuerdo con datos de ANSES correspondientes a un informe de 2013 elaborado por el Observatorio de la Seguridad Social de ese organismo.<sup>15</sup> A su vez, a diciembre de 2011, 68.580 mujeres eran beneficiarias de la AUE (ANSES, 2012).

Otra de las consecuencias que tiene la AUH para las mujeres se encuentra relacionada con la ausencia de estrategias en el diseño del programa dirigidas a promover el capital humano de los adultos, tomando en cuenta que las madres titulares son mujeres en situación de vulnerabilidad social y fuera del mercado laboral.

En este sentido, la incompatibilidad que existió entre la AUH y los programas de promoción del empleo resulta un punto particularmente problemático desde el enfoque feminista. Por un lado, el grado de desmercantilización de la protección social que se obtiene a través de la AUH es considerado un aspecto positivo, en la medida en que permite el acceso a beneficios sociales a quienes están por fuera del mercado formal de trabajo, lo que resulta beneficioso para las mujeres, que son las más expuestas a la desocupación y la informalidad laboral (Martínez Franzoni, 2008; Orloff, 1996; O'Connor, Orloff y Shaver, 1999). Sin embargo, por otro lado, la desmercantilización vía la AUH podría implicar un efecto paradójico de “desmercantilización de las mujeres”, al relegarlas a las tareas domésticas de cuidado sin generar oportunidades para su inserción en el mercado formal de trabajo.

Hasta aquí, es posible establecer que la focalización que realiza la AUH es sobre familias pobres, el criterio de elegibilidad apunta a familias en las cuales los/as adultos/as se encuentran por fuera del mercado formal de trabajo o son trabajadores/as informales que no superan el SMVyM. Esto tiene consecuencias directas para las

---

<sup>15</sup> *Boletín cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo*, I° cuatrimestre de 2013, ANSES, Observatorio de la Seguridad Social.

mujeres que, en la práctica, son quienes se encuentran más afectadas por esa situación debido a los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional que caracterizan al mercado laboral en la Argentina. Las mujeres son, por lo tanto, las mayores destinatarias de la política.

En las siguientes secciones de este capítulo se analizará el impacto del sesgo maternalista de la política en el rol que se les adjudica a las mujeres en el programa y su situación socio-laboral. En el capítulo 4 de esta tesis se examinará en mayor detalle la cuestión en torno a las consecuencias de la AUH sobre las oportunidades laborales de las mujeres y el impacto que tuvo, en términos de género, la incompatibilidad con los programas de empleo del MTEySS. En el capítulo 5 se estudiará si la medida que revierte la incompatibilidad incorpora consideraciones o análisis de género.

### **3.1 Feminización y condicionalidades de la AUH: su impacto sobre las madres pobres**

En este apartado se analizarán los aspectos que contribuyen a la feminización de la AUH y el rol materno asignado a las mujeres en el programa.

De acuerdo con ANSES (2012), la AUH se encuentra dirigida a niños, niñas y madres en situación de pobreza con el objetivo de reducir la infantilización y la feminización de la pobreza. Asimismo, la AUE persigue el fin declarado de reducir la mortalidad materna, perinatal y neonatal, que es mayor entre los estratos de ingresos más bajos (Decreto 446/11). Estos objetivos responden a la estrategia de inversión social en las generaciones futuras y a la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza que caracteriza a los PTCI de la región (Lopreite, 2012). El reconocimiento de la vulnerabilidad de las mujeres –y no sólo de los niños y las niñas– frente a la pobreza es un sesgo de género que se desprende del programa. Sin embargo, la lógica que persiste es la de compensar a las mujeres por ser madres pobres y cuidar de sus hijos sin promover su empleabilidad como mecanismo para la salida de la pobreza.

A partir de lo expuesto, ¿cumple entonces la AUH con el empoderamiento económico de las mujeres? Una mirada positiva reconoce una primera aproximación a

la cuestión de la desigualdad de género en la nueva política social. De esta forma, las mujeres-madres, además de los/as niños/as, se convierten en centro de la política social, y esto evidencia que existe una dimensión de género que se desprende de esta política, que reconoce la vulnerabilidad de las mujeres frente a la pobreza (Molyneux, 2006). En este sentido, el programa posibilita a las mujeres de hogares de bajos recursos contar con ingresos en forma independiente del varón proveedor, y contribuye a producir un efecto de empoderamiento dentro del hogar y en su entorno comunitario (Lopreite, 2012; Molyneux, 2006). No obstante, cabe destacar que no se trata de un ingreso, sino de una asignación, y que gran parte de las receptoras señalan destinar el dinero exclusivamente a sus hijos e hijas (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). En este sentido, persiste en la política social un sesgo maternalista a partir del cual las mujeres reciben beneficios sociales en tanto son consideradas dependientes y madres pobres (Lopreite, 2012). Este posicionamiento de las mujeres no es azaroso, conlleva un sesgo de género en la medida en que los PTCI asocian en forma directa a las mujeres con el rol doméstico que refuerza las responsabilidades de los cuidados de los miembros de la familia, en este caso los niños y las niñas, a cargo de las mujeres (Koven y Michel, 1993: 4; Molyneux, 2006).

Desde este enfoque, la vulnerabilidad de las mujeres frente a la pobreza no es el único argumento que fundamenta la prioridad que se les adjudica a las madres para ejercer la titularidad de la prestación, sino también la capacidad que se asocia con las mujeres de hacer un mejor uso de la prestación en favor de sus familias y el cuidado de sus hijos/as (Sen, 1995). Esta aptitud de las mujeres es lo que permitiría un mejor desempeño frente a las responsabilidades de cuidado de los/as menores beneficiarios/as de la prestación relacionadas con las condicionalidades que establece el programa, y en definitiva al alcance de los objetivos (Molyneux, 2006).

La normativa hace responsables a los/as adultos/as titulares de las condicionalidades que establece el programa asociadas a la salud y la educación de los niños, las niñas y los/as adolescentes que se encuentran dentro del programa. Para recibir la prestación, es necesario cumplir con controles sanitarios obligatorios para niños y niñas y con la concurrencia a las entidades educativas. Para dar cuenta del cumplimiento de los requisitos exigidos, quien ejerza la titularidad de la prestación deberá presentar una declaración jurada. Las tareas que el programa establece para

los/as titulares de la prestación se basan en actividades de cuidado, que tradicionalmente recaen sobre las mujeres. Es por esto que se refuerzan los estereotipos de género.

Las responsabilidades por el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH, que en teoría son de la familia, en la práctica recaen sobre las madres. Son ellas quienes satisfacen los requisitos relacionados con el plan de vacunación, la asistencia escolar y los controles de salud de sus hijos e hijas (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). De esta forma, la política pública naturaliza el rol doméstico de las mujeres cuando se relaciona en forma directa a las mujeres pobres con las responsabilidades asociadas con las tareas reproductivas en los hogares, ligadas al cumplimiento de objetivos del programa (Rodríguez Enríquez, 2011). Por otra parte, se margina a los padres del rol de cuidado (Lopreite, 2012). De esta manera, la política desconoce que la Convención de Derechos del Niño establece que las responsabilidades deben ser compartidas (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Asimismo, se recarga a los varones con responsabilidades de tipo productivas, que reproducen su rol de proveedor (Cerrutti y Binstock, 2009). Así, la política reafirma los estereotipos de género: varones-proveedores y mujeres-madres y dependientes reciben beneficios de acuerdo con esos roles normativos (Molyneux, 2006).

Con el refuerzo del rol doméstico de las mujeres, los PTCI –y en este sentido la AUH no es la excepción– otorgan a las mujeres una función excluyente como “conducto” a través del cual la política alcanza sus objetivos de combate de la pobreza (Molyneux, 2006). Para cumplir con esa meta, se apoya en el trabajo no remunerado de las mujeres (Lopreite, 2012). Así, el programa refuerza el enfoque familiarista y conservador del régimen de bienestar en la Argentina, donde las familias deben enfrentar una importante carga en la producción de bienestar de los miembros del hogar, que se sustenta en la división sexual del trabajo y fundamentalmente en el trabajo de las mujeres –no remunerado– relacionado con tareas de reproducción y cuidado (Lopreite, 2012). En este sentido, queda de manifiesto que el programa no sólo no contribuye a la desfamiliarización de la protección social, sino que reafirma la desigualdad de género sobre la que se asienta la distribución del trabajo remunerado y no remunerado dentro del hogar (Martínez Franzoni, 2005). Por todo esto, es posible observar que no hay neutralidad de género en la AUH sino que lo que predomina es un enfoque maternalista sobre el rol de la mujer (Molyneux, 2006).

Así, desde la perspectiva de género, el potencial desfamiliarizador de la política ha sido poco considerado, toda vez que el criterio de elegibilidad hace foco en las madres y refuerza la división sexual del trabajo a través de la recarga en el cumplimiento de tareas de cuidado de los/as niños/as, asociadas a la condicionalidades para el cobro de la AUH del cumplimiento de requisitos sobre las salud y educación. De esta manera, se busca premiar a las mujeres en tanto responsables primarias de proveer los cuidados antes que reducir la brecha de género existente en su desempeño. Es en este sentido que, a través de los criterios de elegibilidad y de las condicionalidades, la AUH pasa por alto las desigualdades de género y contribuye así a su reproducción.

Por otra parte, cabe destacar que la AUH promueve el desarrollo del capital humano de niños y niñas por igual, ya que alcanza a una población infantil que resulta representativa, en su distribución, de la población total de menores 18 años de todo el país:<sup>16</sup> las niñas representan el 49,2 % de los beneficiarios y los niños el 50,8% (ANSES, 2012). De esta forma, el programa favorece la igualdad de oportunidades de las futuras generaciones (Lopreite, 2012). No obstante, la sobrecarga en el trabajo doméstico de las mujeres de bajos recursos al servicio de los PTCI menoscaba su autonomía y enfatiza su vulnerabilidad como mujeres madres y pobres, en la medida en que no promueve su acceso al empleo (Abramo, 2005). Este enfoque alienta las desigualdades de género, toda vez que las necesidades de autonomía e independencia económica de las mujeres titulares en el programa no forman parte de los objetivos finales de la política (Abramo, 2005; Molyneux, 2006).

Por lo expuesto hasta ahora, los nuevos programas de combate a la pobreza – como la AUH– se enfocan en las madres pobres, y no en las mujeres como sujetos de derecho y ciudadanas. Desde su diseño y articulación, la AUH no es un programa de empleo; sin embargo, el primer criterio de elegibilidad para recibir la AUH es la vinculación con el mercado laboral de los padres y las madres de los/as menores alcanzados/as por esta medida de seguridad social. En la próxima sección se analiza el perfil socio-laboral de las titulares con el objeto de vincular el programa de combate a la pobreza con las posibilidades de empleabilidad de las mujeres pobres.

---

<sup>16</sup> De acuerdo con los datos del Censo 2010, el 50,8% de la población total argentina menor de 18 años son varones y el 49,2% son mujeres. INDEC.

### **3.2 Las mujeres pobres y el mercado de empleo en la Argentina: perfiles socio-laborales de las titulares de la AUH**

Los datos que arrojan las encuestas sobre uso del tiempo demuestran que, más allá de las transformaciones en el modelo familiar tradicional –basado en el varón proveedor y la mujer doméstica–, a partir de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo las tareas domésticas y de cuidado continúan a cargo mayormente de las mujeres. Un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), de acuerdo con los datos arrojados por la encuesta nacional sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2014) para el tercer trimestre del año 2013, destaca que el 76% del trabajo doméstico no remunerado recae sobre las mujeres, mientras que sólo el 24% restante es realizado por los varones. Quienes registran la tasa de participación más alta en estas tareas son las mujeres de entre 30 y 59 años (el 93,2% de ellas); es decir, aquellas que se encuentran en sus años económicamente más activos.

El mismo estudio realizado por el INDEC establece que el tiempo promedio dedicado por las mujeres a las tareas del hogar y de cuidado se incrementa ante la presencia de menores de 6 años en los hogares: la participación aumenta a 95,3% cuando tienen dos menores y más. En relación con este punto, cabe destacar que las mujeres de sectores populares –como son las receptoras de la AUH– dedican más tiempo que las de segmentos más altos a las actividades de cuidado, debido a la falta de servicios públicos (Esquivel y Faur, 2012). La provisión estatal de cuidado infantil para estos sectores es crucial, sin embargo el país presenta importantes déficits en la oferta de servicios públicos, tanto de jardines maternas como de educación inicial pre-primaria, algo que afecta especialmente a las familias de estratos más pobres (Lopreite y Macdonald, 2013).

El promedio de hijos/as por titular de la AUH es cercano a dos (ANSES, 2012), y el 39,6% de los niños y las niñas beneficiarios/as tienen menos de 5 años.<sup>17</sup> En este sentido, es posible observar que una gran proporción de la población de las mujeres titulares de la AUH cuenta con una importante carga de trabajo doméstico en función de

<sup>17</sup> Fuente: elaboración propia sobre la base de información correspondiente al *Boletín cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, Iº cuatrimestre de 2013. Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

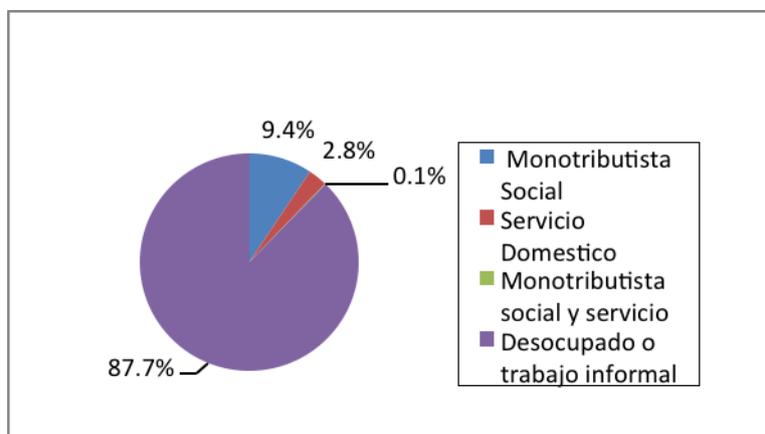
las edades y la cantidad promedio de hijos/hijas, a lo cual se debe sumar la carga de trabajo que exigen las responsabilidades que les impone el programa en cuanto al cumplimiento de las condicionalidades. Al respecto, varias autoras coinciden en destacar que la implementación de la AUH no fue acompañada por una consecuente inversión en infraestructura y servicios públicos de cuidado que les brinden a las mujeres la posibilidad de conciliar las responsabilidades reproductivas y laborales (Lopreite, 2012; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013; Rodríguez Enríquez, 2011).

Los datos sobre la situación laboral de las personas titulares de la AUH son relevados y presentados por ANSES en relación con la población de beneficiarios. Como se observa en el **Gráfico 1**, en agosto de 2013 el 87,7% de los beneficiarios corresponde a titulares desempleados/as o que se encuentran trabajando en condiciones no registradas; el 9,4% a titulares que están inscriptos/as como monotributistas sociales; el 2,8% son beneficiarios/as cuyos titulares trabajan en empleo doméstico registrado, y por último hay una proporción muy pequeña de monotributistas sociales en el área de servicios.<sup>18</sup> El desempleo y el trabajo informal entre los/as titulares de la AUH es menor a los niveles registrados cuando se puso en marcha el programa: el porcentaje era 96,9% (correspondiente a titulares de 3,3 millones niños/as beneficiarios/as) (ANSES, 2012). Esto se debe a que más beneficiarios se han ido incorporando a la AUH como producto de las ampliaciones fundamentalmente a monotributistas sociales y trabajadores/as del servicio doméstico. Sin dudas esto representa una mejora para las mujeres, que son la mayoría de titulares de la AUH y quienes se desempeñan mayormente en el servicio doméstico.

---

<sup>18</sup> Fuente: elaboración propia sobre la base de información correspondiente al *Boletín cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, IIº cuatrimestre de 2013, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

**Gráfico N°1. Distribución de beneficiarios de la AUH según situación del mayor asociado al mes de agosto del año 2013.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de información correspondiente al *Boletín cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, II° cuatrimestre de 2013, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

Más allá del descenso respecto de la etapa inicial del programa, la desocupación y la informalidad laboral continúan representando un alto porcentaje entre los/as adultos/as a cargo de los beneficiarios de la AUH. La problemática adquiere mayor relevancia al considerar que la mayor parte de los titulares se encuentra en edades productivas, ya que la cantidad de titulares de entre 20 y 34 años representa el 58,7% del total.<sup>19</sup> En síntesis, la mayoría de los titulares de la AUH son mujeres jóvenes, tanto en edades reproductivas como productivas, que se encuentran mayormente desocupadas o desarrollando un trabajo informal. Además, asumen altas cargas de trabajo doméstico que se intensifican con las responsabilidades por el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH. En este sentido, como ocurre con los PTCI en la región, la AUH dificulta aun más el ingreso de esas mujeres al mercado laboral con la sobrecarga de trabajo reproductivo y de cuidado.

La recarga del trabajo doméstico y de cuidado sobre las mujeres por la vía de los programas sociales profundiza las dificultades para el acceso al empleo y perjudica a las

<sup>19</sup> Fuente: elaboración propia sobre la base de información correspondiente al *Boletín cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, II° cuatrimestre de 2013, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

mujeres, especialmente a las más pobres en países como la Argentina donde, al igual que en el resto de América Latina, persiste una brecha en el ingreso al empleo entre varones y mujeres. La situación de las mujeres de sectores pobres con bajo nivel educativo y de formación laboral (como las que son objeto de este estudio) en relación con el mercado de trabajo es particularmente compleja.

El fuerte incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se generó como respuesta al resquebrajamiento del modelo de hogar sostenido por un único proveedor varón, a causa de la inestabilidad económica y la escalada del desempleo que caracterizó la década de los noventa (Cerrutti y Binstock, 2009). Sin embargo, este proceso no logró modificar los prejuicios en torno al rol esperado de las mujeres, especialmente en cuanto a las responsabilidades de cuidado. Estos prejuicios permean las prácticas y expectativas sociales promoviendo la discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo y en los diseños de las políticas públicas (Cerrutti y Binstock, 2009).

Si bien la tasa de desocupación ha descendido en los últimos años en la Argentina, el desempleo, las brechas en el salario y las condiciones informales de trabajo continúan afectando más a las mujeres que a los varones, especialmente a las de los segmentos más bajos. A nivel general, la tasa de desocupación arroja un 6,4% en el 4º trimestre de 2013.<sup>20</sup> Por su parte, el desempleo femenino supera al masculino, y asciende a 7,5%.<sup>21</sup> Asimismo, entre los trabajadores más jóvenes, de hasta 29 años, la tasa de desempleo es más elevada respecto de los de mayor edad. En esa franja etaria se registra la mayor brecha entre varones y mujeres, donde el desempleo femenino (16,2%) supera en un 5,2% al masculino (11%).<sup>22</sup>

Cabe destacar que la tasa de empleo registrado entre las mujeres se encuentra muy por debajo de la de los varones. En términos de empleo registrado, las mujeres sólo alcanzan el 34,7%, mientras que a los varones les corresponde un 51,8%.<sup>23</sup> Inversamente, el empleo informal femenino asciende a 36,3% y supera el masculino

---

<sup>20</sup> Fuente: EPH, INDEC (31 aglomerados urbanos).

<sup>21</sup> Fuente: EPH, INDEC (31 aglomerados urbanos).

<sup>22</sup> Fuente: EPH, INDEC (31 aglomerados urbanos).

<sup>23</sup> Fuente: *Boletín de estadísticas laborales*, MTEySS, 2º trimestre de 2013 (31 aglomerados urbanos).

(32,3%).<sup>24</sup> En el caso de los salarios a nivel general, la brecha también perjudica a las mujeres.<sup>25</sup> Las brechas en el empleo y la actividad entre mujeres y varones se incrementaron entre los años 2004 y 2013 (Cortés, 2014). Mientras la tasa de actividad de los varones corresponde al 55,4%, la de actividad femenina es sólo de un 37,9%.<sup>26</sup>

La participación de las mujeres disminuyó, y lo hizo particularmente en el caso de los sectores pobres; esto se debe a la restringida demanda de mano de obra femenina con bajo nivel de calificación y educación (Cortés, 2014). La mayor parte de la demanda dirigida a ese sector proviene del empleo doméstico, que es un segmento del mercado de trabajo donde se encuentran los niveles más bajos de salarios y de protección social (Abramo, 2005). Sólo el 33% de las mujeres de hogares de bajos ingresos cuentan con un empleo, mientras que el nivel de ocupación asciende a un 70% para las mujeres de segmentos más altos (Cortés, 2014).

La baja demanda de trabajadoras con escaso nivel de educación y calificación es lo que explica la poca inserción y el retiro del mercado de trabajo de las mujeres de los segmentos más bajos, lo cual demuestra la necesidad de políticas dirigidas a mejorar las oportunidades de empleabilidad de esas mujeres junto con políticas de cuidado que permitan conciliar las responsabilidades familiares con las laborales (Abramo, 2005; Cortés, 2014).

Frente a este contexto de segregación y discriminación de las mujeres pobres que opera en el mercado laboral, la AUH no les ofrece herramientas para enfrentar estos obstáculos ni mejorar sus oportunidades de acceso al empleo como verdadero mecanismo de superación de la pobreza (Abramo, 2005). En ese sentido, persiste en la Argentina un esquema de políticas públicas con una marcada división entre políticas activas de empleo dirigidas a los sectores considerados empleables –en especial los varones– y políticas sociales compensatorias dirigidas a los sectores considerados inempleables, y que por lo tanto necesitan de la asistencia del Estado para garantizar su subsistencia, dentro de los cuales se encuentran las mujeres pobres y los/as niños/as (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010; Cortés, 2014, 2012).

---

<sup>24</sup> Fuente: *Boletín de estadísticas laborales*, MTEySS, 2º trimestre de 2013 (31 aglomerados urbanos).

<sup>25</sup> Fuente: *Encuesta permanente de hogares*, 2º trimestre de 2013.

<sup>26</sup> Fuente: *Boletín de estadísticas laborales*, MTEySS, 2º trimestre de 2013 (31 aglomerados urbanos).

La AUH está directamente dirigida a las madres pobres y fuera del mercado formal de trabajo. En este sentido, la medida reconoce la vulnerabilidad de las mujeres con hijos/as a cargo frente a la pobreza; sin embargo, no contiene en su diseño medidas orientadas a transformar las determinantes de esa situación. Aun cuando el porcentaje de mujeres en edades productivas –así como el de desocupación– es muy alto entre las titulares, el programa no ofrece a las mujeres herramientas para enfrentar los obstáculos del mercado de trabajo ni para mejorar sus oportunidades de acceso al empleo formal y la promoción de su autonomía.

En suma, este escenario indica que las mujeres de hogares pobres con hijos/as y bajo nivel educativo y de calificación se ven particularmente afectadas por la problemática del desempleo y la precariedad de las condiciones de trabajo, situación que las deja expuestas a la persistencia en la pobreza y la vulnerabilidad social ante la falta de mecanismos que promuevan su empleabilidad en el marco de la AUH. Además, el enfoque maternalista que predomina en la AUH contribuye al refuerzo de los roles tradicionales de género y el incremento de las cargas de trabajo doméstico no remunerado de las mujeres pobres, lo que profundiza las dificultades para el desarrollo de su autonomía e inserción en el mercado formal de trabajo.

### 3.3 Conclusión

La AUH es un programa focalizado en las familias pobres con el objetivo de mejorar la salud y la educación de niños y niñas. A través de esta medida, se extienden las AAFP que percibían los/as trabajadores/as asalariados/as a los hijos/as de quienes se encuentran por fuera del mercado laboral formal. De esta manera, el programa contribuye a la conformación de un Piso de Protección Social y a la universalización en el acceso a éste. Sin embargo, el criterio de elegibilidad para recibir la prestación se basa en la situación laboral de los/as adultos/as a cargo de los niños y las niñas, que son quienes tienen el derecho a la asignación. Si bien se trata de un programa social y no de empleo, para que los niños y las niñas puedan acceder a la prestación, los/as adultos/as a cargo deben cumplir con el requisito de encontrarse desocupados/as o bien desempeñarse en la economía informal, trabajar en el servicio doméstico, ser monotributistas sociales o trabajar por temporada. De acuerdo con la conformación

actual del mercado laboral en la Argentina, la mayor parte de las personas que se encuentran en esta situación son mujeres. Además, se otorga prioridad para cobrar y ser titulares de la prestación a las madres, lo que evidencia una feminización del programa.

Esta determinación se basa en el reconocimiento de la vulnerabilidad de las mujeres con hijos/as frente a la pobreza, y en el supuesto de que ellas pueden hacer un mejor uso de esos ingresos en favor de sus familias, sin considerar que son sujetos de derecho y ciudadanas. Así, el recurso se destina a las mujeres pobres para que contribuyan como madres al cuidado de sus hijos/as, pero sin contemplar medidas para la promoción de los derechos de esas mujeres. Si bien la mayor parte de las titulares de la AUH son mujeres en edades productivas que forman parte del sector más excluido del empleo –en tanto mujeres pobres con bajo nivel educativo y escasa o nula formación laboral–, el programa no prevé recursos para la promoción de su empleabilidad ni ningún tipo de inserción laboral que les permita salir de la pobreza. A esto se suman las cargas de las tareas de cuidados relacionadas con el cumplimiento de las condicionalidades del programa, que refuerzan la desigual división sexual a partir de la cual las mujeres asumen importantes cargas de trabajo doméstico no remunerado, y que dificulta todavía más sus posibilidades de acceso al empleo.

Así, la AUH adquiere un sesgo maternalista: adjudica exclusivamente a las mujeres las responsabilidades de cuidado y un rol maternal, y refuerza inequidades y desigualdades de género. Es decir, los destinatarios de la AUH son los niños, las niñas y las mujeres en tanto madres. Ésa es una característica de los PTCI que forman parte de la nueva política social implementada en los países de la región. De la misma manera, el programa sigue la estrategia de invertir en el futuro, por lo cual su objetivo se centra en mejorar la situación de las familias para incrementar las oportunidades de los/as menores con perspectivas a futuro, y no la autonomía económica de esas mujeres que, a cargo del cuidado de los niños y las niñas, sirven al éxito del programa.

La AUH no incluye en su diseño dimensiones relacionadas con la promoción de la empleabilidad para los adultos titulares de la prestación. En el siguiente capítulo se analizará en qué medida la AUH se articula con otros programas del esquema de políticas sociales que se orientan a promover la inserción laboral para determinar su impacto en el acceso al empleo formal de las mujeres. En este sentido, se hará foco en la

articulación de la AUH con los programas de promoción del empleo del MTEySS, que hasta finales del año 2013 fueron incompatibles con la AUH, para analizar el impacto de tal medida sobre las mujeres y sus oportunidades de acceso al empleo formal.



Universidad de  
**San Andrés**

## **CAPÍTULO 4**

### **LAS OPORTUNIDADES LABORALES DE LAS MADRES**

#### **POBRES EN EL MARCO DE LA AUH**

---

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto de la AUH sobre las oportunidades de inserción laboral de las mujeres titulares de la prestación, en tanto constituye un programa feminizado. Este proceso de feminización se da tanto porque se les otorga prioridad a las madres como titulares, como por el perfil socio-laboral que se exige para acceder al programa de acuerdo con su criterio de elegibilidad. Es decir, si bien el Estado garantiza a través de la AUH el derecho a la protección social de niños, niñas y adolescentes, el criterio que establece quiénes pueden acceder a la prestación contempla que los adultos deben ser o bien trabajadores informales o bien desocupados (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Producto de los estereotipos y las desigualdades de género, son las mujeres quienes presentan mayores niveles de desempleo, quienes se insertan mayormente en el mercado informal de trabajo, en el servicio doméstico y en actividades de baja remuneración salarial.

La mayoría de las titulares de la AUH se encuentran desempleadas o trabajando informalmente. Cabe señalar que la mayoría de las mujeres de hogares pobres a los que va dirigida la AUH se encuentran “inactivas” desde el punto de vista en que se clasifica estadísticamente a las mujeres a cargo de las tareas domésticas y de cuidado (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Como fue expuesto en el Capítulo 3 de esta tesis, la AUH recarga a las mujeres pobres con trabajo doméstico no remunerado y aumenta sus dificultades para la inserción laboral. De acuerdo con el enfoque feminista de género, las políticas que promueven la equidad de género son aquellas que dan forma al acceso de las mujeres a la educación y al empleo, a la capacidad de cuidar y de sostener económicamente a sus familias y la posibilidad de escapar de la pobreza y gozar de buena salud (Htun y Weldon, 2010; Orloff, 1996). Surge, entonces, la pregunta acerca de las oportunidades de empleo para esas mujeres que reciben o están en condiciones de recibir la AUH.

La normativa de la AUH delimita cuáles son las condiciones y los tipos de actividades económicas que pueden desarrollar los/as adultos/as para ser admitidos/as y acceder y permanecer en el programa. Además de los/as trabajadores/as informales, pueden recibir la prestación los hijos y las hijas del personal doméstico (art 4º, Resolución 393/09), de los/as monotributistas sociales y de los/as trabajadores/as temporarios/as del sector agropecuario, en tanto perciban una remuneración inferior al SMVyM. Además, la AUH es incompatible con cualquier otra prestación, ya sea de tipo contributiva o no contributiva. Como se analizó en el Capítulo 3, estas restricciones generaron la migración masiva de beneficiarios de otros programas sociales. Sin embargo, hasta noviembre de 2013 la AUH se mantuvo incompatible con los principales programas de promoción del empleo desarrollados por el MTEySS.

De esta forma, no sólo el incremento en las tareas de cuidado que impone la AUH a través de las condicionalidades, sino también la normativa y los requisitos que establece la AUH a los/as titulares contribuirían al efecto paradójico de “desmercantilización” de las mujeres madres y pobres. En este contexto, es relevante estudiar el impacto que tienen esos requisitos sobre las oportunidades de inserción laboral y la autonomía económica para las mujeres. Se trata, en este sentido, de analizar cómo es la relación entre las políticas sociales dirigidas a la población vulnerable y las políticas laborales; de ese modo, se comprenderá cómo afecta la AUH las oportunidades de inserción laboral y la calidad del empleo a las que pueden acceder las mujeres pobres con hijos/as.

A los fines de organizar el relevamiento, este capítulo está compuesto por tres apartados. En la primera sección, se exponen las actividades de trabajo que habilita la normativa de la AUH, con el objetivo de analizar de qué forma esta asignación incide sobre las oportunidades laborales de sus titulares. En el segundo apartado, se examina la incompatibilidad de la AUH con los programas nacionales de promoción del empleo, con el fin de determinar cuáles fueron las consecuencias de tal restricción en relación con el sexo de los/as participantes y la potencial empleabilidad de las mujeres. En el tercer acápite, por último, se presentan las conclusiones.

#### **4.1 La AUH, trabajos precarios y programas de economía social para las madres pobres**

En este apartado se presenta un análisis sobre las actividades laborales permitidas en la normativa de la AUH y de qué modo esto incide sobre las oportunidades de inserción laboral para las mujeres pobres, que son la mayoría entre la población de titulares. A continuación se detallarán las actividades principales.

A partir de una serie de reformas, la normativa de la AUH incorpora la posibilidad de que reciban la prestación los hijos y las hijas del personal doméstico (art 4º, resolución 393/09), de los/as monotributistas sociales y de los/as trabajadores/as temporarios/as del sector agropecuario, siempre y cuando perciban una remuneración inferior al SMVyM. Por otro lado, también quedan incluidos los/as trabajadores/as inscriptos/as en los programas: Argentina Trabaja, Manos a la Obra (del MDS) y el Programa de Trabajo Autogestionado (del MTEySS).

La normativa de la AUH contempla a los/as trabajadores/as incorporados/as en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (artículo 21 de la Ley N° 25239) que perciban un ingreso menor al SMVyM, y a los trabajadores de temporada. Sin embargo, el porcentaje de titulares de la AUH que laboran en esos rubros es muy bajo: sólo el 2,8% son beneficiarios cuyos titulares trabajan en empleo doméstico registrado (como ya se señaló en el Capítulo 3). Cabe señalar, en este sentido, que más allá de los esfuerzos del Estado por promover la regularización del personal doméstico –especialmente a través de la sanción de la Ley 26844, que entró en vigencia el 21 de abril de 2013– la tasa de empleo no registrado en este rubro es del 80,2%, de acuerdo con los registros de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, INDEC, 2013). El alto nivel de informalidad que persiste en el rubro perjudica fundamentalmente a las mujeres, ya que representan la mayoría de trabajadores en la actividad (Cortés, 2014).

El Régimen de Monotributistas Sociales es una categoría tributaria que incluye a personas físicas, integrantes de proyectos productivos de hasta tres personas o asociados a cooperativas de trabajo, bajo condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. En todos los casos, debe tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a los 48 mil pesos, monto vigente desde el mes de

septiembre de 2013. Están en condiciones de emitir facturas, de ser proveedores del Estado por contratación directa, de acceder a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud y de ingresar en el sistema previsional.

Los programas Argentina Trabaja y Manos a la Obra incorporan a sus beneficiarios/as en la categoría del monotributo social; de esta manera, quienes reciben la AUH tienen la opción de acceder a esos programas sin dejar de percibirla. Ambos forman parte de la política de promoción de la economía social a través de la cual el MDS destina ingresos a sectores vulnerables de la población, y fuera del mercado de empleo, que se incorporan a algunas de las líneas de trabajo previstas en el marco de los programas. De ahí que estos programas sean considerados como fuente de ingreso social con trabajo (MDS, 2014).<sup>27</sup>

El objetivo principal del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra<sup>28</sup> es apoyar las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, y está destinado particularmente a los sectores de bajos recursos. Este plan se dirige prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias. El programa financia microemprendimientos, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios. No obstante, presentó grandes limitaciones a lo largo de su implementación, sobre todo por problemas de sustentabilidad de los proyectos (Arcidiácono, 2010). Por este motivo, no se trata de una salida segura de la pobreza por la vía de la economía social.

Otro de los programas en los que pueden participar los/as titulares de la AUH es el Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja,<sup>29</sup> destinado a personas sin ingresos formales, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales (a excepción de la AUH y los planes de seguridad alimentaria). En este caso, se trata de promocionar la creación de trabajo a través del cooperativismo. La actividad que exige el programa está orientada a la ejecución de obras de infraestructura

---

<sup>27</sup> [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar) (9 de octubre de 2014). Argentina Trabaja. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/argentinatrabaja/Default.aspx>

<sup>28</sup> MDS (2004). Resolución Ministerial N° 1375/04: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra

<sup>29</sup> MDS (2009). Resolución N° 3182/09: Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja.

en espacios comunitarios. El 14 de marzo de 2013, en el marco del plan Argentina Trabaja, se crea el Programa Ellas Hacen, destinado a 100 mil mujeres que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad. Para acceder a este programa se prioriza la presencia de tres o más hijos/as menores de 18 años, y/o con discapacidad, por quienes se percibe la AUH.

Para ingresar en el programa Ellas Hacen es requisito percibir la AUH, ser mujer jefa de hogar, encontrarse sin trabajo y vivir en una villa o en un barrio emergente. Como parte del programa, las mujeres deben organizarse en cooperativas de trabajo; asimismo, les brinda la posibilidad de completar estudios primarios o secundarios. Además, Ellas Hacen prevé instancias de sensibilización y capacitaciones en derechos de género y de prevención de la violencia de género, entre otras actividades. La reglamentación establece que las beneficiarias trabajen veinte horas semanales, cuatro horas diarias, cinco días hábiles. La cantidad de inscriptas es 98.876, todas ellas titulares de la AUH.<sup>30</sup> Se trata, entonces, de una política con un componente dirigido específicamente a promover el trabajo para las mujeres que reciben AUH, y que incorpora la perspectiva de género en las capacitaciones que brinda. Sin embargo, apunta a una inserción en la economía social, y no en el mercado formal de empleo; además, busca generar las condiciones para que sean las mujeres quienes continúen cumpliendo las tareas de cuidado.

Los esfuerzos por sumar a las mujeres titulares de la AUH a estos programas que las inscriben como monotributistas sociales generaron un aumento de beneficiarios de la AUH con padres, madres o tutores registrados en esa categoría; sin embargo, los empeños son insuficientes, ya que esos casos representan poco más del 9% del total, y aún persiste un alto nivel de desocupación y de empleo informal entre los/as adultos/as responsables de los niños y las niñas que reciben la AUH (datos ya presentados en el Capítulo 3).

La compatibilidad de la AUH con este tipo de actividades refuerza estereotipos de género –la mujer asociada al trabajo doméstico y a las tareas de cuidado– y reproduce las desigualdades de género en el acceso al empleo formal y a la paridad salarial que perjudica a las mujeres. Como ya se explicó en el capítulo anterior, se trata

---

<sup>30</sup> Fuente: *Informe Programa Ellas Hacen*, MDS (2014).

de actividades que les brindan a las mujeres flexibilidad para conciliar el trabajo remunerado con el doméstico no remunerado, algo que se incrementa con las tareas de cuidado exigidas por la AUH. Sin embargo, estos trabajos no les permiten acceder a niveles de ingreso, seguridad social y laboral suficientes para fortalecer su independencia económica.

También compatible con la AUH, se puede mencionar el Programa de Trabajo Auto-gestionado, a través del cual el MTEySS asiste a empresas recuperadas para sustentarlas fortaleciendo unidades productivas auto-gestionadas por los trabajadores. Este sistema les aporta a los trabajadores un monto individual cuando dicha ayuda, sumada al ingreso que percibe cada uno de ellos, no supere la cantidad establecida para el SMVyM. Se cobra mensualmente durante un período máximo de doce meses.<sup>31</sup> El registro que ANSES lleva sobre situación laboral de padres, madres o tutores de beneficiarios/as de la AUH no hace mención a casos de este programa.

Hasta aquí se han expuesto los distintos programas y actividades que resultan compatibles con la AUH. Sin embargo, todas estas opciones implican baja remuneración (en ningún caso pueden superar el SMVyM), trabajos temporarios y de tipo flexibles, dado que demandan menos tiempo, con lo cual las mujeres pueden articular el trabajo remunerado con las responsabilidades de trabajo no remunerado asociadas con el cumplimiento de las tareas de cuidado que exige la AUH (escolaridad, vacunación y controles de salud de los niños y las niñas). La compatibilidad de la AUH se da, entonces, o bien con trabajos informales de bajo nivel remunerativo, o bien dentro de la economía social, con programas poco sustentables y temporarios que no aportan todos los beneficios de una inserción formal en el mercado de trabajo.

Con respecto a las dificultades de inserción laboral para las mujeres que reciben la AUH, un estudio del MTEySS (2011) indica que la restricción de la AUH respecto de que el ingreso generado a partir de las actividades anteriormente mencionadas no pueda superar el monto del SMVyM representa un obstáculo para la autonomía económica de las beneficiarias, ya que supone incentivos negativos para su inserción en el mercado laboral. Allí también se establece que, en caso de ser los varones jefes de hogar los

---

<sup>31</sup> [www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar) (22 de septiembre de 2014). Programa Trabajo Autogestionado. Recuperado de: <http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo/autogestionadas.asp?categoria=4>

beneficiarios de la AUH, no existen incentivos negativos para su efectiva inserción en el mercado de trabajo. Pero eso no se verifica cuando quienes perciben la AUH tienen la posición de conyugue mujer. Esto quedó expuesto en el análisis comparado realizado por el Ministerio entre un grupo que percibe la AUH y otro que no la recibe (aunque en condiciones de obtenerla). El estudio muestra que la tasa de actividad de las titulares mujeres con AUH es de un 44,8%, y la de los varones es de un 81,8%; en tanto que la tasa de desocupación de las mujeres con AUH es de un 13,2%, mientras que la de los varones es de un 7,5% (MTEySS, 2011: 192).

Otro estudio, realizado en este caso por Gasparini y Garganta (2012), concluye – a través de un ejercicio condicional sobre el plan– que la AUH desincentiva la inserción en el mercado formal de empleo, y que esto afecta en mayor medida a mujeres que a varones. El relevamiento indica que la caída en la probabilidad de ser formal provocada por la AUH es de 5,3 puntos para las mujeres y 10,2 puntos para los varones, sin embargo los guarismos representan una caída proporcional más fuerte en las mujeres (45%) que en los varones (30%), comparativamente con lo que se hubiera evidenciado sin la AUH (Gasparini y Garganta, 2012: 14).

De lo expuesto más arriba, es posible concluir que, si bien la AUH incorpora la posibilidad para quienes perciben la prestación de insertarse en el empleo doméstico formal, muy pocas titulares se desempeñan en el servicio doméstico registrado; vale decir que, si trabajan en el sector, lo hacen en mayor medida de manera informal. El monotributo social y los programas del MDS son actividades de bajo nivel remunerativo y con ciertas condiciones de precariedad. Por otra parte, la mayoría de los/as titulares o bien está fuera del mercado de empleo o bien se desempeña en la economía informal o en los programas de la economía social. Se establece, así, una relación entre la AUH y la inserción en empleos de baja calidad y baja remuneración que afecta a las mujeres, ya que representan la mayoría de titulares. De esta manera, es posible apreciar que la AUH incide en la calidad del trabajo donde se insertan las mujeres, y afecta también su acceso al empleo formal.

## **4.2 La incompatibilidad de la AUH con los programas de promoción del empleo y su impacto de género**

La AUH resultó incompatible –hasta fines del año 2013– con los programas de promoción de empleo más importantes implementados desde el MTEySS. Dos son los programas centrales que constituyen la estrategia del MTEySS en materia de políticas activas de empleo, y que tienen el objetivo de promover el empleo;<sup>32</sup> éstos son: el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Estas iniciativas brindan una suma de dinero a modo de incentivo y ayudas para los/as participantes, y es por eso que, según la normativa, resultaron incompatibles con la AUH.

Esta incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo fue revertida hacia fines del año 2013 por medio de un dictamen jurídico de ANSES a pedido de la Secretaría de Empleo del MTEySS.<sup>33</sup> Los motivos y las implicancias de la modificación de la normativa serán estudiados en el próximo capítulo. El objetivo de esta sección es analizar el impacto de género que tuvo la incompatibilidad con la AUH, entre los años 2009 y 2013, sobre la participación en los programas de empleo de varones y mujeres. En este sentido, cabe aclarar que no se examinarán los programas en sí mismos, sino su relación con la AUH, para luego determinar en qué medida su desarticulación y posterior articulación tienen consecuencias en términos de género.

A los fines propuestos, corresponde una breve presentación de los programas:

El SCyE fue creado en el marco del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 336/2006. Su objetivo es brindar, bajo un esquema de prestaciones por desempleo no contributivo, apoyo a los/as trabajadores/as desocupados/as en la búsqueda de empleo, actualización de competencias laborales y en la inserción en empleos de calidad. En este sentido, el programa apunta a mejorar la empleabilidad de las personas y a favorecer su inserción en el mercado formal. Está dirigido a mayores de 18 años de edad y prevé

---

<sup>32</sup> Este trabajo abarca sólo los programas de empleo del MTEySS, ya que es la jurisdicción que desarrolla los programas más extensos en la materia. Existen algunos programas de empleo llevados adelante por las provincias, pero revisten menor envergadura.

<sup>33</sup> En el mes de noviembre de 2013, por medio del dictamen jurídico N° 55780 de ANSES se establece el cese de la incompatibilidad entre la AUH y los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el SCyE. El contenido y los objetivos de la medida serán analizados en el Capítulo 5 de esta tesis.

distintas prestaciones que deben cumplir los/as participantes, tales como: finalización de estudios primarios y/o secundarios, formación profesional y capacitación laboral, orientación laboral; apoyo a la búsqueda de empleo; orientación al trabajo independiente. El SCyE otorga una asignación monetaria mensual no remunerativa que es concebida como un incentivo para la participación en el programa. Desde que se implementó el programa hasta febrero de 2014, han participado de sus actividades 496.342 personas. La tasa de participación femenina entre las personas cubiertas en febrero de 2014 es del 55,1%.<sup>34</sup>

Por su parte, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo fue creado por la Resolución Ministerial N° 497 del 13 de mayo de 2008. El objetivo es brindar oportunidades de inclusión social y laboral a jóvenes de entre 18 y 24 años que se encuentren fuera del mercado laboral y no hayan terminado sus estudios primarios o secundarios. El programa ofrece las siguientes prestaciones: cursos de introducción al mundo del trabajo, que incluye orientación sobre derechos laborales, técnicas de búsqueda de empleo y reconocimiento de habilidades personales, uso de computadoras, etc.; talleres de apoyo a la búsqueda de empleo; certificación de estudios formales obligatorios; cursos de formación profesional; generación de emprendimientos independientes; prácticas laborales, y apoyo a la inserción laboral, entre otras. Asimismo, los/as jóvenes que se incorporan perciben ayudas económicas no remunerativas e incentivos económicos a cargo del MTEySS. Entre el año 2008 y febrero de 2014, adhirieron al Programa 720.893 jóvenes. La tasa de participación femenina entre los jóvenes adherentes al Programa es del 50,7%.<sup>35</sup>

Cabe destacar que la participación femenina representa un poco más de la mitad de la población en ambos programas. Sin embargo, dado que la tasa de desempleo entre las mujeres es mayor que entre los varones, y a raíz del perfil de los/as participantes exigido por los programas, es esperable que participen más mujeres que varones.

---

<sup>34</sup> Fuente: *Seguro de Capacitación y Empleo*, informe mensual, MTEySS (febrero de 2014). Elaborado por la Dirección de Información Estratégica para el Empleo de la Secretaría de Empleo.

<sup>35</sup> Fuente: *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, informe mensual, MTEySS (febrero de 2014). Elaborado por la Dirección de Información Estratégica para el Empleo de la Secretaría de Empleo.

En la **Tabla 1** se presenta una comparación entre los programas de empleo y sus diferencias con la AUH a fin de identificar los objetivos y destinatarios.

**Tabla N° 1. Comparación entre la AUH, el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, de acuerdo con la población destinataria y los objetivos.**

<b>Programas nacionales</b>	<b>Seguro de Capacitación y Empleo</b> Decreto del PEN N° 336 del año 2006.	<b>Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</b> Resolución del MTEySS N° 497 del año 2008.	<b>Asignación Universal por Hijo Para Protección Social</b> Decreto del PEN N° 1602 del año 2009.
<b>Políticas laborales/Políticas sociales</b>	Política activa de empleo.	Política activa de empleo.	Programa de Transferencias Condicionadas de Ingresos-PTCI.
<b>Población destinataria</b>	Trabajadoras y trabajadores desocupados/as que no califiquen para acceder al seguro por desempleo de base contributiva.	Jóvenes de 18 a 24 años, desocupados/as y que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación.	Niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad, sin ese límite en el caso de personas con alguna discapacidad; cuyos padre, madre o tutor legal se encuentren desocupados/as o se desempeñen en la economía informal con ingresos menores al SMVyM.
	Apoyar a los/as	Generar oportunidades	Otorgar y focalizar

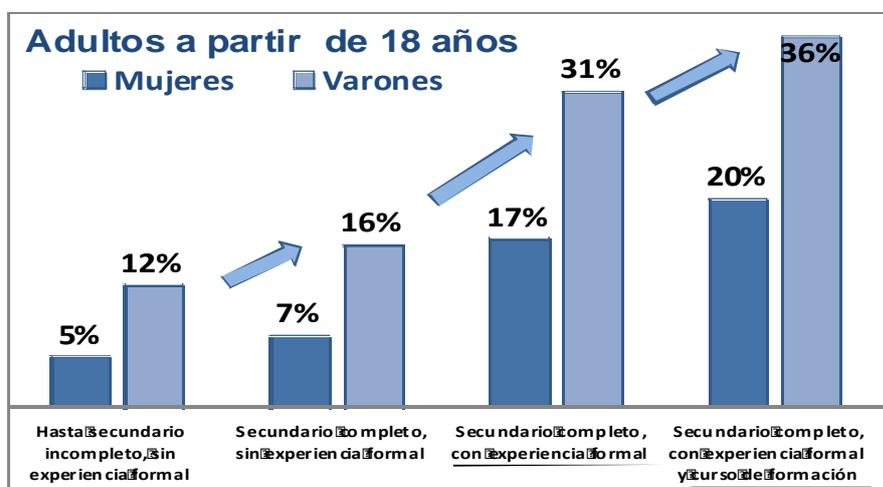
<b>Objetivo/s</b>	trabajadores/as desocupados/as en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su posterior inserción en empleos de calidad.	de inclusión social y laboral para los/as jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual desean desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.	las transferencias monetarias sobre familias con hijos/as menores de edad en situación de vulnerabilidad social, y condicionar las mismas con el fin de fomentar tanto el cuidado de salud como la formación de capital humano de los/as niños/as.
<b>Prestaciones dinerarias otorgadas por los programas</b>	Prestación básica mensual: \$225 (18 meses) - \$200 (6 meses). Suplemento por asistir a cursos o talleres formativos: \$225 mensuales (se suma al básico: \$450 por mes según duración del curso). Incentivo por conservar escolaridad en estudios primarios o secundarios luego de los recesos de verano o invierno: \$300. Incentivo por aprobar un módulo, nivel, grado	Asistencia para la búsqueda de empleo (dos asistencias a la Oficina de Empleo): \$300 mensuales. Por asistir a cursos o talleres formativos: \$600 mensuales. Incentivo por terminar la primaria o el secundario: \$2000 (se paga una vez en función de la presentación del certificado).	En el año 2009 se transfería la suma de \$180 por cada hijo/a menor de 18 años de edad (hasta un máximo de 5 hijos/as), y de \$720 en caso de discapacidad, sin límite de edad. En el año 2014 el monto ascendió a \$644 por hijo/a y a \$2100 en caso de discapacidad.

	o año de estudios primarios o secundarios: desde \$150 hasta \$900. Incentivo por aprobar un curso de formación profesional: desde \$150 hasta \$900.		
--	---	--	--

En la tabla anterior se observan las divergencias entre los programas de empleo y la AUH. Mientras que los primeros se dirigen a favorecer la inserción laboral de adultos/as y jóvenes, la AUH busca dar protección social a la niñez. Asimismo, son notorias las diferencias entre las sumas otorgadas por los programas. Los montos que transfiere la AUH a las familias por hijo/a son más altos que los otorgados por los programas de empleo a cada participante. Por este motivo, para las familias con más de un hijo la AUH resulta económicamente más conveniente que los programas de empleo. No obstante, un estudio del MTEySS (2013) demuestra que las probabilidades de insertarse en un empleo registrado se incrementan si luego de finalizar el nivel secundario se suman una experiencia laboral formal y cursos de formación profesional, que es lo que brindan los programas de promoción del empleo.

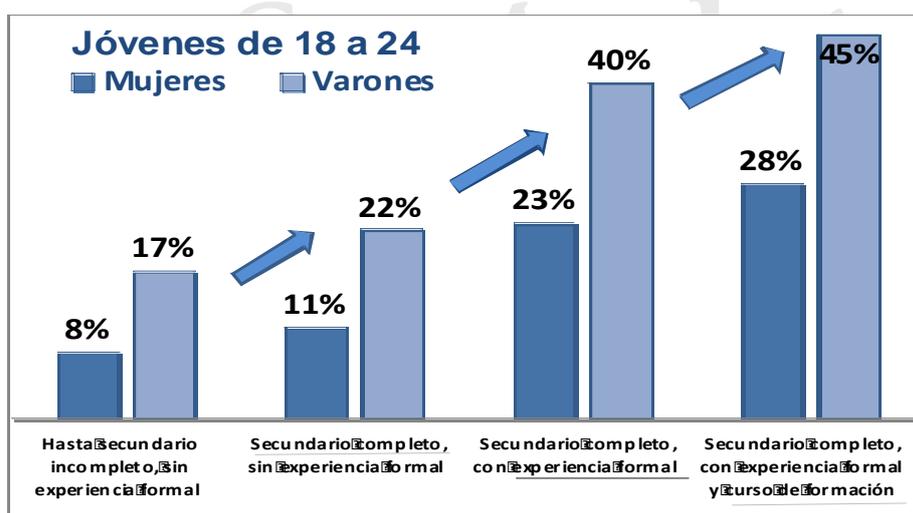
Los **Gráficos 2 y 3** que se exponen a continuación indican que, si bien la participación en los programas de empleo aumenta las oportunidades de trabajo para las mujeres, lo hace más efectivamente para los varones. A pesar de que como se señaló más arriba existe cierta paridad en la participación de varones y mujeres en los programas, los datos reflejan los obstáculos del mercado laboral para las mujeres, ya que son los varones quienes se emplean más fácilmente. Esto demuestra que no es suficiente con que los programas de empleo incluyan a las mujeres, sino que deben estar dirigidos a promover mayores oportunidades para su real inserción laboral tomando en cuenta las características y condiciones diferenciales que viven las mujeres, como la carga de la responsabilidad familiar, las restricciones culturales al ejercicio de trabajo remunerado o la falta de calificación profesional (Abramo, 2005).

**Gráfico N° 2. Mejora de las probabilidades de inserción en empleos registrados para adultos mayores a 18 años.**



Fuente: *Proemplear, una nueva herramienta para dar respuesta a los desafíos del actual contexto laboral*, MTEySS (2014). Elaborado sobre la base de evaluación de impacto de Formación Profesional - Cursos Sectoriales.

**Gráfico N° 3. Mejora de las probabilidades de inserción en empleos registrados entre jóvenes de 18 a 24 años de edad.**



Informe: *Proemplear, una nueva herramienta para dar respuesta a los desafíos del actual contexto laboral*, MTEySS (2014). Elaborado sobre la base de evaluación de impacto de Formación Profesional - Cursos Sectoriales.

Estos datos muestran que la participación en los programas de promoción del empleo aumenta las oportunidades de inserción en el mercado formal de trabajo, y que persisten diferencias en los niveles de acceso al empleo entre varones y mujeres. En este sentido, la articulación entre la AUH y los programas de empleo resulta fundamentalmente necesaria para aquellas mujeres que, con hijos/as a cargo, buscan emplearse y se enfrentan con un mercado laboral que las excluye.

Sin embargo, tal como se mencionó, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el SCyE permanecieron incompatibles con la AUH desde 2009 hasta noviembre de 2013, debido a que el apoyo económico otorgado por éstos no era admitido en la normativa de la AUH. De acuerdo con la ley, no se podía percibir la AUH junto con otros planes o programas con prestaciones dinerarias, ya fueran contributivas o no, e incluso en los casos que estas sumas dinerarias no superaran el SMVyM, que es el límite de ingresos establecido para percibir la AUH en caso de empleo informal.

Si bien de acuerdo con la normativa de la AUH ningún miembro de la familia donde niños, niñas y adolescentes recibían la AUH podía percibir planes o programas que generaran transferencias de ingresos, la incompatibilidad arrojó efectos desiguales de género en la participación en los programas de empleo. Vale decir: esa incompatibilidad tuvo, para las mujeres y los varones con hijos/as, un impacto distinto; las mujeres resultaron las principales excluidas de los programas de empleo.

Para demostrar el desigual impacto de género de la incompatibilidad de la AUH con el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se estudió el registro de los casos de no pago de la prestación, es decir de desvinculación del programa y diferenciada según motivos y sexo de los y las participantes. En el marco de este análisis, se evaluó la relevancia de la AUH entre los motivos de desvinculación y bajas que contempla el informe –exceptuando aquellos casos de no cobro por “finalización del proyecto”, considerando que esas personas podrían haber cumplimentado su recorrido en el programa–. Fundamentalmente para las mujeres, la AUH significó un motivo importante de desvinculación del programa desde el año 2009 y hasta el año 2013,

cuando se implementó el dictamen que estableció el cese de la incompatibilidad.<sup>36</sup> Cabe señalar que a partir de 2014 ya no se registraron bajas por AUH.

Los informes del programa abarcan todos los años de implementación. Se presentan allí la cantidad de casos (según año y sexo) y los motivos de desvinculaciones y bajas, que corresponden a variaciones en el estado de las liquidaciones de las personas cubiertas por el programa entre dos meses consecutivos.<sup>37</sup> A los fines de presentar todos los motivos de desvinculación que establece el Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo, a continuación se expone la **Tabla 2**.

**Tabla N° 2. Motivos de desvinculación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.**

<b>Incorporación al empleo registrado</b>	Jóvenes observados por la ANSES durante el proceso de liquidación por encontrarse con aportes declarados en el Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA).
<b>Acceso a la AUH</b>	Jóvenes que en el mes de referencia se encuentran percibiendo las prestaciones de la AUH. En virtud de lo establecido por la ANSES en su Dictamen N° 55780 del 18 de noviembre de 2013, el acceso de los jóvenes a la AUH deja de constituir una incompatibilidad con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, razón por la cual deja también de significar un motivo de desvinculación.
<b>Renuncia</b>	Jóvenes que solicitaron voluntariamente la baja.
<b>Finalización de la prestación (no es tomado en cuenta para el análisis de desvinculaciones)</b>	Jóvenes a los que les finalizó el proyecto en el que realizaban la prestación sustantiva (Talleres de Orientación Laboral, Terminalidad Educativa, Formación Profesional, etc.) y no fueron asignados a otra prestación en el mes de referencia.

<sup>36</sup> En virtud de lo establecido por la ANSES en su Dictamen N° 55780 del 18 de noviembre de 2013, el acceso de los jóvenes a la AUH deja de constituir una incompatibilidad con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, razón por la cual no se registran desvinculaciones en el año 2014.

<sup>37</sup> Fuente: *Informe Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, “No pagados”. MTEySS (2014).

<b>Suspensión temporal</b>	Jóvenes que por razones de enfermedad (propia o de un familiar), embarazo o ausencia temporal de su domicilio, no pudieron participar de las prestaciones previstas en el mes de referencia.
<b>Incumplimiento de las obligaciones</b>	Jóvenes que fueron suspendidos del programa por no haber asistido o por dejar de asistir a prestaciones asignadas, o por no presentarse a citas acordadas en la Oficina de Empleo.
<b>Pérdida de los requisitos</b>	Jóvenes que dejaron de cumplir con todos o con alguno de los requisitos de permanencia en el programa (por ejemplo superar los 24 años de edad, finalizar los estudios formales de nivel medio, acceder a una prestación previsional incompatible con el Programa, etc.).
<b>Baja del proyecto</b>	Jóvenes que no ingresaron en el proceso de liquidación porque el proyecto al que estaban asignados para realizar la prestación fue dado de baja.
<b>Des-asignación del proyecto</b>	Jóvenes que fueron des-asignados del proyecto en el que participaban por decisión de la Oficina de Empleo como consecuencia de una multiplicidad de motivos.
<b>Otros motivos</b>	Jóvenes que no cobraron el beneficio por otras razones entre las que se destacan: retención en la boca de pago, fallecimiento, inconsistencia de datos personales al ser cruzados con los datos de las bases de la ANSES, etc. Se destaca que dentro de este agrupamiento se incorporan además las suspensiones por operativos especiales.
<b>Desvinculación sin motivo informado</b>	Jóvenes que dejaron de participar de la prestación que estaban realizando sin notificar ninguna causa, y sin registrar incompatibilidades con el programa. Incluye también a quienes en el período anterior cobraron los \$225 en concepto de “Prestación Básica de Jóvenes” y que en el mes de referencia no ingresaron en la liquidación por no encontrarse asignados a ninguna otra prestación.

Fuente: elaboración propia sobre la base del informe *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, “No pagados”. MTEySS (2014).

Los casos de desvinculación registrados por motivo de opción por la AUH durante el período 2009-2013 son 47.781, sobre un total de 323.072 casos de desvinculación del programa, lo que representa el 14,79%.<sup>38</sup> En términos de género, la incompatibilidad tuvo un efecto claramente desigual, ya que las mujeres resultaron las principales excluidas. Como indica el **Grafico N° 4**, del total de casos de desvinculaciones por motivo de la AUH el 97,97% corresponde a mujeres. Esto demuestra que aun cuando hay paridad en la participación de varones y mujeres en el programa, la incompatibilidad con la AUH afectó casi exclusivamente a las mujeres.

**Gráfico N° 4. Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo por motivo de la AUH.**

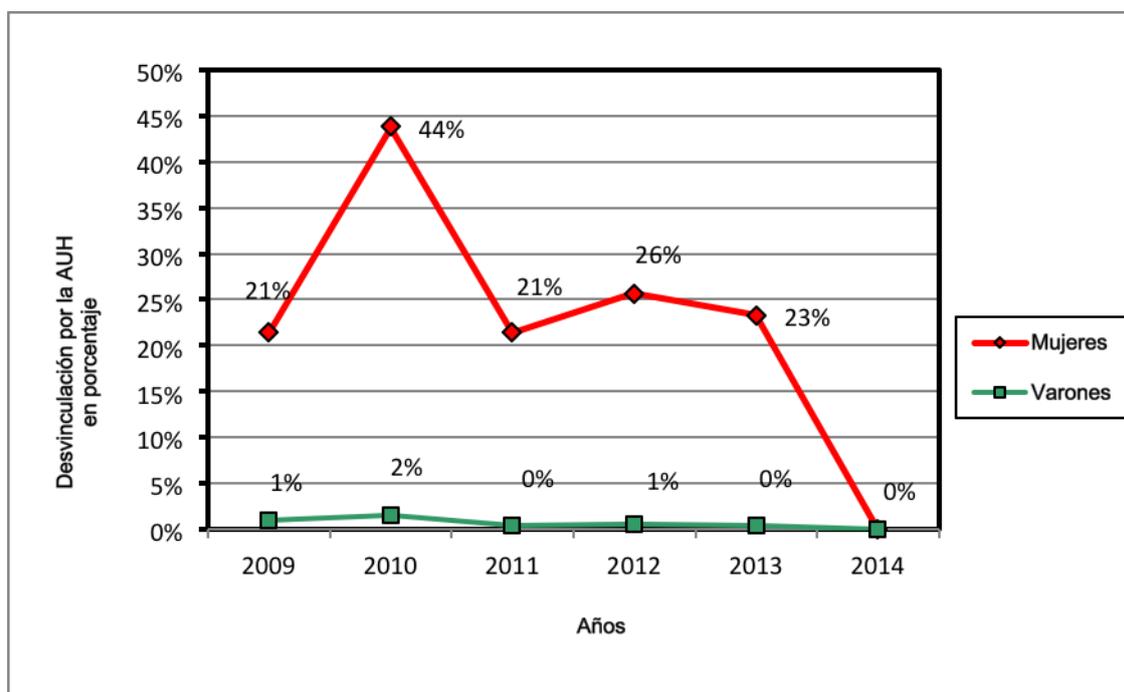


Fuente: elaboración propia sobre la base de informe *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, “No pagados”, MTEySS (2014).

<sup>38</sup> Se trata de casos desvinculaciones y no estrictamente de cantidad de personas, porque una persona se puede desvincular del programa luego volver a entrar y desvincularse otra vez. Sin embargo, este tipo de casos sería poco probable en el caso de cobrar AUH ya que la prestación se cobra hasta la mayoría de edad de los hijos/a por lo que es esperable que las personas permanecieran en la AUH sin volver al programa de empleo-al menos hasta el levantamiento de la incompatibilidad-.

El **Gráfico 5** dispuesto a continuación presenta un análisis de esta situación por año, que permite observar que las desvinculaciones del programa a causa de la incompatibilidad con la AUH en las mujeres oscilaron entre el 21% y el 44%, mientras que en los varones la AUH representó menos del 2%.

**Gráfico N° 5. Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo con motivo de la AUH sobre la cantidad total de casos de desvinculaciones por año.**

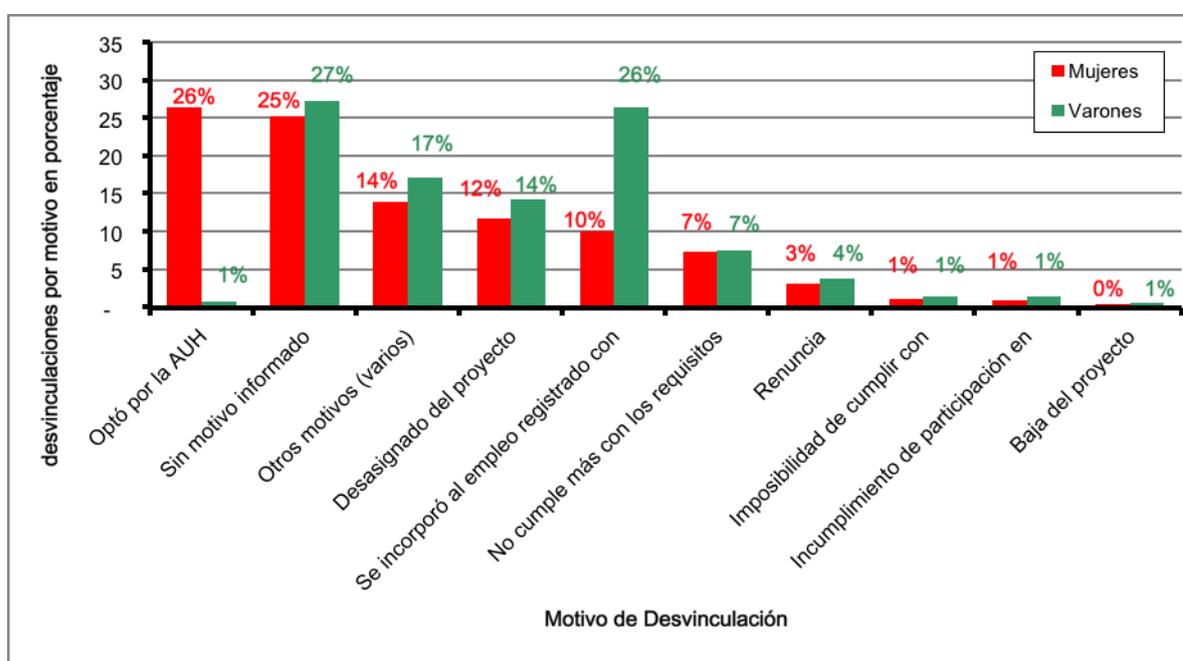


Fuente: elaboración propia sobre la base del informe *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, “No pagados”, MTEySS (2014). Se exceptúan para este análisis los casos de no cobro por “finalización del proyecto”, considerando que las personas podrían haber cumplimentado su recorrido en el programa.

De lo expuesto en el **Gráfico 5** es posible apreciar la gran diferencia en la cantidad de bajas de mujeres respecto de los varones por la AUH. También se observa que el impacto en la desvinculación fue mayor en 2010, cuando se generó la incorporación masiva de beneficiarios/as a la AUH luego de su lanzamiento el 29 de octubre del año 2009. La cantidad de casos registrados en 2009 es relativamente baja, ya que corresponde a sólo dos meses de medición (noviembre y diciembre). Además, la AUH representa el primer motivo de desvinculación del Programa Jóvenes con Más y

Mejor Trabajo para las mujeres, mientras que en el caso de los varones la misma variable se ubica en el anteúltimo lugar entre los motivos de desvinculación del programa. A continuación, el **Gráfico 6** expone la importancia que tiene la AUH como motivo de desvinculación del programa para las mujeres en comparación con las otras causas y con las razones de los varones.

**Gráfico N° 6. Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo entre los años 2009 y 2013 diferenciado por motivos.**

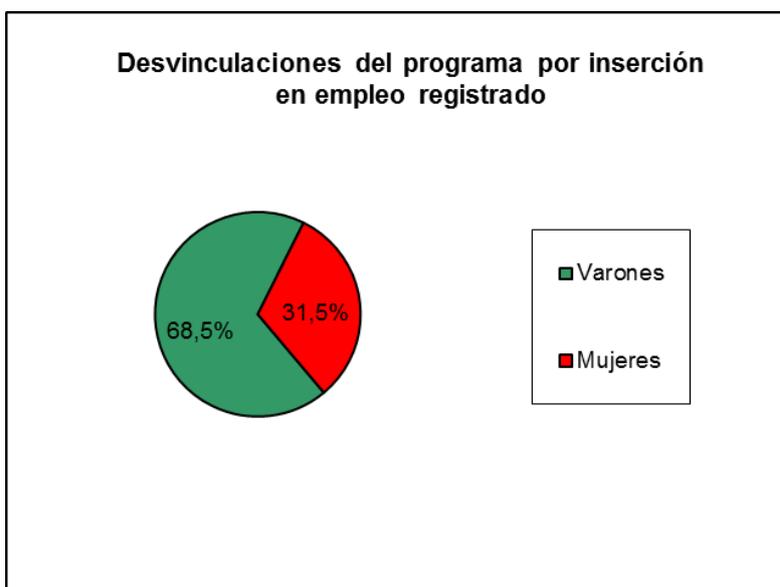


Fuente: Elaboración propia sobre la base de informe *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, “No pagados”. MTEySS (2014).

El **Gráfico 6** demuestra que la incompatibilidad con la AUH afectó fundamentalmente la participación de las mujeres, y por ende su empleabilidad. Por el contrario, la inserción en el empleo formal representa el segundo motivo de desvinculación de los varones (mientras que para las mujeres se ubica recién en el quinto lugar). La cantidad de varones que se insertan en el mercado formal de empleo representa en el informe del programa más del doble que la cantidad de mujeres. El **Gráfico 7** muestra la desigualdad de género en el ingreso al empleo registrado entre

los/as jóvenes del programa, lo cual refleja las dificultades que en este sentido enfrentan las mujeres y pone de manifiesto la necesidad de sean incorporadas a las políticas activas de empleo y no excluidas, como ocurrió a partir de la incompatibilidad con la AUH.

**Grafico N° 7. Desvinculaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo con motivo de Incorporación al Empleo Registrado**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de informe *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, “No pagados”. MTEySS (2014).

Por otra parte, de acuerdo con los estudios realizados por Lozano, Raffo y otros (2011), al momento de creación de la AUH, el SCyE contaba con 110 mil receptores, de los cuales 46.057 migraron hacia la AUH. Si bien no hay registros oficiales disponibles del MTEySS sobre esos casos discriminados por sexo de los/as titulares, siguiendo la tendencia que demuestra el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y considerando que la mayoría de los/as titulares de la AUH son mujeres, es posible señalar que la incompatibilidad con la AUH también tuvo un impacto de mayor exclusión de las mujeres del SCyE. Según lo expresado por funcionario/as del MTEySS, el SCyE tiene una modalidad de ingreso restringida, con un riguroso control

sobre los datos, lo que evitó la posterior incorporación al SCyE de personas que recibían AUH:

*“Hace ya un tiempo que la incorporación de nuevas personas al ‘Seguro’ (SCyE) se encuentra restringida a la evaluación del Ministerio, lo cual contribuyó a evitar la incorporación de personas que recibían la AUH el tiempo que duró la incompatibilidad y por eso no se registran bajas”* (Entrevista a importante asesora de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, se puede inferir que, además de las desvinculaciones de los programas de empleo, la incompatibilidad con la AUH implicó un impacto que no resulta posible evaluar ya que no hay registros sobre los casos de quienes no pudieron incorporarse a los programas a causa de que sus hijos/as recibían la AUH. Por este motivo, a las bajas producidas en el programa podrían sumarse casos de personas que, ante la incompatibilidad, optaron por la AUH sin poder realizar ningún trayecto en los programas de promoción del empleo; de acuerdo con la tendencia que muestran los datos, esta situación habría afectado más a las mujeres.

Analizados entonces los impactos en términos de género de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo, y de acuerdo con lo visto en el Capítulo 3 – esto es: que las principales receptoras de la AUH son mujeres pobres, con hijos/as, que se encuentran fuera del mercado de trabajo y con baja formación laboral– es posible establecer que esa incompatibilidad y la consecuente exclusión de los programas de empleo afectó directamente el derecho de esas mujeres de acceder a un trabajo digno. En resumen: la incompatibilidad generó una clara discriminación sobre las mujeres.

Otro aspecto importante a destacar es que, si bien la restricción para participar de los mencionados programas de empleo mientras se recibía la AUH alcanzaba en teoría tanto a varones como a mujeres de la misma familia, las bajas producidas en los programas de empleo permiten apreciar que en la práctica la medida no tuvo el mismo impacto para los varones. ¿Por qué? Porque son las mujeres, en mayor medida, quienes ante la separación de la pareja permanecen con sus hijos/as y se constituyen en jefas de hogares monoparentales (Cerrutti y Binstock, 2009). Al no ser demandadas en el mercado laboral, estas mujeres tendrían más incentivos para optar por la AUH, un beneficio que pueden percibir hasta que los/as hijo/as cumplan la mayoría de edad.

El porcentaje de mujeres jefas de hogar aumentó de 43,3% a 45,6% entre los censos de 2001 y 2010.<sup>39</sup> Esto tiene un correlato con el número creciente de parejas que optan por uniones de hecho o consensuales en lugar del matrimonio, junto con un incremento en la inestabilidad de las uniones conyugales, que se disuelven con mayor frecuencia en la actualidad, situación que se reproduce en toda la región de América Latina (Cerrutti y Binstock, 2009). De hecho, para el año 2005, entre un quinto y más de un tercio del total de niños y niñas latinoamericanos/as de hasta 14 años de edad vivían en hogares con jefatura femenina (Cerrutti y Binstock, 2009).

Estas situaciones son contemplada por ANSES, que detectó casos en los que la madre había dejado de percibir la prestación porque su esposo figuraba como autónomo, monotributista o beneficiario de un plan social, aunque no vivía en el hogar ni colaboraba con la manutención de los hijos.<sup>40</sup> Frente a algo así, el organismo ha puesto a disposición –a través de la normativa del programa– una instancia legal particular que permite que en los casos en que “el progenitor a cargo de los menores manifiesta desconocer el paradero del otro progenitor, deberá acreditar esta situación con una Declaración Jurada que se realizará en las UDAI / Oficinas de Atención al Público de ANSES, o en las oficinas del MDS habilitadas a tal efecto” (ANSES, 2014).<sup>41</sup> De esta forma, queda garantizado el acceso a la AUH en los casos en que no hay contacto con el otro progenitor, aun cuando el otro adulto no cumpla con todas las condiciones que exige la normativa. Para las mujeres que se encuentran solas con hijos/as a cargo y reciben la AUH es mayor la necesidad de articular la maternidad con el empleo como salida de la pobreza. La interacción entre la AUH y los programas de empleo se torna imprescindible en estos casos.

Sin embargo, no hay un registro de este tipo de casos, por lo cual no es posible conocer cuántas/os titulares de la AUH son los/as únicos/as responsables de sus hijos/as como jefas o jefes de hogar monoparentales, como para comprender la gravedad de la

---

<sup>39</sup> “Cambio estructural con las mujeres a la Cabeza”, 27 de Mayo de 2013, *Página/12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220910-2013-05-27.html>

<sup>40</sup> “Cambio estructural con las mujeres a la Cabeza”, 27 de Mayo de 2013, *Página/12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220910-2013-05-27.html>

<sup>41</sup> [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar) (23 de agosto de 2014). Asignación Universal “Aclaraciones”. Recuperado de: <http://www.anses.gov.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144>

situación económica que deben afrontar esas mujeres. Al ser consultados/as sobre este tema, los/as funcionarios/as de ANSES señalaron lo siguiente:

*“No se ha hecho hasta ahora un análisis sobre la cantidad de casos de ese tipo. Sabemos que existen situaciones así y por eso ANSES dispone los medios para que la situación se resuelva de la forma más sencilla posible, pero no podríamos decir cuántos casos son por el momento”* (Entrevista a alto funcionario del Observatorio de Seguridad Social de ANSES, 2014).

La cantidad de hogares monoparentales que reciben la AUH es un dato relevante a los fines de combatir la pobreza, ya que en los hogares con jefatura femenina la incidencia de la pobreza es mayor (Cerrutti y Binstock, 2009). Se trata de un aspecto central a considerar desde las políticas tanto de combate a la pobreza como de promoción de la inserción laboral de las mujeres con hijos, ya que en muchos casos son ellas las únicas responsables de sus hijos/as y sobre quienes recaen las responsabilidades y las restricciones relacionadas a los beneficios sociales. Así, las mujeres tienen el derecho como madres de ser incluidas en la AUH, pero esto las excluye del derecho a acceder a los programas de empleo que les brinden mayores oportunidades de independencia económica y desarrollo personal.

Otro de los efectos negativos para las mujeres de la incompatibilidad entre los programas es que las edades reproductivas de las destinatarias de la AUH son considerablemente bajas, por lo que la mayoría de edad y la consecuente salida de sus hijos/as del programa se produce precipitadamente, lo que aumenta el riesgo para esas mujeres de quedar desprovistas de ingresos y sin posibilidades de inserción en el mercado formal de empleo, aun en edad activa (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013; Rodríguez Enríquez, 2011). Las incompatibilidades con los programas de empleo acentúan estos riesgos, que redundan en la desprotección de las mujeres pobres cuando quedan por fuera del rol de madre cuidadoras. En este sentido, el sesgo de género de la política implica un límite en el reconocimiento de los derechos de las mujeres pobres en tanto ciudadanas autónomas. Esta problemática se agrava si consideramos que la tasa de fecundidad de las mujeres más pobres es superior a la media del país.

La encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva realizada por el INDEC (2013) muestra que –respecto de la fecundidad entre las mujeres del país que

han tenido hijos nacidos vivos— la media es de 2,5 hijos por mujer. La relación aumenta con la edad, y en el caso de los hogares de rangos más pobres la fecundidad de las mujeres es mayor que en los demás rangos, con una media de 2,7. Por otra parte, a menor nivel de instrucción educativa, mayor media de hijos por mujer. En el caso de las mujeres con primario completo, la media es de 3,4, que desciende hasta llegar a 2,0 hijos por mujer entre las que manifiestan tener un nivel terciario o universitario incompleto y más. Entre las mujeres unidas o casadas, la media de hijos nacidos vivos es mayor que entre las solteras, pero para el caso de las separada, divorciada o viudas, la media de hijos llega a 2,7, que es superior a la de las casadas o unidas. Asimismo, las mujeres representan el 74% entre la población de jóvenes que ni estudian ni trabajan en la Provincia de Buenos Aires, y de esas mujeres el 41% son madres y el 62% son pobres; sin embargo, es importante señalar que pese a ser agrupadas dentro de la categoría de los/as jóvenes considerados/as ni-ni, muchas de ellas realizan las tareas reproductivas de cuidado del hogar y de miembros de la familia (INDEC, 2010; Repetto y Díaz Langou, 2014).

En este contexto, a las cargas de la crianza que recaen tradicionalmente sobre las mujeres, y que contribuyen a su subordinación y a la desigualdad de género, se suman las dificultades para la inserción laboral. Las altas tasas de fecundidad entre los pobres forman parte de los obstáculos de un sistema de género que tiende a perpetuar el papel tradicional de las mujeres y, a la vez, a inhibir la participación laboral femenina, que representa uno de los principales mecanismos de superación de la pobreza (McLanahan, Casper y Sørensen, 1995). El acceso al trabajo de ambos miembros de la pareja resulta uno de los factores que otorga mayor seguridad y protección social contra la pobreza para las familias biparentales, resguardo con el que no cuentan las mujeres solas con hijos/as a cargo, que se ven más expuestas a riesgos sociales (McLanahan, Casper y Sørensen, 1995).

En este sentido, los programas de empleo ofrecen no sólo formación laboral, sino también acceso a la educación; esto se da a través del apoyo a la culminación de los estudios formales obligatorios, lo cual promueve las oportunidades y el perfil laboral de los participantes. Esta oportunidad resulta de suma importancia para las mujeres pobres con hijos/as a cargo, que son las principales perjudicadas ante un mercado de trabajo con poca demanda fundamentalmente para mujeres de bajo nivel

educativo y formación laboral. Además, como señala la literatura especializada, el incremento en el nivel educativo de las mujeres permite ampliar sus posibilidades de acceso a un espectro más amplio de ocupaciones y posiciones laborales más gratificantes, y contribuye a la redefinición del rol doméstico de las mujeres y a la modificación de su posición dentro de la estructura familiar (Cerruti y Binstock, 2009).

Tomando en consideración que los niveles de fecundidad entre las mujeres pobres son los más altos en la Argentina, y que existe más de un 45% de hogares con jefatura femenina, la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo perjudicaba las oportunidades de las mujeres pobres de combinar la maternidad con el trabajo como mecanismo para la salida de la pobreza, riesgo que se profundiza en el caso de los hogares donde las mujeres se encuentran solas a cargo de sus familias (McLanahan, Casper y Sørensen, 1995).

#### **4.3 Las oportunidades laborales de las madres pobres**

Por lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que no se tuvo en cuenta una perspectiva de género –en particular en cuanto al impacto sobre la potencial empleabilidad de las mujeres– al momento de diseñar e implementar la política. En cambio, predomina en la AUH un enfoque que refuerza los estereotipos de género y la división sexual del trabajo, que afecta la posibilidad de las mujeres de acceder al mercado formal de empleo e incide sobre el tipo de labores en que se insertan las mujeres, ya sean actividades de baja remuneración o parte de la economía informal.

Esto se refleja en las oportunidades que se plantean para las destinatarias de la AUH. Por un lado, las mujeres en situación de vulnerabilidad social y con hijos/as pueden optar por actividades laborales informales o por actividades permitidas por la normativa siempre que no superen el SMVyM, y que a la vez aporten la flexibilidad que necesitan para conciliar el trabajo con las responsabilidades de cuidado (para cumplir así con las condicionalidades de las que son responsables para que sus hijos/as perciban la AUH). Por otro lado, la incompatibilidad de la AUH con los programas activos de empleo contribuía a reforzar la desvinculación entre las políticas de promoción del empleo y las políticas sociales, lo que perjudicaba a las mujeres

(Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010; Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Cortés, 2014, 2013).

Hasta aquí, los datos acerca de la cantidad de mujeres que debieron abandonar los programas de empleo para acceder a la AUH demuestran claramente el efecto paradójico de “desmercantilización de las mujeres” que tiene la Asignación, al relegarlas a las tareas domésticas de cuidado y alejarlas de las políticas activas de promoción del empleo. De acuerdo con el enfoque feminista, este tipo de estrategias acentúan la perspectiva familiarista y el sesgo maternalista de la política social, que fuerzan estereotipos e inequidades de género, toda vez que buscan recompensar a las mujeres por su trabajo doméstico no remunerado sin promover su autonomía ni su independencia económica (Martínez Franzoni, 2008; Orloff, 1996; O’Connor, Orloff y Shaver, 1999).

Un cambio respecto de la desvinculación entre las políticas sociales y las políticas laborales se ha generado a partir del cese de la incompatibilidad entre la AUH y los programas de empleo, y con la implementación del Programa Progresar, que fue lanzado el 22 de enero de 2014 y es compatible con la AUH. Se trata de un programa dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años sin trabajo o con trabajo informal, para que inicien o logren completar sus estudios en cualquier nivel educativo; según el anuncio oficial, buscaría alcanzar al millón y medio de jóvenes en condiciones de recibir el beneficio.<sup>42</sup> Además, interactúa con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del MTEySS para la asistencia en la inserción laboral, y con el MDS para el cuidado de los/as hijos/as a cargo en los casos en que fuera necesario (ANSES, 2014).<sup>43</sup> Esto también supone un cambio en el diseño de la política social con respecto a otras como la AUH, donde no se hacía referencia explícita en su diseño a la articulación con otros organismos del Estado para garantizar los servicios de cuidado de infancia y de asistencia en la búsqueda de empleo. A mayo de 2014, se anotaron en el programa 945

---

<sup>42</sup> “La Presidenta lanzó un programa de protección social para los jóvenes de entre 18 y 24 años”, 22 de enero de 2014, *Télam*. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201401/49040-cristina-lanzo-el-progresar.html>

<sup>43</sup> [www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar) (29 de enero de 2014). *Plan Progresar, respaldo a estudiantes*. Recuperado de: <http://www.progresar.anses.gob.ar/>

mil jóvenes de entre 18 y 24 años –más del 60% de ese total son mujeres,<sup>44</sup> lo que demuestra la alta demanda femenina para acceder a programas que mejoren sus oportunidades de empleabilidad–.

#### 4.4 Conclusión

Las distintas opciones de inserción laboral que estipula la AUH exponen a las mujeres a trabajos informales y de baja remuneración, algo que supone la vulnerabilidad y precariedad que resultan de un empleo no registrado. Asimismo, la AUH genera desincentivos a la inserción de las mujeres en el mercado formal de trabajo. La incompatibilidad de la AUH, que tuvo efecto hasta noviembre de 2013, excluyó principalmente a las mujeres de los programas de promoción del empleo, lo que limitó sus posibilidades de acceder a la inserción en el mercado formal de trabajo. Esa incompatibilidad sostuvo la lógica dual entre políticas de empleo y políticas sociales, y relegó a las mujeres pobres con hijos/as a ser sujeto sólo de políticas de asistencia. De esta manera, el sesgo maternalista de la política que ofrece acceso al beneficio de la AUH a las mujeres pobres por su trabajo no remunerado de cuidado tiene como consecuencia el efecto paradójico de “desmercantilización de las mujeres” al excluirlas del mercado de trabajo, una forma sustancialmente diferente de la desmercantilización de la protección social o del bienestar explicada por Esping-Andersen.

Hasta aquí, de acuerdo con la crítica de género, la política social socava la independencia económica de las mujeres pobres y con hijos/as, reforzando desigualdades y estereotipos de género. Sin embargo, el cambio en la normativa de la AUH –que establece la compatibilidad con los programas de empleo y la incorporación de un nuevo programa como el Progresar al esquema de políticas laborales que se articulan con la AUH– supone una variante respecto de la dualidad que prevalecía entre las políticas sociales y las de empleo, con el potencial de promover la incorporación de las mujeres pobres y con hijos/as al mercado formal de empleo.

---

<sup>44</sup> “Un salto de siete años en la distribución del ingreso”, 16 de mayo de 2014, *Página/12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-246390-2014-05-16.html>

En este contexto, cabe preguntarse si estas modificaciones obedecen a algún cambio de eje en el diseño de la política social, y si el proceso supone la introducción de alguna dimensión de género que promueva los derechos de las mujeres. A tales fines, en el siguiente capítulo será analizada la norma que modifica la incompatibilidad entre la AUH y los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el SCyE, con el propósito de indagar cuáles fueron los motivos de ese cambio: si se tuvieron en cuenta los problemas generados para las mujeres en el diseño original de la AUH, y si dicho cambio se debió a un análisis con perspectiva de equidad de género de parte de los tomadores de decisiones.



Universidad de  
**San Andrés**

## **CAPÍTULO 5**

### **IDEAS, ENFOQUES Y PRIORIDADES ENTRE LOS HACEDORES DE POLÍTICAS**

---

La medida que establece la incompatibilidad de la AUH con otros planes generó la exclusión de un gran número de mujeres de los programas de promoción del empleo. Esta problemática se extendió desde 2009 (año de implementación de la AUH) hasta noviembre de 2013. En el mes de noviembre de 2013, por medio del dictamen jurídico N° 55780 de ANSES, se establece el cese de la incompatibilidad entre la AUH y los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el SCyE. De acuerdo con las conclusiones que ha arrojado el capítulo anterior, esta medida resultaría beneficiosa para las mujeres. El objetivo de este apartado es examinar las razones por las cuales se decidió modificar la norma para levantar la mencionada incompatibilidad. Este análisis se estructura alrededor de una serie de preguntas, tales como: ¿fueron las cuestiones relativas a la desigualdad entre los sexos y las oportunidades laborales de las mujeres tenidas en cuenta a la hora de cambiar la norma?, ¿existieron demandas específicas en torno a estos temas o sólo se trató de cuestiones de corrección técnico-administrativas? Es decir, se busca indagar acerca de las perspectivas que portan o privilegian quienes hacen políticas públicas o toman decisiones al respecto, ya que las ideas, las creencias, las normas o los paradigmas que influyen sobre los “hacedores” de políticas públicas delimitan el espectro de opciones que dan forma y dirección a esas políticas (Béland, 2009).

Para responder a esas preguntas, este capítulo se enfoca en el estudio de las percepciones, ideas y valoraciones que los hacedores de políticas –esto es: funcionarios y funcionarias responsables de la AUH y de los Programas de Empleo– tuvieron en cuenta al momento de modificar la norma. Se busca identificar, por ejemplo, qué análisis realizan del impacto que tuvo esta incompatibilidad para varones y mujeres, si se tomaron en cuenta preocupaciones vinculadas con la equidad de género y/o si participaron áreas especializadas en cuestiones de género en las instancias de trabajo y

articulación entre la Secretaría de Empleo del MTEySS y ANSES, que tuvo como resultado la elaboración del dictamen que establece la compatibilidad entre la AUH y los programas de empleo. Para relevar estos aspectos, se analizará el dictamen N° 55780 y se usarán entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios/as del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, de la Secretaría de Empleo, Subsecretaría de Seguridad Social y áreas de género del MTEySS, así como del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM).

Del análisis desarrollado en capítulos anteriores surge claramente que el impacto sobre la empleabilidad de las mujeres y la desigualdad entre varones y mujeres no fueron tenidos en cuenta al momento de la formulación original de la política. En cambio, del énfasis puesto en privilegiarlas como receptoras directas de los beneficios de la AUH se desprenden consideraciones maternalistas que subrayan el rol doméstico de las mujeres como madres. Se busca indagar, entonces, por qué se modificó la norma –eliminando dicha restricción–, y si fueron los intereses y las necesidades particulares de varones y mujeres tenidos en cuenta al momento de diseñar los programas, entendiendo que las ideas y los actores juegan un rol en definir problemas e influir en sus soluciones, para llegar a determinar si éstos reproducen o no los estereotipos y las desigualdades de género que existen en el mercado de trabajo en particular, o si por el contrario plantean actividades para modificar esta situación (Béland, 2009; Htun y Weldon, 2010).

### **5.1 Motivaciones y argumentos en la modificación de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo**

El dictamen N° 55780 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ANSES establece, con fecha 18 de noviembre de 2013, la compatibilidad entre la AUH y los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el SCyE y el Programa Promover Oportunidades de Igualdad de Empleo (dirigido a trabajadores/as con alguna discapacidad).

De este modo, la incompatibilidad de la AUH con los programas de promoción del empleo fue considerada por la Secretaría de Empleo como un aspecto a resolver. En virtud de ello, esa Secretaría solicitó a la ANSES, en ámbitos de reuniones de

articulación entre los organismos, la necesidad de hacer posible la compatibilidad. En palabras de funcionaria/os del MTEySS:

*“Enseguida nos dimos cuenta de que por la incompatibilidad mucha gente se iba a retirar de los programas, y lo planteamos en reuniones de trabajo con ANSES”* (Entrevista a alto funcionario del MTEySS, 2014).

Finalmente, la modificación de la normativa que establecía la incompatibilidad se dio a partir del pedido formal de reconsideración realizado por la Secretaría de Empleo del MTEySS. En el dictamen, se menciona que dicha solicitud tuvo lugar a partir de una nota formal de la Secretaría de Empleo presentada ante ANSES con fecha 10 de octubre de 2013. Vale decir que la situación permaneció sin ser modificada durante cinco años a partir de la implementación de la AUH en 2009.

Los argumentos de funcionarios/as del MTEySS sobre los motivos por los cuales la situación no fue modificada hasta 2013 se basaron en aspectos relacionados con los procesos de toma de decisión y el diseño de la política pública a nivel nacional, de acuerdo con criterios de cobertura y alcance de las políticas, tal cual surge de las entrevistas realizadas:

*“El gobierno nacional apunta a generar políticas dirigidas a resolver problemáticas muy generales y de mucha gente, luego se van viendo aspectos más puntuales y se van corrigiendo”* (Entrevista a alto funcionario del MTEySS, 2014).

También fueron considerados los aspectos presupuestarios. En el caso de compatibilizar la AUH con los programas de empleo:

*“Era necesario evaluar el impacto presupuestario de que dos prestaciones fueran recibidas en una misma familia”* (Entrevista a alto funcionario del MTEySS, 2014).

En este sentido, la discusión acerca de la pertinencia de la medida versó sobre las diferencias en torno a la finalidad que persiguen y las necesidades que buscan cubrir las prestaciones dinerarias otorgadas por la AUH y las entregadas por los programas de promoción del empleo. En la visión de los/as funcionarios/as, no aparece ninguna vinculación con la equidad de género.

Este eje de discusión se refleja en los argumentos del dictamen de ANSES. Los fundamentos del texto normativo son los siguientes:

i) La finalidad de los programas de empleo:

*“El mejoramiento de las competencias, habilidades y destrezas laborales de las personas desocupadas a los efectos de lograr la inserción en empleos de calidad y/o el desarrollo de emprendimientos independientes, y es para el cumplimiento o concreción de esos fines que el Estado otorga las ayudas económicas o incentivos a quienes accedan a participar de los mismos”;*

ii) Objetivo de las ayudas económicas:

*“No son propiamente prestaciones tendientes a cubrir una situación derivada de una contingencia determinada (...) la contribución económica está vinculada a facilitar la realización por parte de la persona de un fin superior vinculado al desarrollo de competencias que le permitan una mejor inserción en el mercado de trabajo”;*

iii) Las diferencias en cuanto a las finalidades, entre los programas de empleo y la AUH:

*“Diferencia a los programas de aquellas prestaciones cuyo fin último es el desarrollo humano integral, brindando apoyo y asistencia a las familias como núcleo imprescindible de la sociedad, como lo es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, la cual posee un aspecto tutelar respecto de la salud, la educación y el desarrollo social de la infancia de determinado sector de la sociedad” (ANSES, Dictamen N° 55780, 2013).*

Siguiendo estas premisas, es posible apreciar cómo, si bien la normativa de ANSES establece la prioridad para la titularidad a las mujeres, en los argumentos que justifican el cambio en la regulación –y establecen la compatibilidad de la AUH con los programas de promoción del empleo– no hay ninguna referencia al modo en que esta medida puede representar una mejora en las oportunidades para las mujeres en el acceso al empleo y un avance en la igualdad entre varones y mujeres. Los argumentos se

centran en el derecho de las personas al trabajo, sin reflejar ningún análisis sobre el impacto en la exclusión de las mujeres de los programas de empleo.

En este sentido, los argumentos del dictamen explican que el cese de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo tiene que ver con ajustes o correcciones que se generan en términos de reconocimiento del derecho de las personas que perciben la AUH por sus hijos al trabajo –ya que la AUH excluía a quienes participaban de los programas de empleo– y de presupuesto –aspecto al que alude la resolución cuando menciona que la sumatoria de las prestaciones de la AUH y las provistas por los programas de empleo no supera el SMVyM, lo cual está dentro de lo establecido por la normativa de la AUH–. El dictamen no hace mención en ningún momento a un análisis de género sobre el impacto de la incompatibilidad.

De esta manera, la modificación en la normativa de la AUH no supone un cambio en la perspectiva de las políticas públicas a partir de la incorporación de criterios de equidad de género, ni en particular sobre el derecho a la igualdad de oportunidades de las mujeres al empleo formal (Béland, 2009; Htun y Weldon, 2010). Lo que sí hace posible esta medida, es romper con el dualismo que hasta el momento existía entre programas sociales y los que promueven el acceso al empleo formal. De acuerdo al análisis realizado en el capítulo 4, en la práctica esta medida tiene el potencial de beneficiar a las madres que reciben la AUH ya que hace posible su ingreso a los programas de empleo.

## **5.2 Ideas y prioridades de los hacedores de políticas respecto de los roles de género**

A los fines determinar qué ideas, enfoques y prioridades predominaron a la hora de modificar la norma mencionada, a continuación se analizará lo manifestado, a lo largo de varias entrevistas, por funcionarios/as del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, de la Secretaría de Empleo, Subsecretaría de Seguridad Social y áreas de género del MTEySS, así como del CNM.

El estudio empieza con las consideraciones vertidas en las entrevistas por funcionarios/as de ANSES, en tanto organismo responsable de la implementación de la AUH. Consultados/as acerca de su opinión respecto del diseño de la AUH, comenzaron por destacar que se trata de una política dirigida a niños y niñas:

*“Se trata de reconocer el derecho de la niñez a la protección social al brindar protección a los/as hijos/as de los trabajadores y las trabajadoras desocupados/as. Además, la AUH es el programa de transferencias condicionadas de la región que otorga los ingresos más altos a las familias. Y eso significa un gran esfuerzo en la distribución del ingreso y en el combate a la pobreza”* (Entrevista a alto funcionario del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES).

Acerca del rol que se asigna en el programa a varones y mujeres, padres, madres y tutores de los/as niños/as, los/as funcionarios/as señalaron que la AUH se encuentra dirigida a las mujeres, ya que les asigna la prioridad en el cobro de la asignación, y que el objetivo de esa medida es empoderar a las mujeres:

*“La AUH empodera a las mujeres por la vía de los ingresos económicos que les aporta y por la posibilidad que les brinda de ser ellas quienes manejen de ese dinero”* (Entrevista a funcionaria del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

Más allá de que el programa se enfoca en las mujeres, algo destacado por los/las funcionarios/as, la ANSES no cuenta en su estructura orgánica con un área especializada en temas de género, ni tampoco con asesores/as abogados/as a ello que hayan participado en el diseño de la AUH:

*“No existe todavía un área de género en ANSES que haya trabajado en la AUH, tampoco un equipo especializado en el tema”* (Entrevista a funcionaria del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

Los motivos esgrimidos por los/as funcionarios/as giran en torno a que las mujeres son consideradas las mejores cuidadoras de sus hijos/as, y que esto se refleja en el hecho de que otros países de la región realicen esta misma evaluación a la hora de orientar los programas sociales hacia las mujeres:

*“En general son las madres quienes mejor invierten el dinero buscando el bienestar de sus hijos; por eso la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de la región destina esos ingresos a las mujeres”* (Entrevista a alto funcionario del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

Estas ideas que portan los/as funcionarios/as de ANSES reflejan un sesgo en la visión de los roles de género: les otorgan exclusivamente a las mujeres la tarea de cuidado de los hijos. Este enfoque conlleva algunas de las concepciones acerca de las capacidades de las mujeres para mejorar la calidad de vida de sus familias y comunidades (Sen, 1999). Sin embargo, el foco está puesto en las aptitudes de las mujeres para promover el bien de sus hijos/as y no tanto en generar mayores oportunidades para ellas (Bastagli, 2007; Bradshaw, 2008; Molyneux, 2006). El rol del varón está asociado con su inserción en el mercado laboral. De esta forma, las ideas en torno a los roles asignados a varones y mujeres demuestran una marcada división sexual del trabajo, donde las mujeres asumen las cargas del trabajo doméstico no remunerado.

*“En general son ellas quienes se ocupan del cuidado de los hijos; de hecho el 98% de los titulares son mujeres. Los varones de las familias que reciben AUH suelen tener algún trabajo que los mantiene fuera de sus casas”* (Entrevista a alto funcionario del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

Al ser consultados/as específicamente sobre el rol de los adultos varones, los entrevistados/as no les asignaron ninguno en particular dentro del programa:

*“No, la verdad es que no hay un lugar específico para los varones, de hecho no hay varones titulares de la AUH. Es que suelen ser las madres las que están más a cargo de los hijos”* (Entrevista a alto funcionario del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

De este modo, la ausencia en las entrevistas de toda referencia a las responsabilidades de los varones en las tareas de cuidado y la naturalización del rol de las mujeres como madres y cuidadoras de sus hijos coincide con el enfoque maternalista que predomina en el diseño de la AUH.

Consultados/as por las oportunidades laborales para esas mujeres, en virtud del lugar preponderante que adquieren en la AUH, los/as entrevistados/as resaltaron que la

mayoría de las titulares se encuentran fuera del mercado laboral o bien que se desempeñan como empleadas del servicio doméstico:

*“Algunas de ellas realizan changas como empleadas domésticas, que es un tipo de actividad que pueden hacer por horas, por ejemplo mientras los chicos están en la escuela, les permite obtener más ingresos y no es incompatible con la AUH”* (Entrevista a funcionaria del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

Los/as funcionarios/as relacionan a las mujeres con el trabajo doméstico no remunerado. En ese sentido, su inserción en empleos de baja remuneración –o bien en trabajos no registrados en la economía formal– es entendida como una vía realista que encuentran las mujeres para conciliar las tareas de cuidado con el trabajo remunerado. Contrariamente, existe una naturalización del papel de los varones como trabajadores. Estas ideas acerca de los roles de varones y mujeres en la producción de bienestar obedecen a una marcada división sexual del trabajo que se refleja en el diseño de la AUH.

En cuanto a la incompatibilidad que existía entre la AUH y los programas de promoción del empleo del MTEySS, los/as entrevistados/as no expresaron ninguna consideración particular respecto de las consecuencias de la falta de acceso de las mujeres a esos programas. En cambio, hicieron referencia a la norma de la incompatibilidad como una situación de injusticia:

*“Las personas no deberían tener que decidir entre las prestaciones, ya que persiguen objetivos diferentes; una es para los chicos (la AUH), y los programas de empleo para los adultos”* (Entrevista a alto funcionario del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

Llamativamente, la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo fue reconocida como un problema que afectaba el acceso a mejores oportunidades de trabajo a los padres de los/as niños/as que recibían la AUH, más allá de su sexo y sin considerar las desigualdades de género; es decir, sin relación con el hecho de que la mayoría son mujeres y desocupadas.

Si bien para los/as funcionarios/as de ANSES la incompatibilidad con los programas de empleo afectaba el derecho al trabajo de los/as titulares de la AUH, por otro lado sostuvieron que en realidad representaba un problema para los programas de empleo, ya que se perdían muchos beneficiarios dado que la AUH aportaba mayores sumas de dinero que las ayudas económicas previstas por los programas de empleo:

*“Ése es un problema de ellos, en el Ministerio de Trabajo; porque la gente opta por la asignación (AUH) porque les significa una ayuda económica más importante; hoy por hoy es el programa social que transfiere los ingresos más altos, especialmente cuando de familias grandes se trata. Por eso a nosotros no nos modifica mucho la situación en el caso de incompatibilidades, entre toda la cantidad de beneficiarios que tenemos, nuestro padrón es mucho más grande que otros programas”* (Entrevista a alto funcionario del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2014).

Así, la incompatibilidad que existió con los programas de empleo fue considerada injusta, ya que impedía el acceso de los adultos al derecho al trabajo pero sin realizar ninguna evaluación sobre el impacto en términos de género, en particular para las mujeres. Asimismo, minimizaron las consecuencias de que quienes recibían la AUH no pudieran participar de los programas de empleo sosteniendo que ésta otorga mayores ingresos. Ello marca una clara contradicción entre las ideas acerca del derecho al trabajo de las personas y un enfoque asistencialista de la política, donde lo que se pone de relieve son las transferencias monetarias a las familias como estrategia de combate a la pobreza por sobre el empleo. En consonancia, la problemática en torno a la incompatibilidad fue asignada como tema del MTEySS, marcando una disociación entre políticas de empleo y políticas sociales de asistencia.

En las entrevistas realizadas a los/as funcionarios/as de ANSES, prevalecieron ideas sobre la AUH como política de derechos para la niñez, pero con sesgo asistencialista y maternalista como política dirigida hacia las mujeres. El sesgo maternalista aparece también cuando se destaca la compatibilidad con el trabajo en el servicio doméstico como una posibilidad para conciliar el trabajo remunerado, que en la mayoría de los casos se trata de empleo precario, y el trabajo doméstico no remunerado de cuidado que asumen las mujeres. Esto demuestra que predominan las ideas en torno

al rol de la mujer puesta al servicio de los objetivos de promoción de la salud y la educación de niños y niñas del programa (Molyneux, 2006).

Por otro lado, fueron entrevistados/as funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Empleo, área que tiene a su cargo los programas de promoción del empleo, y de la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS. La opinión preponderante en relación con la incompatibilidad entre la AUH y los programas de promoción del empleo y la modificación de esa medida sostenía que se trataba un problema, ya que la restricción desalentaba la participación de las personas en los programas de empleo. Por ese motivo, le solicitaron a la ANSES –en el marco de reuniones de articulación– la revisión de la norma:

*“Vimos que la gente se iba de los programas de empleo por la AUH. Tuvimos con ANSES varias reuniones por ese motivo, llevó mucho tiempo de trabajo”* (Entrevista a importante asesora de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

En este sentido, los/as funcionarios/as de la Secretaría de Empleo señalaron que la desvinculación de los programas de empleo se generaba ante los incentivos económicos que encontraban las personas para optar por la AUH, en función de los cálculos sobre los montos de los ingresos y su perdurabilidad en el tiempo de una prestación y otra. En la mayoría de los casos, los incentivos económicos que brindaban los programas de empleo resultaban menores que los establecidos para la AUH, por lo tanto:

*“Muchas personas optaban por la AUH porque les permitía obtener mayores ingresos a partir de la transferencia monetaria, más aun en los casos de familias con varios hijos”* (Entrevista a importante asesora de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

Asimismo, los/as funcionarios/as explicaron que el derecho a la AUH es un beneficio que se obtiene hasta los 18 años –y sin límite en caso de discapacidad–, mientras que la ayuda económica que brinda el MTEySS se percibe durante un máximo de dos años y medio:

*“La AUH les garantizaba obtener ingresos por más tiempo que los programas de empleo”* (Entrevista a importante asesora de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

Por otra parte, la incompatibilidad también fue considerada como una situación a partir de la cual se *“contraponían”* derechos:

*“Por un lado, estaba el derecho de los niños y las niñas a la protección social, y por lo tanto a recibir la AUH, y por otro lado el de los adultos a mejorar sus oportunidades de inserción laboral, lo cual resultaba en una situación de injusticia”* (Entrevista a importante funcionaria de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

En este punto, la evaluación sobre la incompatibilidad realizada por funcionarios/as de la Secretaría de Empleo coincidía con lo manifestado por los/as funcionario/as de ANSES. Vale decir, plantearon como “injusto” que el derecho de los niños y las niñas impidiera el acceso de los adultos a su derecho al trabajo a través de los programas de empleo.

Algunos/as funcionarios/as del MTEySS reconocieron que la incompatibilidad con la AUH resultó una causa de baja de los programas de empleo predominante entre las mujeres, lo que constituyó un motivo para modificar la normativa; sin embargo, le restaron relevancia a la problemática alegando que consideraban que se trataba de una limitada cantidad de casos:

*“Había algunos casos de mujeres que se iban por la AUH, pero no eran tantos”* (Entrevista a importante funcionaria del MTEySS, 2014).

Los/as funcionarios/as señalaron que las quejas de los varones por no poder continuar con las capacitaciones y por tener que dejar de recibir la ayuda económica del MTEySS resultaron un factor muy importante a la hora de plantear la modificación de la norma que marcaba la incompatibilidad. La exclusión de los programas de empleo a causa de la AUH era interpretado como un problema y un motivo de queja frente al interés por recibir formación laboral y mejorar sus oportunidades de empleo:

*“Los varones se enojaban y se quejaban cuando al momento de inscribirse al programa surgía la incompatibilidad con la AUH que recibían sus hijos/as;*

*muchos manifestaban no tener relación con ellos/as ni con la madre de sus hijos/as, y que por eso no contaban con ese dinero”* (Entrevista a alto funcionario del MTEySS, 2014).

De esta manera, de acuerdo con lo expresado por los/as funcionarios/as de la Secretaría de Empleo, el reclamo de los varones resultó el factor que motorizó el pedido de cambio de la normativa de la AUH por parte del MTEySS. Sin embargo, el análisis del registro de casos de desvinculación del programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo – presentado en el Capítulo 4 de esta tesis– demuestra que, del total de casos de desvinculación del programa a causa de la AUH, el 98% corresponde a mujeres. Asimismo, desde 2009, las desvinculaciones del programa a causa de la incompatibilidad con la AUH en las mujeres oscilaron entre el 21% y el 44%, mientras que en los varones la AUH representó menos del 2%.

La percepción predominante entre funcionario/as evidencia un sesgo claramente maternalista: consideraron que para muchas mujeres con hijos/as resultaba más conveniente percibir la AUH que participar de los programas de empleo en términos de ingresos, ya que así obtenían un mayor beneficio económico y además podían quedarse en sus hogares al cuidado de sus hijos/as:

*“A las mujeres con más de un hijo les convenía económicamente y así podían quedarse al cuidado de sus hijos”* (Entrevista a alto funcionario del MTEySS, 2014).

Si bien el desempleo entre las mujeres fue destacado como una problemática, quedaba asociado en forma directa con la maternidad, contrariamente a lo que ocurría con los varones y la paternidad:

*“Para las mujeres es más difícil insertarse en el mercado laboral que para los varones, fundamentalmente para las que son madres, porque les cuesta resolver el tema del cuidado de sus hijos. Eso es un tema que hay que mejorar”* (Entrevista a alto funcionario del MTEySS, 2014).

En este sentido, la empleabilidad de las mujeres queda en un segundo plano, y la AUH es concebida como una solución para que las mujeres pobres permanezcan en sus

hogares al cuidado de sus hijos/as frente a la insuficiencia de servicios de cuidados infantiles. Asimismo, los/as funcionarios/as señalaron que para algunas mujeres los programas de empleo resultaban un medio para obtener ingresos a través de la ayuda económica más que un medio para obtener formación y capacitación laboral. Y que, para esos casos, la AUH resultaría una política que brinda una mejor solución:

*“En algunos casos, lo que buscaban las mujeres en los programas de empleo era obtener un ingreso de dinero para su subsistencia y la de sus familias, y para esas mujeres la AUH es una mejor política, ya que los programas de empleo las enfrentaban a la dificultad de no tener con quién dejar a sus hijos para participar de las capacitaciones”* (Entrevista a alto funcionario del MTEySS, 2014).

Según esta perspectiva, las mujeres priorizarían un mayor ingreso para sus hogares y el cuidado de sus hijos por sobre el desarrollo de sus capacidades individuales y las oportunidades para acceder a un empleo, mientras que en el caso de los varones sucedería lo contrario.

Las ideas y percepciones que predominan sobre los roles de varones y mujeres en la AUH obedecen a una concepción estereotipada de los géneros, donde se naturaliza la tradicional división sexual del trabajo. A partir de esta perspectiva, la imposibilidad de continuar en los programas de empleo era considerada un problema para los varones y una solución para que las mujeres pudieran volver a sus hogares y realizar las tareas de cuidado de sus hijos/as. Estas concepciones responden a un enfoque maternalista de la política social que justifica el incremento en las cargas de trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y las mantiene alejadas del mercado de empleo.

De esta forma, es posible apreciar que la relación que se establece en el marco de las ideas entre quienes hacen las políticas de la AUH y los programas de empleo no es neutral al género, sino que se configura a partir de representaciones y supuestos estereotipados que moldean la forma que adquieren las políticas (Béland, 2009; Fraser, 1994; Molyneux, 2006; Orloff, 1996). En consonancia con esas ideas normativas y estereotipadas sobre los roles de género, no hay una problematización acerca de los efectos sobre la empleabilidad de las mujeres de la “opción” por la AUH, ante la

incompatibilidad de los programas de empleo y el problema del desempleo entre las mujeres, fundamentalmente entre las más pobres.

Los programas de empleo representan una inversión a futuro para aquellas mujeres que buscan o necesitan la autonomía económica para formar y mantener sus hogares (O'Connor, Orloff y Shaver, 1999; Orloff, 1996). Sin embargo, la participación en las distintas actividades de capacitación implica tiempo de dedicación y esfuerzo, que, si no es acompañado por una oferta pública de servicios de cuidado, se torna insostenible para las madres en situación de pobreza (Esquivel y Faur, 2012). Así, la insuficiencia de servicios públicos de cuidado se ve compensada por el alejamiento de las mujeres del mercado de trabajo.

En este sentido, ocurre lo que Orloff (1996) identifica como la desigualdad de género que se produce en el marco de los regímenes de bienestar, ya sea a nivel sistémico –es decir a través de los programas–, o bien a nivel de cómo son percibidos los individuos en cuanto a sus demandas frente al Estado –a partir de esta concepción, los/as funcionarios/as consideran a los varones (junto con sus reclamos y expectativas) típicamente como individuos y trabajadores, en tanto que identifican a las mujeres como personas dependientes y miembros de una familia–. En las declaraciones mencionadas anteriormente, por ejemplo, esto se evidencia cuando los/as funcionarios/as de ANSES y del MTEySS señalan que los varones son típicamente los que trabajan, y que por eso son las mujeres quienes reciben la AUH, o bien cuando subrayan que son ellos lo que se quejan si no pueden participar de los programas de empleo porque en su familia reciben la AUH.

Lo que los/as funcionarios/as de la Secretaría de Empleo interpretan como incentivos para las mujeres son, en realidad, responsabilidades culturalmente adjudicadas a las mujeres y relacionadas con roles tradicionales de género. Estas representaciones de los roles de género orientan el análisis de los funcionarios para la toma de decisión, y de esta manera persisten en la política pública las características principales de la división sexual del trabajo –las mujeres continúan en el hogar como las responsables del cuidado de los miembros de la familia– y refuerzan la dependencia económica respecto del varón proveedor (Béland, 2009; Martínez Franzoni, 2005; Orloff, 1996, 1999).

Las concepciones estereotipadas de los géneros que predominan entre la mayoría de los/as funcionarios/as entrevistados/as –que normativizan la división sexual del trabajo y los roles tradicionales de género– determinan la forma que adopta la política (Béland, 2009). De esta manera, persisten en el esquema de bienestar en la Argentina las inequidades de género a partir de políticas sociales que refuerzan la división sexual del trabajo (Lopreite, 2012). Es decir que, si bien se promueven modificaciones en las políticas sociales a partir de los esfuerzos por generar programas que reconozcan el derecho a la protección social con el foco puesto en las mujeres pobres con hijos/as a cargo –como es el caso de la AUH–, son lentos los cambios que permiten incorporar la problemática del desempleo de esas mujeres desde un enfoque que promueva su empleabilidad y una independencia económica que posibilite su salida de la pobreza (Abramo, 2005).

### **5.3 La mirada de las funcionarias especialistas en género sobre la política social**

Hasta aquí el análisis se enfocó en los/as responsables directos/as de los programas de empleo y en cómo entienden la adopción de la medida. Sin embargo, el MTEySS cuenta con áreas específicas que ahondan en la problemática del empleo femenino, pero que al momento de diseñar las políticas públicas no fueron consultadas acerca del potencial impacto que éstas tendrían sobre las mujeres. Con el objetivo de conocer su visión, fueron entrevistadas funcionarias de la asesoría en temas de género de la Secretaría de Empleo y de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades en el ámbito del trabajo (CTIO).

La tarea del área de género que asesora a la Secretaría de Empleo del MTEySS se basa en la incorporación de la perspectiva de equidad de género en la formación y sensibilización de los equipos de trabajo de las oficinas donde se implementan los programas de promoción de empleo, y en la promoción de la incorporación de mujeres en oficios no tradicionales a través de los cursos que brindan los programas:

*“Nuestro objetivo es ir incorporando la perspectiva de género en la formación de quienes tienen a su cargo las capacitaciones y el trabajo directo con las personas que participan de los programas de empleo. En el año 2012 creamos un manual de apoyo sobre equidad de género para el trabajo de las oficinas de*

*empleo en los municipios (donde se implementan los programas). Además, estamos trabajando con esos equipos para promover cursos de formación para mujeres en oficios no tradicionales, que es una forma de ampliar las oportunidades de inserción laboral para las mujeres. Esto es más incipiente y son experiencias que se van desarrollando en algunas oficinas, pero la Secretaría de Empleo quiere continuar trabajando en esa dirección y ahí participamos nosotros”* (Entrevista a asesora de género de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

Otra de las áreas que trabaja en temas de género es la CTIO, que promueve el debate, en el marco de su articulado con los sectores gremiales y empresariales, en torno a la relevancia de distintas problemáticas que hacen al avance en la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y los roles de cada sector y el Estado, como por ejemplo en la provisión de los servicios de cuidados que alivie a las mujeres las cargas de trabajo doméstico para que puedan insertarse en el mercado de empleo:

*“Hoy por hoy, uno de los temas en los que hay que avanzar, y nosotras discutimos mucho en las reuniones con los distintos sectores, es acerca de la necesidad de aumentar los servicios públicos de cuidado, ya que su falta constituye un obstáculo para que las mujeres puedan capacitarse e incorporarse en el mercado de trabajo, porque tienen que ocuparse del cuidado de sus hijos/as, adultos mayores y de su hogar”* (Entrevista a funcionaria de la CTIO del MTEySS, 2014).

Respecto de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo, las funcionarias coincidieron en evaluar este impacto como un problema que afectó claramente a las mujeres. Según el diagnóstico de las funcionarias, existían incentivos para que las mujeres con hijos/as a cargo optaran por la AUH:

*“Esa exclusión de los programas de empleo de quienes recibían la AUH resultaba discriminatoria para las mujeres y las perjudicaba en sus oportunidades laborales, porque son ellas las que en general tienen a su cargo los/as hijos/as y terminan optando por la AUH, que les implica más ingresos que los programas de empleo y se recibe hasta la mayoría de edad de los/as*

*niños/as. La AUH es una muy buena política porque justamente con las dificultades que enfrentan las mujeres pobres para poder acceder a los servicios de cuidado para sus hijos/as es complejo que puedan salir a buscar trabajo o capacitación laboral. Sin embargo, muchas hacen el esfuerzo y eso lo demuestra la cantidad de mujeres que hay en los programas de empleo, pero la incompatibilidad con la AUH claramente hacía que quienes tenían hijos/as tuvieran que abandonar su trayecto en los programas y esto afectaba más a las mujeres”* (Entrevista a asesora de género de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

En cuanto a los motivos por los cuales la incompatibilidad afectaba más a las mujeres, la funcionaria señaló que el acento en las madres como únicas titulares generó mayores incentivos para que fueran ellas quienes debieran retirarse de los programas de empleo. Añadió que, en muchos casos –cuando las uniones no son formalizadas legalmente o los/as hijos/as no llevan el apellido de los padres–, son las madres las únicas reconocidas como titulares en los programas, y por eso resultaban excluidas en mayor medida de los programas de empleo cuando cobraban la AUH:

*“Cuando no están casadas formalmente o los/as hijos/as no son reconocidos con el apellido de los padres, las mamás son las que aparecen como titulares, y por eso eran las que se tenían que bajar de los programas. Entonces la incompatibilidad perjudica más a las mujeres y esto es discriminatorio. Más aun cuando ya sabemos que para las mujeres es más difícil incorporarse al mercado de empleo que para los varones, sobre todo si cuentan con bajo nivel educativo, escasa formación laboral y además tiene hijos/as, como es el perfil de las mujeres titulares de la AUH. Ahí hay que redoblar los esfuerzos desde las políticas públicas para que puedan insertarse al mercado formal de empleo, porque es una población especialmente vulnerable”* (Entrevista a asesora de género de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

Las funcionarias coincidieron en destacar que la AUH es una política que brinda apoyo a las mujeres con hijos/as a cargo ante situaciones de vulnerabilidad, pobreza y la falta de servicios de cuidados que les permitan disponer del tiempo necesario para trabajar. No obstante, el impacto de la incompatibilidad de la AUH con los programas

de empleo fue evaluado por las funcionarias de las áreas de género como un problema que afectaba especialmente a las mujeres y sus oportunidades laborales.

De esta forma, desde el enfoque de género, las funcionarias plantearon un análisis que identificó desigualdades entre varones y mujeres. Sin embargo, los/as responsables de los programas de empleo no les solicitaron a las áreas de género una evaluación o un informe sobre el impacto de la incompatibilidad entre los programas, ni tampoco las convocaron a las reuniones de trabajo entre el MTEySS y la ANSES para modificar esa normativa:

*“La modificación de la normativa es algo que se solicitó desde la Secretaría de Empleo a ANSES, pero desde esta área no tuvimos participación en eso”* (Entrevista a funcionaria de la CTIO del MTEySS, 2014).

*“Que algunas personas se iban de los programas de empleo por la AUH era algo que desde la Secretaría de Empleo todos sabíamos; seguramente fue eso lo que se planteó ante ANSES para solicitar la modificación de la normativa, sin embargo desde esta área de género no tuvimos participación en esas reuniones y tampoco se nos solicitó la elaboración de algún estudio de impacto de género. De todos modos, nos parece que es algo que va a beneficiar mucho a las mujeres y lo celebramos”* (Entrevista a asesora de género de la Secretaría de Empleo del MTEySS, 2014).

La presencia de áreas y especialistas que abordan los temas de género en el MTEySS hace posible incorporar enfoques e ideas que ponen en discusión las desigualdades entre varones y mujeres en el mundo del trabajo; esto se traduce en iniciativas destinadas a transformar la problemática a través de programas y debates con los distintos sectores involucrados. La creación de estos espacios en el Ministerio tiene el potencial de contribuir a modificar los estereotipos y sesgos de género en las políticas y los programas a través del intercambio de ideas entre quienes hacen las políticas y los especialistas en equidad de género (Béland, 2009; Orloff, 1999, 2003).

Sin embargo, la modificación de la normativa de la AUH y el trabajo con la ANSES fueron llevados a cabo sin tomar en cuenta los aportes de las áreas de género

para analizar los efectos de la incompatibilidad. De modo que han quedado soslayados los efectos desiguales en términos de género y las consecuencias negativas para las destinatarias de la AUH sobre sus oportunidades de acceso a una inserción laboral registrada. En este mismo sentido, cabe señalar que ANSES no tiene áreas avocadas a temas de género en su estructura y que, de acuerdo con los/as funcionarios/as de ese organismo entrevistados, no cuentan con asesores/as en el tema, lo cual tiene una gran relevancia respecto de la falta de perspectiva de género en lo relacionado con la incompatibilidad entre la AUH y los programas de empleo, que se refleja en el dictamen que revierte la medida y que ha sido confeccionado por dicho organismo.

En el marco de este estudio de tesis, fue entrevistada también una funcionaria del CNM con la finalidad de conocer el análisis del organismo rector en temas género en la Argentina, sobre la AUH y las desarticulaciones y articulaciones con las políticas que promueven el empleo.

Según la entrevistada, desde el CNM se considera que la AUH es una política que supone un avance respecto del PF (Plan Familias, presentado en el Capítulo 3 de esta tesis), que reforzaba el rol cuidador de las mujeres porque no había ninguna articulación posible con políticas de empleo. En cambio, la AUH –al ser una política dirigida a trabajadores/as desocupados/as– posibilita que las personas sin empleo, especialmente las mujeres, puedan ser consideradas como trabajadoras y no beneficiarias:

*“Con la AUH, el sujeto de derecho es el/la trabajador/a, ya no hablamos de pobres beneficiarios de una política, y esto es un avance para las mujeres que sufren en mayor medida que los varones la desocupación, y además son las que generalmente se ocupan de los/as hijos/as. Desde el Consejo, considerábamos que el Plan Familias era un programa dirigido a las mujeres pero que no les daba la oportunidad de trabajar o capacitarse, sólo las reconocía como cuidadoras, y creíamos que eso había que cambiarlo porque mantenía a las mujeres en la pobreza”* (Entrevista a funcionaria del CNM, 2014)

Para el CNM, con la AUH (como política dirigida a los/as desocupados/as) se abre la posibilidad de generar una articulación con programas que promueven el trabajo para las mujeres, como Ellas Hacen (programa de cooperativas de trabajo creado por el

MDS, presentado en el Capítulo 4 de esta tesis) y Manos a la Obra (programa de promoción de microemprendimientos, también del MDS). Sin embargo, reconocen que se trata de programas que, si bien fueron creados para que las mujeres que reciben la AUH puedan trabajar ya que requieren cargas horarias que les permiten interactuar con las tareas domésticas y de cuidado, no representan un tipo de empleo formal:

*“El programa Ellas Hacen fue pensado justamente para las mujeres que reciben la AUH y tienen más de tres hijos/as, para que puedan trabajar en las cooperativas y acceder a terminalidad educativa. La carga horaria que les requiere en la mayoría de los casos no es de más de cuatro horas por día, y como en general trabajan en sus barrios, les permite también poder cuidar de sus hijos/as. El Manos a la Obra, que apoya emprendimientos productivos pequeños, también lo pueden hacer las mujeres que reciben la AUH y en general les da la oportunidad de trabajar desde sus casas. Además, desde el Consejo pedimos que se incorpore a la AUH la posibilidad de que las empleadas domésticas pudieran recibir la prestación, y esta es otra forma de reconocer el trabajo de las mujeres. Sin embargo, éstas son líneas de trabajo dentro de la economía social, y si bien son avances para que las mujeres accedan al trabajo, no es un tipo de trabajo formal y eso implica que no es con todos los derechos laborales”* (Entrevista a funcionaria del CNM, 2014).

En este sentido, no constituyen una salida segura de la pobreza, ya que subsisten condiciones de precariedad laboral para esas mujeres; además, buscan generar las condiciones para que sean las mujeres quienes continúen cumpliendo con las responsabilidades de cuidado.

Respecto de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo del MTEySS, de lo expresado por la funcionaria surge que desde el CNM no se realizó un estudio sobre los impactos de género. No obstante, la funcionaria destacó como una estrategia para favorecer el desarrollo de las mujeres que desde allí sí se promovió la compatibilidad de la AUH con el programa Progresar, para contribuir a que las mujeres que reciben la prestación puedan acceder a estudios superiores y capacitación laboral. Además, señaló que el CNM trabajó con la ANSES para que se incorporara al programa

el acceso a servicios de cuidados infantiles, enfatizando que se trató de una medida destinada a favorecer la participación de las mujeres:

*“Desconozco la cantidad, pero como son las mujeres las que reciben la AUH en general, y como en muchos casos son ellas quienes tienen a su cargo a los/as hijos/as, serían las más afectadas. De todos modos, ahora con el Progresar hay un programa más para que las personas puedan continuar sus estudios y capacitarse en empleabilidad, y es muy bueno que sea compatible con la AUH porque les brinda mayores oportunidades también a las mujeres jóvenes con hijos/as. Justamente por eso desde el Consejo le pedimos a ANSES que se incorpore al programa la posibilidad de articular con el Ministerio de Desarrollo Social para que estas personas tengan prioridad para enviar a los/as niños/as a los centros de cuidado infantiles públicos, porque sabemos desde el Consejo que es algo que hace falta para que este tipo de programas funcionen para las mujeres, si no las mujeres se van porque necesitan ocuparse del cuidado”* (Entrevista a funcionaria del CNM, 2014).

Fueron analizadas, hasta aquí, las opiniones e ideas de funcionarias que trabajan en áreas y organismos con la responsabilidad de hacer abordajes de género y de defensa de los derechos de las mujeres, tanto del MTEySS como del CNM. Los testimonios coinciden en señalar que la AUH es una política claramente dirigida a las mujeres, ya que las beneficia al brindarles recursos, pero que por otro lado contribuye a que se refuerce el rol cuidador para las mujeres pobres. Por esa razón, la falta de articulación de los programas sociales –como de la AUH con políticas de empleo– perjudica en mayor medida a las mujeres. Desde el enfoque de género de las funcionarias, resultan particularmente valiosas las políticas públicas que transformen los estereotipos de género para mejorar la empleabilidad de las mujeres con hijos/as y que posibiliten una inserción laboral que les brinde más derechos.

#### **5.4 Las madres-trabajadoras en la nueva política social**

En el marco de lo expresado por los/as funcionarios/as, la AUH emerge como una política dirigida a las mujeres bajo el criterio de que son ellas las mejores –y más habituales– cuidadoras de los hijos y las hijas. Aquí se aprecia cómo predomina el

enfoque de inversión social en el futuro que caracteriza la política social de los últimos tiempos en América Latina, donde se prioriza la promoción del bienestar de las futuras generaciones, mientras que las madres son la vía a través de la cual los programas buscan alcanzar ese objetivo (Lopreite, 2012; Molyneux, 2006). En ese mismo sentido, prevalece el sesgo maternalista en la política: se fomentan las capacidades de las mujeres para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus familias, no así el desarrollo de sus aptitudes para mejorar su propia calidad de vida (Sen, 1999).

Los/as funcionarios/as entrevistados/as –de ANSES y del MTEySS, así como las especialistas en temas de género de las distintas áreas– coincidieron en destacar las dificultades que deben enfrentar las mujeres pobres para insertarse en el mercado formal de empleo. En esta línea, también concordaron en subrayar que la AUH resultaría un alivio económico ante esa dificultad y un reconocimiento al trabajo de cuidado que las mujeres realizan en su hogar. Pero si bien implica un reconocimiento a las cargas de trabajo doméstico y no remunerado que asumen las mujeres, también naturaliza ese rol para las mujeres que son madres. Entre los/as funcionarios/as, entonces, prevalecen concepciones sobre el derecho del acceso al empleo de varones y mujeres basadas en los supuestos culturales sobre la división sexual del trabajo (Béland, 2009).

Tanto los/as funcionarios/as de ANSES como los/as del MTEySS valoraron positivamente la AUH, ya que brinda recursos a las mujeres para que puedan estar en sus hogares para atender a sus hijos/as y resolver así la falta de servicios de cuidados infantiles. Desde la crítica de género, sin embargo, esto evidencia un alto grado de familiarización de la política social, toda vez que las responsabilidades de cuidado de los miembros de la familia recaen exclusivamente sobre las mujeres (Martínez Franzoni, 2005). De esta forma, sigue vigente entre los/as funcionarios/as esa lógica dual que asigna políticas sociales para los inempleables –este caso las madres pobres– y políticas de empleo para los empleables –en este caso los varones o las personas sin hijos/as (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2009; Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Cortés, 2013)–.

Por un lado, la política contribuye a la desmercantilización –algo que consigue separando el acceso al beneficio social de la relación de las personas con el mercado–, lo que resulta valorado positivamente por la crítica de género, pero por el otro refuerza

la familiarización de la protección social toda vez que recarga a las mujeres de trabajo doméstico no remunerado sin brindarles mayores oportunidades para mejorar su empleabilidad.

Por su parte, los/as funcionarios/as de ANSES y CNM destacaron el hecho de que la AUH sea compatible con la actividad como trabajadoras en casas particulares y con el programa Ellas Hacen, y señalan como positivo que se trata de labores que requieren pocas horas, lo que hace posible hacerlas convivir con las tareas de cuidado de los/as hijos/as que se asocian con el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH. Es decir, si bien surge una preocupación por el empleo de las mujeres pobres y madres –población que recibe la AUH–, ésta se resuelve favoreciendo la conciliación entre las tareas de cuidado y el trabajo, pero a través del empleo flexible. A pesar de que desde el CNM se destaca la implementación de programas o medidas dirigidos a generar oportunidades de trabajo para esas mujeres –por medio de Ellas Hacen, por ejemplo, o a través de la promoción de micro-emprendimientos–, a la vez se considera que se trata de un tipo de inserción precaria. Cabe señalar, además, que en todos los casos esas medidas apuntan a que las mujeres trabajen pocas horas y cerca de sus hogares para que puedan continuar cumpliendo con las responsabilidades de cuidados. De esta manera, hasta aquí el acento de la política social continúa puesto en el rol de cuidadoras para las madres. Se busca favorecer el “empleo de las madres”, y sin embargo se trata de un tipo de inserción que no les aporta todos los beneficios del empleo formal, y por lo tanto tampoco redundará en mayores posibilidades de salir de la pobreza ni de adquirir mayor autonomía e independencia económica (Abramo, 2005; Orloff, 1999).

Hasta aquí es posible apreciar que las ideas y concepciones que predominan entre quienes hacen políticas públicas obedecen a un enfoque maternalista de la política social. No obstante, el cese de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo y la implementación de Progresar –que no se trataría de medidas tomadas a partir de consideraciones relativas a la equidad de género, sino para aumentar la cobertura y el alcance de los programas– podría implicar cambios en el enfoque de la política social sobre las mujeres. En la práctica, estas medidas generan mejores condiciones para las mujeres en cuanto al acceso a la educación y a la formación laboral capaces de promover su empleabilidad.

Las especialistas en temas de género del MTEySS se alejan de las concepciones estereotipadas de las relaciones de género. Por otra parte, también coinciden en criticar el modo en que la política refuerza el rol doméstico de las mujeres, y subrayan que la falta de servicios públicos de cuidados infantiles se evidencia como una problemática que afecta las oportunidades de las mujeres con hijos/as a la hora de acceder a formación laboral y a una acorde inserción en el mercado de trabajo. Las dimensiones de género de a poco se van incorporando en estos ámbitos, como por ejemplo en los programas del MTEySS, que agregan la sensibilización en perspectiva de género a los equipos de las Oficinas de Empleo dedicados a brindar formación laboral; se realiza a través de la labor de áreas especializadas en la materia, que además se ocupan de desarrollar cursos de capacitación en oficios no tradicionales para las mujeres con el objetivo de mejorar sus oportunidades de empleo.

A su vez, la articulación de Progresar con el MDS para que quienes participan del programa puedan acceder a servicios de cuidados para sus hijos/as –algo que responde a los pedidos realizados también por las especialistas del CNM– es otro de los avances que incorpora criterios de equidad de género tendientes a promover la desfamiliarización de la política social y la interacción con las políticas de educación y el empleo. No obstante, estos progresos se generan más en la implementación que en el diseño de la política: es en esa instancia que –a través de las áreas o los organismos que trabajan sobre temas de género y derechos de las mujeres– se generan modificaciones en el enfoque de las políticas sociales a partir de la introducción de concepciones de equidad de género que permiten corregir los sesgos maternalistas del diseño y su normativa (que enfatizan el rol de cuidadoras para las madres) y dar lugar a que se promueva el empleo para esas mujeres (Béland, 2009; Orloff, 1999, 2006).

Por medio de la contribución de estas especialistas, se producen cambios en las políticas que promueven la equidad de género, alientan la visibilización y la superación de los obstáculos, y moldean el acceso de las mujeres a la educación y al empleo, a la capacidad de cuidar de sus familias y la posibilidad de escapar de la pobreza (Htun y Weldon, 2010).

Los aportes de estas especialistas de género posibilitan que las desigualdades de género en el acceso al empleo formal puedan ser tomadas en cuenta por la política

social, en la medida en que el desempleo de las mujeres con hijos/as pasa a ser una problemática a abordar por los programas (Béland, 2009). En este sentido, la incorporación de la perspectiva de género al abordaje de las políticas tiene el potencial de transformar la desigualdad entre varones y mujeres. Estos cambios podrían generar un avance desde políticas para mujeres cuidadoras hacia políticas de empleo para las madres (Orloff, 2006). Sin embargo, hasta el momento, esos cambios a partir de dimensiones de género que se toman en cuenta en la articulación de los programas que promueven el empleo y la AUH obedecen a modificaciones paulatinas que se van agregando en la implementación de la política social.

## 5.5 Conclusión

La modificación de la normativa que establecía la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo no se llevó a cabo con el objetivo subsanar la discriminación de las mujeres titulares de la AUH. La medida que establece la compatibilidad tiene el objetivo, de acuerdo a los argumentos del dictamen, de reconocer el derecho al trabajo de las personas que reciben AUH por sus hijos/as, pero no persigue el fin declarado de promover la equidad de género. Tanto los/as funcionarios/as de ANSES como los/as del MTEySS reconocieron el problema que surgía por la exclusión de las titulares de la AUH de los programas de empleo a raíz de la incompatibilidad, pero no realizaron ninguna distinción de género, aunque la mayor parte de las bajas de los programas de empleo por ese motivo correspondan a mujeres. Sorprendentemente, esta causa tuvo menos peso que la demanda de los varones, aun cuando el análisis de los casos de desvinculaciones generados por la AUH –Capítulo 4 de esta tesis– demuestra que son las mujeres las más afectadas, mientras que entre los varones son muy pocas las desvinculaciones por este motivo. La escasa relevancia que los/as funcionarios/as de ambos organismos le asignaron al impacto de la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo para la empleabilidad de las mujeres tiene su correlato en las ideas estereotipadas acerca de la división sexual del trabajo –que enfatizan el rol cuidador para las mujeres pobres alejadas del mercado de trabajo– que prevalecen entre esos/as funcionarios/as a cargo de los programas y que se reflejan en el sesgo maternalista de la AUH.

A pesar de que eliminar la incompatibilidad de la AUH con los programas de empleo tendría un efecto positivo para la empleabilidad de las mujeres (que eran las más afectas por la medida), ese cambio en la normativa no se tomó en base a un análisis pensado para evitar la inequidad de género que resultaba de la exclusión de los programas de empleo de las mujeres.

Las especialistas en temas de género del MTEySS y del CNM fueron las que reconocieron más enfáticamente las dificultades que enfrentan las mujeres pobres con hijos/as para acceder al empleo formal, y aseguraron que buscan transformar esta situación desde el interior del Estado. Sólo recientemente, como resultado del intercambio de ideas entre quienes hacen las políticas y las especialistas en temas de género, se produjeron los cambios en la AUH que permitieron la articulación con el Progresar. Dado que se trata de un programa implementado hace muy poco, todavía no hay datos oficiales y/o publicados sobre su funcionamiento. Sin embargo, es importante destacar que, a diferencia de los otros programas de empleo, el Progresar incorpora la articulación con el MDS para el acceso de los/as participantes con niños/as a cargo a los servicios de cuidado. De esta forma, se promueve un enfoque de equidad de género desde el CNM. Estos cambios implican un avance en la articulación entre las políticas sociales y las de empleo que contribuye al acceso de las madres pobres a servicios que podrían mejorar sus oportunidades de empleabilidad.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

---

El jueves 12 de marzo de 2015, en un acto sobre modificaciones al recientemente creado programa Progresar, la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, sostuvo:

*“Ya por el solo hecho de tener el hijo tenés derecho a tener el Plan Progresar, porque a los jóvenes con hijos se los reconoce como un grupo familiar autónomo y esto fundamentalmente –quiero decirlo– beneficia al género femenino, porque el 85 por ciento de los que están en el Plan Progresar y tienen hijos somos nosotras las mujeres. Porque la que queda embarazada tiene que hacerse cargo del pibe, y está muy bien, pero también queremos ayudarla para que estudie, para que el hijo no sea un castigo sino una bendición y se la pueda considerar como un grupo familiar autónomo, que es también defender la familia y también defender la vida”.*<sup>45</sup>

¿Implican estas manifestaciones públicas de la Presidenta un cambio sustancial en la concepción de la política social, en cuanto al derecho de las madres pobres de mejorar su empleabilidad? En principio, y a la luz del análisis realizado en esta tesis, puede sostenerse que la posibilidad de las madres pobres de conciliar su rol doméstico adjudicado a través de la AUH y su derecho a demandar empleo formal se vería cristalizado en las modificaciones normativas y en la creación del Progresar, que desestima las incompatibilidades entre programas sociales y programas de empleo. Sin embargo, este proceso es complejo e incipiente. Esta investigación, realizada a la luz de

---

<sup>45</sup> Discurso de la Presidenta de la Nación. Cadena Nacional desde el Salón de las Mujeres Argentinas del Bicentenario. Jueves 12 de Marzo de 2015. Recuperado de:

<http://www.presidencia.gob.ar/informacion/discursos/28454-palabras-de-la-presidenta-en-la-presentacion-de-la-ampliacion-del-programa-progresar-2015>

los aportes de la crítica feminista a la teoría clásica de los regímenes de bienestar, da cuenta de estos cambios.

Pueden extraerse conclusiones de acuerdo con las tres dimensiones de análisis presentadas en el capítulo teórico. Estas son: desfamiliarización, desmercantilización e ideas y concepciones que sustentan las políticas públicas.

### **Desfamiliarización**

La AUH es un PTCI que no es acompañado por una política amplia de cuidado infantil que permita aliviar las cargas de trabajado no remunerado de las mujeres. El sesgo maternalista de la política refuerza el rol de cuidadoras de las mujeres. En este sentido, la AUH otorga a las mujeres un rol excluyente como “conducto” a través del cual la política alcanza sus objetivos de combate a la pobreza. De esta forma, compensa económicamente a las madres para que cumplan con tareas de cuidado, no contribuye a la desfamiliarización de la protección social y reproduce desigualdades de género. Esto fue señalado en base a estudios anteriores que ya ponían el acento en la crítica feminista de la AUH, a partir de los cuales esta tesis avanza en las implicancias de esta política para la empleabilidad de las mujeres destinatarias del programa. A esto se suman los obstáculos que enfrentan las madres en situación de pobreza para incorporarse al empleo formal, lo que conduce a la segunda dimensión de análisis presentada en esta tesis.

### **Desmercantilización**

La desmercantilización de la protección social implicaría una mercantilización previa; es decir, la inserción en el mercado formal de trabajo. Esto es más evidente en el caso de los modelos bismarckiano y liberal, ya que el derecho a la protección social está vinculado con la ocupación y no como un derecho de ciudadanía típico del modelo socialdemócrata. Si bien la AUH supone un avance en cuanto a la desmercantilización de la protección social, tiene consecuencias directas sobre el tipo de empleo al que acceden las mujeres pobres afectando sus oportunidades de independencia económica y autonomía. Como ya fue señalado, las mujeres pobres están excluidas del mercado de

trabajo formal en un régimen de bienestar que, sin embargo, promueve el empleo como vía para la obtención de los reaseguros y beneficios de la protección social. Como ya fue expuesto a lo largo de la tesis, el tipo de actividades compatibles con la AUH desde el inicio de su implementación, a saber: el servicio doméstico y programas del MDS enmarcados en la economía social, refuerzan estereotipos y desigualdades de género. No obstante, la mayor parte de las titulares se encuentra fuera del mercado formal de trabajo.

Siguiendo esta línea de análisis, esta tesis se centró en las consecuencias de género de la incompatibilidad de la AUH, que se mantuvo hasta el mes de noviembre del año 2013, con los principales programas de promoción de empleo a nivel nacional: programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el SCyE. De ese examen surge que las mujeres resultaron las principales excluidas de los programas de empleo como producto de esa incompatibilidad. El 98% de los casos de desvinculaciones del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo por motivo de la incompatibilidad con la AUH, corresponde a mujeres. Además, este resultó el principal motivo de desvinculación de las mujeres del programa hasta el cese de la incompatibilidad. En el caso del SCyE, quienes cobraban AUH quedaban directamente fuera del programa. El análisis realizado demuestra que la desvinculación entre las políticas sociales y las políticas activas de empleo tiene claros impactos de género que afectan los derechos de las mujeres al trabajo y la salida de la pobreza. Desde la crítica feminista, es posible establecer que el maternalismo y familiarismo de la política social y la disociación con las políticas de empleo promovía la “desmercantilización de las madres pobres”, en el sentido de que las excluía de los programas que brindan mayores y mejores oportunidades de ingresar al mercado formal de empleo.

Un cambio en la política social se produce con el levantamiento de la incompatibilidad entre la AUH y los programas de empleo, producido a fines del año 2013, y la articulación con el programa Progresar. Este cambio marca un punto de inflexión en la vinculación entre las políticas sociales y de empleo que conlleva el potencial de beneficiar la empleabilidad de las mujeres. Si bien la modificación en la normativa de la AUH sobre la incompatibilidad con los programas de empleo no obedece a criterios de igualdad de género, más recientemente en el Progresar fueron incorporados criterios de género que favorecieron tanto la articulación con la AUH

como con servicios de cuidado infantil para quienes tienen hijos/as. La interacción con los programas que promueven la educación y el empleo hace posible que las madres pobres puedan acceder a mayores oportunidades de inserción laboral. Tal es así que con el levantamiento de la incompatibilidad ya no se registraron bajas en los programas de empleo por motivo de la AUH. Asimismo, en el Progresar más del 60% de los participantes son mujeres, y la mayor parte de los participantes con hijos/as también son mujeres. De esta forma, el empleo de las madres pasa a convertirse en un problema para las políticas públicas.

No obstante, cabe señalar que la mayor incorporación de mujeres a los programas que promueven el empleo y la educación no es suficiente para revertir las desigualdades de género en el acceso al trabajo formal, como lo demuestran las estadísticas expuestas en la tesis. Si bien se trata de un punto que excede el trabajo de este documento, el éxito de los programas en cuanto a hacer efectiva una mayor inserción de las mujeres al mercado formal de empleo es imprescindible para avanzar en la equidad de género.

### **Ideas y valores**

Esta dimensión es relevante, como se señaló en el capítulo teórico, ya que las ideas, las concepciones y los supuestos influyen y moldean las políticas públicas. Desde la perspectiva de género, las ideas y los valores de los tomadores de decisión con respecto a los roles productivos, vinculados al mundo del trabajo en general y los roles reproductivos asociados con las tareas domésticas y del mundo de lo privado tienen impacto sobre las políticas. En relación con lo estudiado en esta tesis, en la vinculación de la AUH con las políticas activas de empleo surge de forma evidente el sesgo maternalista que conserva la política social, ya que retribuye el rol doméstico y de cuidado a las madres y refuerza el familiarismo de la protección social. Contrariamente, prevalecen entre los/as funcionarios/as supuestos que naturalizan el rol productivo para el varón. Del análisis de las ideas y prioridades de los/as funcionarios/as entrevistados/as se evidencia mayor preocupación por el perjuicio ocasionado a los varones de la restricción para acceder a los programas de empleo que para el caso de las mujeres, aun cuando son éstas quienes resultan principalmente excluidas. En este

sentido, predomina una concepción estereotipada sobre los roles de género y la división sexual del trabajo entre los tomadores de decisión que se refleja en las políticas.

El reconocimiento a las madres como cabeza de las familias al cuidado de los/as niños/as es un cambio respecto de la política tradicional, pero no las equipara al rol de proveedor tradicionalmente asignado al varón, sino que las compensa por su rol de cuidadoras. No obstante, las transferencias condicionadas de ingresos no alcanzan para la independencia y autonomía económica de las mujeres. Además, los incentivos vinculados con el acceso al empleo formal son escasos, ya que persiste una segregación y discriminación en el mercado de trabajo para esas mujeres y, como se señaló anteriormente, las políticas de empleo parecen ser más efectivas con los varones que con las mujeres. Los motivos que subyacen a estos factores escapan a esta tesis. Pero sí hay dos factores que saltan a la luz que inciden sobre las oportunidades de empleo de las madres pobres: la falta de servicios de cuidado y el refuerzo del rol doméstico para las mujeres en la política social.

Es importante destacar el rol de las funcionarias especialistas en temas de género, así como la existencia de áreas específicas para el abordaje desde esta perspectiva, ya que tienen impactos positivos en términos de equidad de género. Tanto en la órbita del MTEySS como en el CNM, las especialistas promovieron intervenciones que contribuyeron a visibilizar los obstáculos y las desigualdades de género que afectan los intereses de las mujeres en la implementación de los programas, y específicamente en cuanto al acceso al trabajo digno. Estos aportes pueden apreciarse sobre todo en la intervención del CNM para la articulación de la AUH con el programa Progresar, y en la disposición de servicios de cuidado infantiles, que también favorece la incorporación de mujeres con hijos/as al programa en la medida en que les permite aliviar cargas en las tareas de cuidado.

Del análisis realizado en el marco de esta tesis, también surgen principalmente dos recomendaciones. La primera de ellas es acerca de la necesidad de incorporar el enfoque de género en el diseño de las políticas públicas, a los fines de promover la equidad de género y la igualdad de oportunidades. Se trata de transversalizar la perspectiva de género en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esto es, incorporar el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de

mujeres y varones a través de las políticas, reconociendo y asumiendo como un problema público la existencia de desigualdades de género. En este sentido, se sugiere la institucionalización de la asesoría o bien área especializada en perspectiva de género en los organismos que desarrollen programas sociales para evitar los sesgos que reproducen inequidades de género. Especialmente se recomienda que los PTCI sean complementarios- no excluyentes- de las políticas activas de promoción del empleo. Se recomienda también que las políticas sociales se sustenten sobre la ampliación de la oferta pública de servicios de cuidados, para contribuir así a la desfamiliarización de la protección social. Asimismo, la promoción del involucramiento de los varones en las responsabilidades de cuidado y bienestar familiar reconoce el derecho de los varones a formar parte de la crianza de sus hijos/as y colabora con la equidad de género. Estos factores generan condiciones distributivas más justas en las cargas de trabajo doméstico asociadas con la producción de bienestar, y brindan mayores oportunidades a las mujeres pobres de aliviar las cargas de las tareas de cuidado y conciliar su inserción en empleos de calidad.

La segunda de las recomendaciones apunta a que los programas que promueven el empleo incrementen sus esfuerzos para hacer efectiva una mayor incorporación de las mujeres al mercado formal de trabajo. En especial se sugiere un mayor énfasis en las políticas de promoción del empleo para las mujeres mayores de 24 años de edad, que quedan por fuera de los Programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Progresar. Las desigualdades que persisten entre varones y mujeres en el acceso al empleo registrado atentan contra el derecho a la igualdad de oportunidades de las mujeres en el acceso al trabajo. Así, el derecho a la igualdad va aparejado al principio de no discriminación de acuerdo con lo establecido en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), a la que suscribe en la Constitución Nacional el Estado argentino. Por lo tanto, deben ser atendidos los obstáculos en torno a los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional que sufren las mujeres pobres y madres como un problema no individual sino de las políticas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Abramo, L. (2005): “Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo: Experiencias y desafíos”, en *Revista de Trabajo N°1, El empleo en el debate de las Américas*. MTEySS, Buenos Aires.
- ANSES (2010): *Asignación Universal por Hijo. Primer Aniversario*, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, Buenos Aires.
- (2012): *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, Buenos Aires.
- (2013): *Boletín cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, II° cuatrimestre de 2013, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, Buenos Aires.
- (2013): *Boletín cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, I° cuatrimestre de 2013, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, Buenos Aires.
- (2013): “La ANSES destinará más de \$34 mil millones para el pago de prestaciones en diciembre”, 28 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-destinara-mas-de-mil-millones-para-el-pago-de-prestaciones-en-diciembre-952>
- Arcidiácono, P. (2010): “Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible?”, en Pautassi, L. (coord.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos.
- Arcidiácono, P.; Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010): “La experiencia comparada en materia de ‘clasificación’ de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas”, en *Revista Trabajo y Sociedad*. N° 14, vol. XIII, Santiago del Estero, Argentina.

- Arcidiácono, P.; Barrenechea, V. y M. Straschnoy (2011): “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?”, en *Revista Margen*. N° 61, junio de 2011, edición digital, Buenos Aires.
- Barrientos, A. (2009): “Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America”, en *Economy and Society* (38-1) 87-108.
- Bastagli, F. (2007): “From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America”, STICERD, London School of Economics and Political Science, Londres.
- Béland, D. (2009): “Gender, Ideational Analysis, and Social Policy”, en *Social Politics*, 16(4): (558-581). Oxford University Press.
- Borchorst, A. (1994): “Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC”, en Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. Londres, Sage Publications.
- Bradshaw, S. (2008): “From Structural Adjustment to Social Adjustment: A Gendered Analysis of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Nicaragua”, en *Global Social Policy*, Vol. 8, No. 1.
- Bussemaker, J. y K. Van Kersbergen (1994): “Gender and Welfare State: Some Theoretical Reflections”, en Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. Londres, Sage Publications.
- Campbell, J. (2002): “Ideas, Politics, and Public Policy”, en *Annual Review of Sociology*, N° 28 (21-38).
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011): “Programa de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cerrutti, M. y G. Binstock (2009): “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”. Serie Políticas Sociales N° 147, CPAL, Santiago de Chile.
- CIFRA. Basualdo, E. (coord.) (2010): *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación. Documento de Trabajo N° 7*, Buenos Aires.
- Cortés, R. (2013): “Políticas laborales y transferencia de ingresos: ¿estrategias compensatorias? Argentina 2002-2011”, trabajo presentado en el Segundo Foro de la Asociación Internacional de Sociología (ISA), agosto, Buenos Aires.

- (2014): “Zoom del mercado laboral”, entrevista para el Boletín del programa de Protección Social de CIPPEC, 18 de marzo de 2014, Zoom N° 1.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Esquivel, V.; Faur, E. y E. Jelin (eds.) (2012): *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el Estado y el mercado*. Ides, UNFPA, UNICEF.
- Esquivel, V. y E. Faur (2012): “Beyond Maternalism? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina”, en Razavi, S. y S. Staab (eds.), *Global Variations in the Political and Social Economy of Care*. Londres, Routledge, UNRISD.
- Fraser, N. (1994): “After the Family Wage. Gender Equity and the Welfare State”, en *Political Theory*, 22-4, (591-618).
- García, A. (2014): *Igualdad de género en las políticas públicas: el caso de los Programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Familias por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo*. Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Garganta, S. y L. Gasparini (2012): *El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina*, Documento de Trabajo N°133, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Htun, M. y S. Weldon (2010): “When Do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy”, en *Perspectives on Politics* (8-1), (207-216).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2012): *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*, Serie B N° 2, Buenos Aires. Disponible en: Base de datos REDATAM.
- (2013): *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*, Tercer trimestre de 2013, Buenos Aires.
- (2013): *Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva 2013*, Buenos Aires.
- (2014): *Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo: Resultados preliminares*, Buenos Aires.

- Jenson, J. (2010): “Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America”, en *Global Social Policy* Vol. 10, N° 1, (59-84).
- Koven, S. y S. Michel (eds.) (1993): *Mothers of the New World: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*. Nueva York, Routledge.
- La Nación* (2009): “‘Es el sistema más redistributivo y más justo’, dijo Cristina Kirchner”, 29 de octubre de 2009. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1191981-es-el-sistema-mas-redistributivo-y-mas-justo-dijo-cristina-kirchner>
- Langan, M. e I. Ostner (1991): “Gender and Welfare: Toward a Comparative Framework”, en Room, G. (ed.), *Toward a European Welfare State?* Bristol, SAUS (127-50).
- Lopreite, D. (2012a): “¿Las mujeres y los niños primero? Nuevas estrategias de inversión social en América Latina”, en *Nueva Sociedad* N° 239 (122-136).
- (2012b): “Gendering Welfare State Regimes in Latin America: Argentina in Comparative Perspective”, en Diez, J. y S. Franceschet (eds.), *Comparative Public Policy in Latin America*. Toronto, The University of Toronto Press. (228-246).
- Lopreite, D. y L. Macdonald (2013): “Gender and Welfare Regimes in Latin America: Early Childhood Education and Care Policies in Argentina and Mexico”, en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*.
- Lo Vuolo, R. (2009): “Asignación por Hijo”, en *Documento de Trabajo N° 21*. CIEPP, Buenos Aires.
- Lozano, C.; Raffo, T. y otros (2011): *Actualización de la cobertura “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (AUE)*, Buenos Aires, IPyPP.
- McLanahan, S; Casper, L. y A. Sørensen (1995): “Women’s Roles and Women’s Poverty”, en Mason, K. y A. Jensen (eds.), *Gender and Family Change in Industrialized Countries* (258-78). Oxford, IUSSP/Oxford University.
- Martínez Franzoni, J. (2005): “Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO Vol. 4, N° 2.

- Martínez Franzoni, J. y K. Voorend (2010): “Blacks, Whites, or Grays?: Conditional Transfers and Gender Equality in Latin America”, en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 19, N° 3 (383-407).
- Mazzola, R. (2011): *Redefinición de prioridades en la política social de un país federal. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina y su impacto sobre la política social de infancia de la provincia de Buenos Aires*. Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- (2012): *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Ministerio de Trabajo de la Nación Argentina (MTEySS) (2011): *Trabajo, Ocupación y Empleo. La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales*, Serie Estudios/10, Buenos Aires.
- (2013): *Trabajo, Ocupación y Empleo. Investigaciones 2013: Estudios sobre multinacionales y evaluación de políticas públicas*, Serie Estudios/12, Buenos Aires.
- (2013): *Boletín de estadísticas laborales*, 2° trimestre de 2013, 31 aglomerados urbanos.
- (2014): *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Febrero de 2014*. Informe mensual. Elaborado por la Dirección de Información Estratégica para el Empleo de la Secretaría de Empleo.
- (2014): *Seguro de Capacitación y Empleo, Febrero de 2014*. Informe mensual. Elaborado por la Dirección de Información Estratégica para el Empleo de la Secretaría de Empleo.
- (2014): *Proemplear: una nueva herramienta para dar respuesta a los desafíos del actual contexto laboral*.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2014): *1° Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de “Ellas Hacen”*.
- Molyneux, M. (2006): “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, en *Social Policy & Administration*, Vol. 40, N° 40, UK.
- O’Connor, J.; Orloff, A. y S. Shaver (1999): *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge University Press.

- OIT. Bertranou, F. (coord.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA. “Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización”, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.
- OIT y OMS (2010): *Iniciativa del Piso de Protección Social. Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas*.
- Orloff, A. (1993): “Gender and Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare State”, en *American Sociological Review*, N° 58 (303-28).
- (1996): “Gender in the Welfare State”, en *Annual Review of Sociology*, N° 22 (51-78).
- (1999): “Motherhood, Work and Welfare in the United States, Britain, Canada and Australia”, en Steinmetz, G. (ed.), *State/Culture: State-formation after the Cultural Turn*, (321-54). Ithaca, Cornell University Press.
- (2006): “From Maternalism to ‘Employment for All’: State Policies to Promote Women’s Employment across the Affluent Democracies”, en Levy, J. (ed.), *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization* (230-68). Cambridge, Harvard University Press.
- Página/12 (2013): “Cambio estructural con las mujeres a la Cabeza”, 27 de Mayo de 2013. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220910-2013-05-27.html>
- (2014): “Un salto de siete años en la distribución del ingreso”, 16 de mayo de 2014. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-246390-2014-05-16.html>
- Pautassi, L.; Arcidiácono, P. y M. Straschnoy (2013): *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y la satisfacción de derechos*. CEPAL – UNICEF, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014): *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2014: Género en el trabajo: brechas en el acceso a puestos de decisión*, 1ª ed. Buenos Aires, Argentina.

- Repetto, F. y G. Díaz Langou (2014): “Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina”, en *Documento de Políticas Públicas/Recomendación*, N°137. CIPPEC, Buenos Aires.
- Repetto, F.; Díaz Langou, G. y V. Marazzi (2009): “¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo”, en *Documentos de Políticas Públicas*, N° 67. CIPPEC, Buenos Aires.
- Repetto, F. y F. Potenza Dal Masetto (2012): *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. CEPAL/BMZ-GIZ, Santiago de Chile.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011): “Programa de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?”, en *Serie Mujer y Desarrollo* N° 109. CEPAL, Santiago de Chile.
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom*. Nueva York, Anchor Books.
- Tabbush, C. (2009): “Gender, Citizenship and New Approaches to Poverty Relief: Conditional Cash Transfer Programmes in Argentina”, en Razavi, S. (ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”?* Londres y Nueva York, UNRISD/Routledge.
- Télam (2014): “La Presidenta lanzó un programa de protección social para los jóvenes de entre 18 y 24 años”, 22 de enero de 2014. Recuperado de:  
<http://www.telam.com.ar/notas/201401/49040-cristina-lanzo-el-progresar.html>

**Sitios Web consultados:**

**ANSES:** <http://www.anses.gob.ar/>

**INFOLEG:** <http://www.infoleg.gov.ar/>

**MDS:** <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

**MTEySS:** <http://www.trabajo.gov.ar/>

**OIT:** <http://www.oit.org.ar/portal/>

**ONU MUJERES:** <http://www.unwomen.org/es/>

**PNUD:** <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>

**PRESIDENCIA DE LA NACIÓN:** <http://www.presidencia.gob.ar/>



Universidad de  
**San Andrés**

**Normativa consultada:**

Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2005). Ley N° 26061:

*Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes.*

Poder Ejecutivo Nacional (2009). Decreto N° 1602/09: *Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.* AUH.

Poder Ejecutivo Nacional (2011). Decreto N° 446/11: *Modifícase la Ley N° 24714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social.* AUE.

Poder Ejecutivo Nacional (2006). Decreto N° 336/2006: *Creación del Seguro de Capacitación y Empleo.*

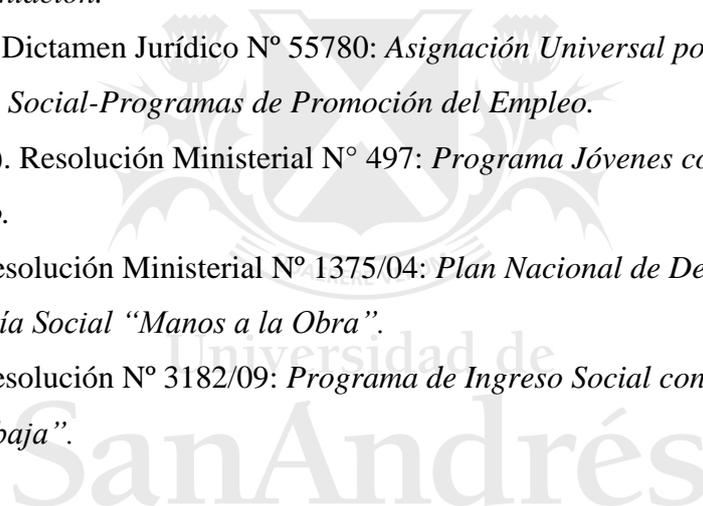
ANSES (2009). Resolución N° 393/09: *Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación.*

ANSES (2013). Dictamen Jurídico N° 55780: *Asignación Universal por Hijo para Protección Social-Programas de Promoción del Empleo.*

MTEySS (2008). Resolución Ministerial N° 497: *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.*

MDS (2004). Resolución Ministerial N° 1375/04: *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.*

MDS (2009). Resolución N° 3182/09: *Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.*



## ANEXO I

---

### Entrevistas realizadas

**Arias, Roberto:** Director del Observatorio de Seguridad Social de ANSES. Fecha de realización de entrevista: 6 de agosto de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Barroetaveña, Matías:** Secretario de Empleo del MTEySS. Fecha de realización de la entrevista: 14 de julio de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Bernis, Maira:** Coordinadora del Observatorio de Seguridad Social de ANSES. Fecha de realización de entrevista: 6 de agosto de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Hammar, Olga:** Presidenta de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, MTEySS. Fecha de realización de la entrevista: 19 de agosto de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Orsino, Susana:** Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales del CNM. Fecha de realización de la entrevista: 17 de septiembre de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Roca, Emilia:** Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social del MTEySS. Fecha de realización de la entrevista: 11 de septiembre de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Rodríguez, María José:** Asesora de Género y Diversidad Sexual de la Secretaría de Empleo del MTEySS. Fecha de realización de la entrevista: 17 de julio de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Sladogna, Mónica:** Dirección de Gestión de Políticas de Formación Profesional, Dirección del Fortalecimiento Institucional del MTEySS. Fecha de realización de la entrevista: 11 de Julio de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Wentzel, Claudia:** Asesora de la Secretaria de Empleo del MTEySS. Fecha de realización de la entrevista: 17 de julio de 2014, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.