

Mesa: DERECHOS, GÉNERO Y GENERACIONES: DISPUTAS Y NEGOCIACIONES SOBRE PROTECCIÓN Y BIENESTAR

El maternalismo en su laberinto. Protección social, género e infancia en la Argentina

Eleonor Faur,

Investigadora

Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)/Centro de Investigaciones Sociales (CIS)¹

¿Cuál es el lugar otorgado al cuidado infantil en las estrategias estatales de alivio de la pobreza?
¿Sobre qué presupuestos de género y concepciones de la maternidad el Estado delimita sus intervenciones cuando éstas se concentran en los sectores populares? A partir de estos interrogantes, y de comprender que el cuidado de niños, niñas y adolescentes constituye (por acción u omisión) un elemento central en dichas políticas, esta ponencia analiza la relación entre la provisión de las políticas sociales, las familias y las mujeres pobres. Se explora la protección social en dos momentos históricos distintivos en el campo político, social y económico de la Argentina: los programas de transferencias condicionadas aplicados en el siglo XXI y el abordaje vigente a fines del siglo pasado.

La base empírica de esta exploración consiste en un conjunto de programas aplicados en la Argentina durante el período 2002-2011: el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, el *Programa Familias por la Inclusión Social* y la *Asignación Universal por Hijo*, los cuales focalizan su intervención en hogares pobres con niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años. El

¹ Este texto es una revisión de un fragmento del libro: *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual* (2014).

contrapunto entre estas políticas y las de la década de los noventa será posible a través del análisis de la literatura especializada.

En un escenario de crecimiento económico y con un Estado tanto más presente que en décadas pasadas, se indagará qué cambió y qué persiste en el vínculo entre el Estado y las mujeres pobres. En particular, ¿quién es el sujeto de la nueva protección social? ¿Cuáles son los supuestos de la nueva protección social con respecto a la diada trabajo remunerado/cuidado? ¿O acaso el *maternalismo* –que atribuye a las mujeres la responsabilidad casi total del bienestar de sus hijos– continúa filtrando los cimientos de las políticas sociales?

El género de las políticas sociales de fin de siglo

Durante la década del noventa, las políticas de corte neoliberal resultaron en un aumento inédito del desempleo, la pobreza y la desigualdad. Con la retirada del Estado, los hogares quedaron prácticamente librados a su suerte frente al deterioro y la creciente mercantilización de los servicios públicos de salud, educación, vivienda, jubilaciones y pensiones. El impacto regresivo de las medidas económicas y sociales fue absorbido por las familias y las redes sociales y comunitarias, en tanto que el Estado consolidaba programas focalizados y de baja cobertura dirigidos a los hogares pobres.

La crisis del ajuste afectó a las mujeres pobres de manera distinta que a los hombres. Allí donde las crisis económicas erosionaron la protección del riesgo social, fueron las mujeres quienes, aumentando y multiplicando su intervención en los ámbitos productivo, reproductivo y comunitario, apuntalaron la supervivencia de los miembros de sus hogares y comunidades. La acción colectiva de las mujeres se extendió y multiplicó en los barrios de los sectores populares para hacer frente a la pauperización de sus hogares, y las políticas sociales comenzaron a servirse

de esa energía organizativa –y de esa fuerza de trabajo no remunerada– para dar sustentabilidad a muchos de los programas paliativos. Bajo la égida de los organismos de financiamiento internacional, el modelo de intervención social argentino implicó no sólo el fomento de las políticas focalizadas, sino también la expectativa de que los beneficiarios de esos programas aumentaran su “participación”, no en el diseño, monitoreo y evaluación de los planes, sino en su implementación. Las mujeres resultaron particularmente involucradas, no en su calidad de ciudadanas titulares de derechos sino por sus “reconocidas” virtudes como madres, cuidadoras y nutridoras, y por su incansable trabajo voluntario. La ideología maternalista, consolidada en la Argentina entre 1890 y 1940 mediante un conjunto de políticas públicas (Nari, 2004), daba un nuevo paso al frente a la luz de las políticas neoliberales, en especial cuando se trataba de aquellos grupos cuya situación socioeconómica era más crítica.

¿Cómo fueron interpretados estos procesos hacia finales del siglo? Desde algunas posiciones, se cuestionó que las iniciativas comunitarias, apuntaladas por las políticas públicas, se hubieran centrado en las “necesidades prácticas” –materiales y cotidianas– de las mujeres, pero eludieran sus “intereses estratégicos”, que incluirían otros reclamos por la ampliación de sus derechos y su autonomía –como la sanción de la violencia, la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, la participación política más amplia, o el acceso a servicios de cuidado (Molyneux, 1985). Desde otras perspectivas, se celebró la acción de las mujeres como una fuente de autoestima y un paso adelante en la paulatina construcción de ciudadanía. Lo cierto es que el ajuste de la época era *visible* en sus efectos de clase pero *invisible* en su dimensión de género, con lo cual arrastraba a las sombras el trabajo no remunerado de las más pobres (UNICEF, 1989).

Una vez que el retiro del Estado fue superado por un liderazgo activo y propositivo en las políticas de gobierno, y que la crisis fue suplantada por una bonanza económica de nueve años

consecutivos, ¿qué lugar se otorgó al Estado, los hogares y las comunidades en los procesos de socialización –y cuidado– de la infancia?

La protección social del nuevo milenio

Con la llegada del siglo XXI, las estrategias de protección social en la Argentina –y en la región– dieron un giro notable a partir de la puesta en marcha de voluminosos programas de transferencias condicionadas de ingresos y de sostenimiento de la alimentación de los sectores populares, programas que son clave para mitigar las privaciones cotidianas de niños y adultos. En 2002, el gobierno lanzó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que, con 1 800 000 de beneficiarios, superó exponencialmente la cobertura de los planes sociales de los noventa y reafirmó la lógica operativa de las *transferencias condicionadas de ingresos*.² Esta requería que el receptor cumpliera con determinadas *contraprestaciones*; entre ellas, que se garantizara la educación de los niños/as y adolescentes, su atención sanitaria y la de las mujeres embarazadas. Por otra parte, en 2004 se dio inicio al plan Familias por la Inclusión Social,³ que procuró funcionar como una de las “salidas” del PJJHD. En términos del diseño, los rasgos a destacar en esta clase de programa son la focalización en hogares pobres con niños, la introducción de la noción de “corresponsabilidad” de los beneficiarios/as (expresada a través de las contraprestaciones) y el incentivo a la “participación” de los receptores en actividades diversas dentro de su comunidad (Molyneux, 2007).

A finales de 2009, se puso en marcha la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa que también consiste en una transferencia condicionada de ingresos, aunque ampliada y con eje en los

2 Con eje explícito en el problema de la desocupación de quienes encabezaban hogares con hijos menores de 18 años, el PJJHD buscó aliviar la crítica situación económica y la profunda conflictividad social mediante la transferencia de un ingreso mínimo, equivalente a 150 pesos (50 dólares de aquella época).

3 El programa Familias se sirvió de las bases del antiguo Programa de Atención a Grupos Vulnerables (que databa de 1996). Los beneficiarios fueron las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, o mujeres embarazadas que no percibían subsidios por desocupación ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar. La madre era la titular del subsidio y la prestación consistía en un subsidio mensual calculado en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo de 185 pesos mensuales por hijo o mujer embarazada, y 30 pesos por cada hijo adicional, hasta un máximo de 6 hijos y 305 pesos.

niños y adolescentes de los hogares de sectores populares. Aunque no alcanzó la universalidad, su cobertura llegó a los 3 500 000 de niños y niñas.⁴

Mujeres jefas, mujeres madres

¿Quién es el sujeto de la nueva protección social en la Argentina? Con el correr de la década, los programas de transferencias de ingresos fueron “puliendo” su definición de los titulares de los subsidios: primero fueron los jefes y las jefas, luego las madres como representantes de las “familias”, y por último, los niños, niñas y adolescentes. De este modo, fueron delineando perfiles particulares a los sujetos destinatarios de los beneficios –y requisitos– sociales, en función de la o las posiciones que cada quien adscribiría en el hogar y la comunidad, y de la responsabilidad que el Estado le asignaba en cuanto al bienestar de la infancia y la adolescencia. Pero existe una gran diferencia entre observar a las mujeres como jefas de hogar, o bien como madres, y también reconocerlas como portadoras de género, o no. Más allá de una cuestión semántica, esto acarrea significados más profundos en relación con los derechos y las asignaciones respecto del cuidado, en la medida que se codifica (o no) la posición femenina en clave de obligaciones asociadas a un papel de corte tradicional en las relaciones sociales de género.

Así como el Plan Jefes y Jefas significó un avance en cuanto al reconocimiento de que las mujeres no sólo son madres y esposas, sino también potenciales trabajadoras y destinatarias por derecho propio de un plan social que las titularice como tales, a medida que la crisis fue menguando, el Estado reorientó, mediante el plan Familias, el subsidio a las madres, a cambio de su veeduría sobre la educación y la salud de los niños (pero sin énfasis en la posibilidad de que las beneficiarias participaran en un emprendimiento público, ni buscaran un empleo). Esta

⁴ Una novedad significativa fue realizar las transferencias en virtud del número de niños/as o adolescentes, distinguiendo así los montos asignados al hogar según su conformación.

reorientación recuperó un cariz maternalista que asocia sujetos (jefes/as, madres, etc.) y roles (proveedor/a, cuidadora) con el argumento “esencialista”. A lo largo de la última década –como a lo largo del siglo pasado– se ha recalcado desde el discurso oficial que quienes cuidan son las madres y quienes nutren, las mujeres. Jerarquizar el lazo maternal al extremo de convertirlo en la condición necesaria para percibir las transferencias condicionadas indica una clara perspectiva en la construcción social del género, mediante la modelización de lo que significa ser una “buena madre” en los contextos de pobreza. Así, el maternalismo histórico continuó imprimiendo su sello en las políticas del nuevo milenio, lo que también operó –simbólica y materialmente– en la construcción de las masculinidades.

En este contexto, la AUH interpela la ecuación maternalista, titularizando a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de las transferencias. Finalmente, entraban en escena como actores principales –y con base en sus derechos– quienes siempre habían sido los beneficiarios reales de las transferencias de ingresos. Tal vez fueran ellos, los niños, los únicos sujetos que habilitarían una disposición colectiva favorable en torno al principio de universalidad, sin generar controversias políticas. Sin embargo, este plan otorga prioridad a las madres como receptoras del subsidio (en 2012 representaban el 94,4%). En el terreno de las contraprestaciones, se les continuará solicitando certificados periódicos de salud y educación de sus hijos, sin considerar sus propias necesidades ni derechos –que muchas veces son las reales condiciones de posibilidad de la salud y la educación de los hijos–, y los adolescentes de ambos sexos deberán certificar su asistencia escolar, obligatoria desde los 5 años hasta el fin de la educación secundaria. De forma indirecta, se repliega el cuidado de los niños menores de 5 años a los confines del mundo doméstico y familiar. Como contrapartida, ni desde la provisión estatal ni desde la demanda

social existen mecanismos suficientemente efectivos para facilitar el acceso a las prestaciones educativas y servicios de cuidado para menores de hasta 5 años.

Es claro que estamos ante programas sociales superpoblados de mujeres, las más desaventajadas de la escala social, quienes inician su vida reproductiva a edades más tempranas, tienen en promedio un mayor número de hijos y menores ventajas comparativas para vincularse a un mercado laboral de por sí segmentado y estratificado, y dedican más tiempo que ningún otro grupo poblacional al cuidado y las tareas reproductivas en el espacio del hogar y en sus comunidades. Pero también vivimos un tiempo en que se institucionalizaron extensamente los derechos de las mujeres y los niños, y la crisis ha dado paso al crecimiento económico. Las convenciones y tratados de derechos humanos (incluidos los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres) tienen jerarquía constitucional desde 1994, y también se sancionaron leyes de protección específica de sus derechos, que marcaron una divisoria de aguas en el ámbito de la sexualidad, la reproducción, la prevención de la violencia, el matrimonio igualitario y la identidad de género, entre otros temas. Todo eso denota un escenario muy distinto al prevaleciente en los años ochenta y noventa, lo cual evidencia una particular tensión, en la medida en que la ampliación de derechos relacionados con la igualdad de género casi no ha logrado trastocar los cimientos maternalistas de la nueva protección social.

Así, en el marco de los planes de transferencia de ingresos, la salud de las mujeres adquiere el estatus de ser atendida sólo en el momento del control del embarazo, y queda por fuera de las contraprestaciones es la atención de la salud sexual y reproductiva de las mujeres (adultas y adolescentes), más allá de los meses de gestación, lapso que, en rigor, representa la mayor parte de sus vidas. La articulación sistemática de los programas de transferencias de ingresos y

aquellos que en la actualidad atienden la salud sexual y reproductiva no sólo permitiría fortalecer el empoderamiento de los jóvenes y las mujeres pobres, sino también hacer más efectiva la prevención de embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual (entre adolescentes, jóvenes y adultas), y contribuir a reducir muertes maternas derivadas de la práctica de abortos inseguros. Esta omisión de una mirada integral en el diseño de los planes pone de manifiesto que las mujeres destinatarias son percibidas por el Estado como madres (es decir, a partir de su vínculo con la prole), antes que como personas con necesidades particulares y sujetos de derechos en su ley. Como parte del “binomio madre-hijo”, el niño es el sujeto central de la atención, mientras que la “madre” ocupa una posición seudoinstrumental y de valor sólo si provee cuidados a los hijos durante o después del embarazo. Su autonomía, como también sus derechos, permanecen en suspenso.

¿Oposición entre empleo y cuidado?

Mediante la asignación de responsabilidades diferenciales en función de clase y género, vemos que los programas de alivio de la pobreza parecieran encasillar a las mujeres en el espacio de la domesticidad o del voluntariado social, sin promover sus posibilidades de articular la actividad comunitaria y familiar con la oportunidad de percibir un ingreso y participar en el mercado laboral. Este nudo crítico de la desigualdad entrelaza género y clase: la estructura del mercado de trabajo resulta mucho más desfavorable para las mujeres-madres de hogares pobres.⁵ Los límites del mercado de trabajo se superponen, para estas mujeres, con el escaso o nulo acceso a servicios públicos para el cuidado de sus hijos. En este escenario, gran cantidad de mujeres de los sectores populares quedan “atrapadas” entre las responsabilidades domésticas y comunitarias, a menudo confinadas a un sinnúmero de actividades impagas, aunque altamente intensivas en mano de obra.

⁵ El 52,2% de estas madres tiene un empleo de baja calidad (el 34,1% de ellas está inserto en una ocupación informal y el 18,1%, en el servicio doméstico), y sus ingresos tampoco se comparan con aquellas que se insertan en trabajos formales, y que aportan el 54,5% del ingreso total del hogar (Observatorio de la Maternidad, 2012).

Para ellas, el ingreso y la permanencia en el mundo del trabajo remunerado es una realidad compleja, sólo ineludible si son jefas de hogar (Faur, 2014). El problema aquí es que, a pesar de que ha sido ampliamente demostrado que en los hogares con más de un proveedor de ingresos (con independencia de su sexo) la pobreza tiene menos incidencia (Cerrutti y Binstock, 2009), la nueva protección social parece omitir estas consideraciones y cristalizar las tensiones entre lo productivo y lo reproductivo, el trabajo y el cuidado, en el caso de las mujeres pobres.

Conclusiones

Si durante las crisis de los años ochenta y noventa las mujeres cubrían con su “triple rol” (productivo, reproductivo y comunitario) el déficit de ingresos y la falta de servicios estatales, con los programas del nuevo milenio el Estado recupera un papel central y les ofrece una dotación de ingresos y alimentos a cambio de contraprestaciones y participación comunitaria. Más allá de los importantes avances materiales y simbólicos de los programas del nuevo milenio, el cuidado infantil ha quedado establecido como un compromiso y un deber femenino y maternal. El cuidado entendido pura y exclusivamente en términos *maternalistas* parece ser uno de los nudos críticos de las políticas sociales de ayer y de hoy en la Argentina. La maternalización afecta a las mujeres pobres en al menos dos planos: a) el sostenimiento de cierta oposición entre trabajo y cuidado, revelado por la escasa consideración de las mujeres pobres como potenciales trabajadoras con derecho propio; b) las contraprestaciones de salud, enfocadas sólo en función del embarazo, y la omisión de la salud sexual y reproductiva de las mujeres y las parejas.

Es bajo esta luz que nos descubrimos frente a un delicado equilibrio: cuando de cuidado infantil y bienestar social se trata, pareciera que en las políticas actuales la lucha por la hegemonía no se da entre las “necesidades prácticas” y los “intereses estratégicos” de las mujeres (Molyneux, 1985), sino en la tensión entre las transformaciones promovidas (prácticas y estratégicas) y la

persistencia de un sistema de género extemporáneo. En la nueva protección social, se destacan transformaciones en la esfera material, que se plasman en el sostenimiento del ingreso de los hogares pobres. Al mismo tiempo, hallamos continuidades (estratégicas, si es que sirven para conservar un sistema desigual de poder entre los géneros) cuando los programas cristalizan la función de las madres en el bienestar de la infancia y de la adolescencia. Finalmente, el maternalismo político diseña un laberinto que intersecta las dimensiones de clase y género y, de forma paradójica, dificulta la salida de la pobreza y la ampliación de las capacidades de las mujeres de los sectores populares en las distintas etapas de su ciclo de vida.

Hoy por hoy, el bienestar de la infancia requiere ser concebido en armonía (y no en contraposición) con la ampliación de oportunidades y derechos de las mujeres, mientras que la superación de la pobreza demanda ser abordada a partir de esa integralidad. Al mismo tiempo, las actividades de cuidado de niños/as no pueden seguir siendo un asunto femenino y privado.

Referencias bibliográficas

- Cerrutti, Marcela y Binstock, Georgina (2009), *Familias latinoamericanas en transformación. Desafíos y demandas para la acción pública*, Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA, Serie Políticas Sociales.
- Faur, Eleonor (2014) *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Molyneux, Maxine (1985), “Mobilisation without emancipation? Women’s interests, states and revolution in Nicaragua”, *Feminist Studies II*, n° 2.
- (2007), “Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?”, *Gender and Development, paper n° 1*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Nari, Marcela (2004), *Políticas de maternidad y maternalismo político*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Observatorio de la Maternidad (2012), *Condiciones de vida de las madres en Argentina, Cuadernillo estadístico n° 6*, Buenos Aires, Observatorio de la maternidad.
- UNICEF (1989), *El ajuste invisible. Los efectos de la crisis económica en las mujeres pobres*, Bogotá, UNICEF.

I Bienal Latinoamericana de Infancias y Juventudes

Democracias, Derechos Humanos y Ciudadanías.

Noviembre 17 - 21 de 2014
Manizales, Caldas, Colombia



INFANCIAS Y JUVENTUDES LATINOAMERICANAS
Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud – CINDE
Universidad de Manizales – CLACSO ISBN: 978-958-8045-32-0

