

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Trabajo Social
Especialización en Políticas Sociales

*Hacemos
Futuro
Juntas*

Análisis del régimen de implementación de una política pública destinada a mujeres cis y trans en situación de violencia por razones de género en 2019, desde una perspectiva de evaluación integral.

Especializada: Lic. Antonella Guagliarello

“Hacemos Futuro Juntas”

Análisis del régimen de implementación de una política pública destinada a mujeres cis y trans en situación de violencia por razones de género en 2019, desde una perspectiva de evaluación integral.

Especialización en Políticas Sociales

Directora: Dra. Paula Amaya
Co Directora: Dra. María Bonicatto

La Plata

2024





Resumen

El presente trabajo se propone situar y reconstruir, con algunas pistas en clave evaluativa, el régimen de implementación del programa Hacemos Futuro Juntas del Instituto Nacional de Mujeres del actual Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, durante el período de marzo a septiembre del 2019 en el territorio nacional. El mismo estaba destinado a mujeres cis¹ y trans² en situación de violencia de género.

La investigación se posiciona desde la búsqueda de una transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. La potencia de la transversalidad radica en la posibilidad de realizar una lectura integral, una mirada contextual, social e histórica de las desigualdades de género. Implica un cambio en el funcionamiento de la estructura organizacional del Estado, que se institucionaliza y materializa en sus políticas; y a su vez, habilita un proceso continuo en materia de producción, promoción y formación constante para la desnaturalización y reconocimiento de las desigualdades de género como problema público.

La propuesta metodológica del TIF es analizar el programa desde los aportes de la Gestión Estratégica Planificada (en adelante, GEP), en tanto perspectiva, herramienta y método de gestión propicio para el estudio de una política de género en una organización pública. Es desde ese enfoque que se vuelve vital planificar situacionalmente, identificar los actores en juego, sus intereses, subjetividades y las prácticas que llevan adelante en el marco de la política pública, realizando una mirada crítica sobre el proceso de formulación y gestión, en este caso, de una política de género.

A lo largo de su desarrollo, el estudio recupera el régimen de implementación del programa Hacemos Futuro Juntas en el territorio, dando cuenta de su formulación y diseño, y los facilitadores y obstáculos que se presentaron en el

¹ El uso de prefijo *cis* refiere a las personas que viven en el sexo que les fue asignado al nacer. Una mujer cis es aquella nacida con cromosomas y órganos genitales femeninos, siéndole asignado el sexo mujer, y cuya identidad se identifica con el género femenino.

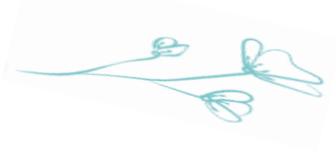
Fuente: <https://www.mujeresactivando.org/concepto/mujer-cis/>

² Las mujeres trans son aquellas que hacen la transición del sexo biológico asignado al nacer (hombre) a su identidad como mujer, sin que esto implique necesariamente pasar por un quirófano u otras intervenciones de modificación corporal e incluso de su aspecto físico.

Fuente: <https://www.mujeresactivando.org/concepto/mujer-trans/>

camino. El objetivo es poder reconstruir el recorrido crítico donde se plasma y materializa una política. Asimismo, recuperar como en ese proceso de desempeño laboral podemos realizar aportes valiosos para pensar la implementación diaria de las políticas, los y las destinatarios y destinatarias de las mismas y los procesos de intercambio en donde transitamos nuestros recorridos. El trabajo, así, pretende constituirse como un insumo para los profesionales y una herramienta para analizar los programas en clave de complejidad.





Índice

Resumen	3
Agradecimientos	7
Introducción	8
 Parte 1. Encuadre del análisis: objetivos, marco conceptual y metodología	
I.- Objetivos	10
II.- Marco teórico	10
II.I.- Proceso de producción de políticas públicas: reforzando la evaluación integral	11
II.II.- Breve recorrido sociohistórico sobre las cuestiones de género	13
II.III.- ¿Por qué es clave la transversalidad de las políticas de género?	16
II.IV.- Definiendo el régimen de implementación en el marco de la Gestión Estratégica Planificada, la Planificación Estratégica Situacional y el régimen de implementación local.	17
III.- Estrategia metodológica	19
III.I.- Algunas consideraciones sobre el problema y los métodos	20
III.II.- <i>Sobre las técnicas cualitativas y cuantitativas</i>	22
 Parte 2. Presentación de la política pública analizada: Hacemos Futuro Juntas	
I.- Caracterización del Programa	23
II.- La participación del Instituto Nacional de Mujeres en la implementación del Programa	25
III.- Ámbito de implementación de HFJ: Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación en Acciones Directas	27
 Parte 3. Análisis de la política pública Hacemos Futuro Juntas	
I.- Análisis de los datos	29
I.I.- <i>Bases de datos propias</i>	29
I.II.- <i>Otros estudios recuperados</i>	38
I.III.- <i>Informe de gestión de INAM 2015-2019</i>	42
II.IV.- Problemas identificados en el proceso de implementación de la política	46
 Parte 4. Reflexiones y análisis desde la planificación	

I.- Identificación de oportunidades de mejora en clave de programas de transferencia condicionada	50
I.I.- El aporte de Mintzberg para ubicar roles organizacionales	50
I.II.- Diagnóstico FODA	53
II.- Intervenciones y ajustes desde el equipo de trabajo	56
II.I.- <i>Proceso de planificación estratégica situacional PES</i>	57
II.II.- <i>Informes socio-técnicos: cambios situados para una mejor implementación</i>	62
III.- Pistas en clave de evaluación integral	65
IV. -Conclusiones finales	67
Bibliografía	72





Agradecimientos

En cuanto a los agradecimientos, me complace agradecer y formar parte del equipo de cátedra de Políticas Públicas: Planificación y Gestión, 2023. A todas mis compañeras donde hemos sabido y han sabido armar una matriarcada de gestoras en las que tanto aprendo y admiro, y siento orgullo formar parte.

Gracias, a Maria Bonicatto por alentarnos siempre a investigar, gestionar y continuar formándonos en nuestros espacios de inserción laboral. Quien siempre humildemente acompaña, anima y contiene un camino... en mi caso de formación ya que me encuentro como siempre ella dice “haciendo horas de vuelo”.

Gracias, Paula Amaya por las sugerencias y recomendaciones durante el proceso de elaboración del Trabajo Final Integrador aportando su mirada desde otra disciplina y orientando con sus saberes la producción de este trabajo. Un proceso que llevo unos cuantos años ya desde el 2019 cuando busqué inicialmente trabajar con el programa en el cual me encontraba en su momento laboralmente incierta.

Gracias a Lorena Bermúdez, compañera de cátedra, quien me alentó a culminar la tesis y de lo cual aprendo día a día en el proceso laboral en el que compartimos en la Dirección Provincial de Planificación, del Ministerio de Justicia y DDHH en el cual es directora.

Gracias, a la Comisión Interministerial permanente, asesora y consultiva de Políticas de Género producto de la Dirección de Planificación en la que formé parte del diseño y en la cual me encuentro actualmente siendo miembro titular. Esta comisión impulsa políticas que integren y amalgaman todas las subsecretarías de la cartera ministerial con el enorme desafío de transversalizar las políticas de género en el estado.

Gracias a mis compañeras/es de equipo de la Dirección Provincial de Planificación en especial a Rosario De Rosa quien desde su mirada comunicacional ha observado este presente trabajo y quien me ha nutrido mucho desde su saber.

Gracias a mi compañero de vida, y a mis hijas.

Introducción

El presente Trabajo Integrador Final se propone realizar un análisis del régimen de implementación y aproximaciones desde una evaluación integral sobre una política pública de género a nivel nacional: el Programa Hacemos Futuro Juntas (HFJ) del ex Instituto Nacional de Mujeres (INAM), destinado a mujeres³ cis y trans en situación de violencia de género. Es importante aclarar que el INAM era una estructura dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Decreto N° 698/17), actualmente constituido como Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad a nivel nacional.

El recorte temporal está situado en el año 2019, entre los meses de marzo y septiembre. Durante dicho período, desempeñé funciones en el programa HFJ acorde a mi título de grado de Licenciada en Trabajo Social. En ese sentido, la presente investigación puede enmarcarse en la implementación de *operaciones institucionales de reflexión propuesta*, pertenecientes al esquema metodológico de la Gestión Estratégica Planificada (GEP), desarrollado a partir de las experiencias del equipo de cátedra de Administración de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata y plasmado en “Gestión Estratégica Planificada (GEP): Un método para la gestión en organizaciones públicas” (Bonicatto, 2017).

Mi interés en la temática radica en la posibilidad de tensionar y problematizar el recorrido profesional sostenido desde la intervención, investigación y docencia sobre género, violencias y diversidades con lo transitado y aprendido en la Especialización en Políticas Sociales.

El trabajo se compone de una serie de apartados que organizan la información y estructuran el análisis:

- Parte I: Construcción de objetivos, planteamiento del problema, definición del marco teórico-conceptual y marco metodológico. El marco teórico se propone recuperar, desde un recorrido histórico, las manifestaciones de género, las luchas y su materialización en normas/políticas estatales. Además, profundiza

³ Si bien la política pública se destinó, en menor medida, a personas del colectivo LGTBIQ+ (no excluyentemente mujeres), en el presente trabajo se nombrará a las destinatarias de la política en femenino, por comprender que la población compuesta por mujeres es contundentemente mayor.





el abordaje desde la transversalización de las políticas de género. Por su parte, el marco metodológico recupera los aportes de la Planificación Estratégica Situacional de Carlos Matus (1987) y la ya mencionada Gestión Estratégica Planificada.

- Parte II: La política pública analizada. Se desarrollan las características normativas e institucionales del Programa Hacemos Futuro y su línea específica "Hacemos Futuro Juntas". A su vez, se establece el ámbito de implementación del mismo por su vinculación directa a la temática de género: el INAM.
- Parte III: Se presenta una sistematización de los datos existentes sobre diferentes dimensiones de la implementación. La misma está acompañada de análisis que permiten interpretar esos datos e identificar problemas y posibilidades de ajuste al diseño de la política, es decir, aquellas dimensiones que deberían modificarse en el plano normativo a partir de la evaluación del proceso real de ejecución.
- Parte IV: Se construyen una serie de reflexiones a la luz del programa y su integralidad, con proyección a futuro, a partir de un ejercicio de planificación en el que se identifican actores, mapean problemas, definen desafíos estratégicos y posibles resultados en las propuestas diseñadas. Esto se justifica en la intención de constituir un aporte para la intervención profesional en la temática, desde una perspectiva que recupere la centralidad de pensar en clave situacional, enmarcarse en el mundo de lo impredecible, dialogar la teoría y la práctica para construir un conocimiento que pueda utilizarse como herramienta de trabajo. Recuperando, a su vez, la importancia de la evaluación sostenida y permanente de los programas y proyectos en los que diariamente se interviene desde la gestión en organismos e instituciones.

Parte 1. Encuadre del análisis: objetivos, marco conceptual y metodología

I.- Objetivos

General

Analizar el régimen de implementación y plantear aproximaciones desde la perspectiva de la evaluación integral sobre el programa Hacemos Futuro Juntas del ex Instituto Nacional de Mujeres, en el período de marzo a septiembre de 2019 en el territorio nacional.

Específicos

- Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la base de datos utilizada para dar cuenta de la cantidad de ingresos al programa y nivel de permanencia dentro del mismo.
- Reconstruir el trabajo realizado por los equipos interdisciplinarios del INAM en el proceso de implementación del programa HFJ.
- Identificar problemas, obstáculos y límites que permean el programa HFJ.
- Reconocer continuidades, rupturas y/o contradicciones en la evolución del programa, tomando como insumo resoluciones, informes y/o anexos presentados en el período analizado.
- Construir una serie de reflexiones sobre el programa y su implementación que permitan proponer ajustes al diseño de la política desde la perspectiva de la evaluación integral.
- Establecer un diálogo entre el caso real de implementación del programa HFJ y los aportes de la Gestión Estratégica Planificada.

II.- Marco teórico

Las palabras clave que organizan este trabajo y constituyen el marco de referencia teórico-conceptual son: políticas públicas (definición y momentos), evaluación integral, transversalidad de la perspectiva de género, Gestión





Estratégica Planificada (GEP), Planificación Estratégica Situacional (PES) y Régimen de Implementación (RI).

II.1.- Proceso de producción de políticas públicas: reforzando la evaluación integral

La política pública es definida para los autores Meny y Thoenig (2002) como el resultado de la actividad que ejerce y es investida de poder público por una o más autoridades, es decir, un actor que detenta determinado poder y está legitimado gubernamentalmente para tomar decisiones. Según los autores “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etcétera” (p. 207).

Meny y Thoenig atribuyen las siguientes características a las políticas públicas:

- un contenido, porque movilizan recursos para generar resultados o productos,
- un programa con determinada finalidad y orientación,
- su orientación normativa,
- el factor de coerción dotado de legitimidad para tomar decisiones,
- una competencia social sobre una situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Según los autores, además, toda política pública tiene cinco fases: 1) la *identificación de un problema* por parte del sistema político, e inclusión de este problema en la agenda de una autoridad pública; 2) la *formulación de soluciones posibles* que se alcanzarán a partir del establecimiento de un proceso de acción por la autoridad pública; 3) la *toma de decisión* por parte del decisor público oficialmente habilitado, que elige una solución particular que se convierte en política legítima; 4) la *ejecución del programa o fase ejecutiva de la política*, donde ésta es aplicada y administrada sobre el terreno; 5) la *terminación de la acción*, donde se produce una evaluación de resultados.

Siguiendo a los autores, cada fase de la política pública se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública. Esta caracterización se recupera en el presente trabajo porque permite que el analista se ubique dentro del proceso, lo desarme para comprender cada momento. Además,

porque facilita pensar la política pública en movimiento sin desconocer el proceso global en el que se dan y explican las intervenciones organizacionales sobre temas y problemas de la sociedad en determinado contexto socio-político, histórico y cultural. Este ejercicio posibilita el análisis, en este caso de políticas de género, en el marco de los aportes de la planificación estratégica, gestión y evaluación de políticas. A su vez, la direccionalidad del tema contribuye a pensarnos dentro de las políticas, desde el juego de actores que se materializan en ellas.

Dentro del proceso de la política pública es central un elemento que, en la práctica, acontece poco: la evaluación en tanto monitoreo de la política y lectura crítica de sus impactos sobre los destinatarios. Para Olga Niremberg (2001) la evaluación procura identificar y corregir la mayor cantidad de eventos que puedan obstaculizar la acción de las políticas, programas o proyectos. Esto requiere cumplir procesos de reconocimiento de la realidad y de programación de acciones en plazos definidos de tiempo, siempre contando con los recursos necesarios o considerando los disponibles. En ese sentido, el presente trabajo hace hincapié en la necesidad de establecer pistas en clave de evaluación integral para el programa HFJ, lo que supone ajustar la propuesta para mejorar el plan de acción a futuro.

Para definir el tipo de evaluación a desarrollar retomaré los aportes de Osuna y Márquez en la Guía para la evaluación de políticas públicas (2000) para situar el tema de estudio en una evaluación de un proceso de aplicación y gestión de programa. Para los autores, esto implica examinar la forma en la que un programa se gestiona y ejecuta, su puesta en práctica. Se trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación y de valorar el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.

Cabe aclarar que el presente TIF, si bien se desarrollará en esta clave, no puede considerarse netamente una evaluación de programa porque no se determinan resultados ni impactos de la política, sino que el foco se detiene en los modos de implementación en el territorio nacional. No obstante, resulta pertinente introducir algunas nociones de evaluación integral, definida por Amaya (2016) como una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Es una oportunidad de vincular el diseño de la política con las personas, por





lo que no puede limitarse a una rendición de cuentas, sino que debe entenderse como una herramienta estratégica para la gestión de la política pública.

Para el desarrollo de una evaluación integral resulta fundamental promover la participación y diálogo entre Estado y sociedad, dando lugar a las voces no sólo de los diferentes actores (involucrados e involucrables), sino también a los sujetos afectados por la situación, mejorando así la calidad de las políticas públicas.

II.II.- Breve recorrido sociohistórico sobre las cuestiones de género

Resulta pertinente, para poder enmarcar la política pública en su contexto socio histórico, recuperar la evolución de las manifestaciones en torno al género y los avances del movimiento feminista a lo largo de la historia.

Hacia el siglo XVIII, mujeres filósofas, científicas y escritoras comenzaron a revolucionar la historia y protagonizaron el nacimiento del feminismo moderno. Olympia de Gouges escribió en 1791 la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, donde se fijan los principios de dignidad, derechos y libertades. Cabe aclarar que dicho escrito le costó la vida en 1793. En ese mismo siglo, Mary Wollstonecraft desarrolló ideas sobre la reivindicación de los derechos de la mujer en términos de equiparación e igualdad de género. En 1842, Ada Lovelace creó el primer algoritmo, lo que marcó el camino de la programación. Algunos años después, Marie Curie descubrió en 1895 los rayos X y en 1896 la radiactividad, ganando el Premio Nobel de Física junto a su marido en 1903.

Los caminos de dichas mujeres, aunque individuales, constituyeron sin duda grandes aportes que trastocaron la estructura patriarcal y fueron motor de motivación de muchas otras mujeres en la historia. Hacia el siglo XIX y con continuidad en el XX, identificados como la segunda ola feminista, aparecen construcciones colectivas, mujeres trabajadoras organizadas que hicieron mella en las primeras luchas en materia laboral, con la incorporación de derechos sociales. En un contexto de veloz industrialización y crecimiento demográfico, muchas mujeres de familias migrantes provenientes de zonas rurales y/o empobrecidas (que hasta ese momento solían desempeñarse en trabajo doméstico no remunerado) fueron incorporadas como mano de obra barata en las nuevas fábricas urbanas.

El 8 de marzo de 1908 la ciudad de Nueva York vio nacer largas marchas de trabajadoras reclamando por una disminución de la jornada a 10 horas, la reducción de la brecha salarial, derechos políticos, y el fin del trabajo infantil. Esta jornada fue reprimida, pero dio origen a uno de los primeros sindicatos primordialmente femeninos de la historia. El 25 de marzo del año 1911, obreras de la fábrica textil *Triangle Shirtwaist* tomaron medidas de fuerza por las condiciones inhumanas de su trabajo. Buscando boicotear la organización de la huelga, el dueño de la fábrica ordenó bloquear puertas y escaleras, y un incendio accidental provocó la muerte de 146 trabajadores: 128 mujeres y 23 jóvenes de entre 14 y 23 años (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

En 1911 se celebra en Europa el primer Día Internacional de la Mujer, con participación de Austria, Dinamarca, Alemania y Suiza. En ese mismo año aparece la Segunda Conferencia Internacional de Mujeres Socialistas, donde se recuperan reclamos sobre el derecho al voto, a ocupar cargos públicos, al trabajo igualitario y a la formación profesional.

Entrado el siglo XX, las primeras conceptualizaciones del género recuperan principalmente los planteos de la escritora Virginia Woolf. En 1949, la madre del feminismo moderno Simone de Beauvoir publica su libro *El segundo sexo*, donde origina la célebre frase: “No se nace mujer, se llega a serlo”. También fue clave el papel de Emmeline Pankhurst, quien lideró el movimiento sufragista en Inglaterra a principios del siglo XX y de la artista Frida Kahlo quien, con sus obras, reflexionó sobre la feminidad, el amor, la sexualidad y el dolor, además de desarrollar una amplia participación en el partido comunista y las luchas latinoamericanas.

La tercera ola del feminismo se sitúa entre los años 60 y 70, con luchas colectivas en materia de derechos sociales. En 1976 se crea el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y en 1979 se aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. En este período se apuesta por pensar a las mujer-es no como un sujeto único u homogéneo, sino en diálogo con otros aspectos como la raza, clase, sexualidad, edad, nacionalidad, entre otros. Aquí se despliega lo que conocemos como las teorías contemporáneas de género.

En nuestro país, las primeras luchas colectivas en materia de género se dan hacia mediados del siglo XX, en el marco de los partidos políticos. La participación de las mujeres en el espacio público fue gradual e implicó grandes y largas luchas





para conquistar derechos en el ámbito privado y público. Figuras como Eva Perón, Alicia Moreau de Justo, Alfonsina Storni y Cecilia Grierson se destacan en distintos ámbitos.

En los años 90 se ratifican en Argentina Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, con el artículo 75 inciso 22 en la Reforma Constitucional de 1994, incorporándose la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará.

En 2002 se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y en 2006 se sanciona la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral (ESI). En 2010 se sanciona la Ley de Matrimonio Igualitario y en 2012 la Ley de Identidad de Género.

En el 2009 se aprueba la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, lo que implicó un paso crucial a la hora de comprender los diferentes tipos y modalidades de las violencias por razones de género, indispensables para abordar el presente análisis. Además, se incorpora la intervención del Estado en las políticas públicas para garantizar la igualdad de género. Sus principios rectores enmarcan determinadas políticas que cada Estado debería implementar para terminar con las violencias hacia las mujeres, sensibilizar a la sociedad, establecer recursos presupuestarios acordes a dichas medidas, etcétera.

En el 2012 se modifican tres incisos del artículo 80 del Código Penal Argentino, tipificando el delito de femicidio con la sanción de la Ley Nacional N° 26.791.

Finalmente, en materia de salud, se sancionó la Ley de Parto Humanizado en el 2015 y la Ley de Víctimas en el 2017, con el objetivo de promover garantías y derechos a víctimas de delitos. También es destacable la Ley BRISA de reparación económica para hijos/as de víctimas de femicidios, equivalente a una jubilación mínima.

La evolución histórica de las políticas de género y, concretamente, las normativas internacionales y nacionales en materia de derechos de las mujeres y el colectivo LGBTIQ+ a las que Argentina suscribe, aportan los lineamientos para la conformación de políticas de género que responden a las demandas y necesidades de la sociedad en cada momento.

II.III.- ¿Por qué es clave la transversalidad de las políticas de género?

Este trabajo pondera la transversalidad de la perspectiva de género a la luz del estudio sobre el régimen de implementación del Programa HFJ. La cuestión de la transversalidad surgió como estrategia global para promover la igualdad entre géneros en la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995). En 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas definió a la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos:

“Es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles”.

La transversalización se trata, entonces, de construir estrategias para que las preocupaciones, necesidades, intereses y experiencias de las mujeres sean parte integrante de la totalidad del proceso que supone el desarrollo de las políticas públicas (diseño, implementación, seguimiento y evaluación) en todas las esferas políticas, económicas y sociales.

La Conferencia de Beijing se constituyó como un antecedente importante porque trabajó en el necesario equilibrio de mecanismos del Estado que visualicen y trabajen sobre las relaciones desiguales de poder, la discriminación y la violencia contra las mujeres.

En función de construir una definición sobre la transversalidad, Josefina Fernández (2021) la describe como un movimiento que supone la incorporación de las cuestiones de género en las políticas públicas, lo que abarca servicios, programas, regulaciones y el funcionamiento de la estructura organizacional. Es, en ese sentido, un proceso que abarca no sólo políticas de género que transformen las relaciones existentes, sino que además atraviesen la estructura funcional del Estado como poder legítimo para realizar modificaciones en la sociedad.

La transversalidad es un concepto potente porque permite problematizar las desigualdades sexo genéricas desde los diferentes contextos históricos y sociales.





Parte de la comprensión de las relaciones de poder existentes en una sociedad patriarcal, heteronormativa y binómica que reproduce y produce desigualdades en distintos ámbitos: familia, trabajo, organizaciones, arte, salud, ciencia, etcétera.

II.IV.- Definiendo el régimen de implementación en el marco de la Gestión Estratégica Planificada, la Planificación Estratégica Situacional y el régimen de implementación local.

En el presente apartado se desarrollarán algunas aproximaciones sobre las categorías teórico-metodológicas que estructuran el análisis del programa: la Planificación Estratégica Situacional (PES) y la Gestión Estratégica Planificada (GEP).

El paradigma de la PES fue elaborado por el autor chileno Carlos Matus, quien se desempeñó a lo largo de su vida en roles de gestión en organizaciones gubernamentales de países como Chile, Brasil y Venezuela, haciendo un esfuerzo por desarrollar una propuesta de planificación que trascienda los modelos tradicionales o normativos. Matus define a la planificación estratégica como

“la herramienta para pensar y crear el futuro, que aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aún no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente, de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero, sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible”.

(Fragmento de la Ficha de Cátedra: Entrevista a Matus por Huertas, 2006; 6).

Sus declaraciones permiten vincular dos categorías teóricas y metodológicas imprescindibles para abordar procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en América Latina: la planificación y la gestión. Lo normativo deja de ser el modelo y se convierte en un momento de la planificación estratégica, junto con el momento explicativo, el momento estratégico y el momento táctico operativo. El momento explicativo involucra el análisis de la realidad a intervenir, sus actores y problemas (“lo que fue, lo que es y lo que tendría que ser”). El normativo involucra el diseño de cómo debería ser la realidad en oposición a los problemas, trabajando bajo la palabra clave “deber ser” y ocupándose del interrogante “¿hacia dónde

vamos?”. El momento estratégico es aquel en que se generan condiciones de viabilidad para el desarrollo del plan, en escenarios dominados por la incertidumbre. Finalmente, el momento táctico operativo -el “hacer”-, exige un seguimiento, monitoreo y control eficaces, así como elevados niveles de capacidad de recurso humano, técnico y político que asegure efectuar las demandas y operaciones del plan. Es la instancia de mediación entre el conocimiento y la acción; allí aparecen las operaciones y la puesta en marcha del plan.

La Gestión Estratégica Planificada propuesta en el libro “Un método para la gestión en organizaciones” de María Bonicatto se constituye como un esfuerzo por dialogar el modelo de planificación estratégica en los procesos de gestión en organizaciones. La GEP aporta instrumentos analíticos y metodológicos que acompañen y fortalezcan el desempeño de los responsables de gestión, reconociendo la posibilidad real de atravesar contextos de conflicto e incertidumbre. En línea con la PES, destaca la importancia de pensar situacionalmente, identificando los actores intervinientes, los sentidos y prácticas que construyen en el marco de la política pública.

Analizar el régimen de implementación del programa HFJ desde esta perspectiva implica recuperar su formulación y diseño, revisar su desarrollo territorial y los facilitadores y obstáculos que hubo en el camino, además de construir ese recorrido o camino crítico donde se plasma o materializa una política. En primer lugar, es necesario situar al programa dentro de las políticas sociales “de cuarta generación”, cuyo análisis implica reconocer el proceso de producción e implementación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, conjugando ambas aproximaciones. Siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2005), que recuperan a Stocker, el régimen local de implementación es el conjunto de condiciones que desde distintas dimensiones -funcional, material y política- organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de programas. La dimensión funcional hace referencia a las competencias y funciones del Estado para descentralizar una política; la material refiere a los mecanismos para retribuir y asignarle un gasto; y la dimensión política alude al juego de actores y sus intereses en la especificidad de lo local. Todas estas dimensiones se tensionarán en el análisis, como elementos cruciales para identificar facilitadores y obstáculos de la implementación.

En línea con las autoras, Sotelo realiza una mirada crítica sobre la implementación de las políticas, ya que señala que históricamente hay grandes





brechas entre la intención de la política pública sobre la sociedad y luego concretamente lo que sucede en términos de resultados e impactos. En primer lugar, uno de los principales problemas es la separación entre el diseño de la política y su formulación con la implementación, ejecución, y en algunos casos su evaluación. En esa línea, la ficha de cátedra de la materia Políticas Públicas: Planificación y Gestión de la Universidad Nacional de La Plata, dice:

“La implementación posibilita la aprehensión sistemática y rigurosa de los problemas públicos, desde una perspectiva vedada a la lógica de la investigación académica. Los problemas sociales, objetos de políticas públicas, además de ser complejos, no estructurados (o cuasi estructurados), pluridimensionales y cambiantes, son determinados, establecidos y definidos por el posicionamiento dinámico y relativo de actores sociales diversos, frecuentemente en conflicto, ya que sus intereses son distintos cuando no contradictorios. Ahora bien, es la acción, la intervención en la situación la que ocasiona, provoca y estructura dinámicamente estos posicionamientos. Dicho de otro modo, los problemas que las políticas públicas abordan se terminan de configurar a partir de la implementación de acciones” (p.3).

Con todo lo expuesto, analizar el régimen de implementación local de una política o programa, incorporando nociones de la PES y la GEP, implica mirar la puesta en acto de la política pública tensionándola con su diseño, formulación y abordaje. Todo ello ligado a interfases de la producción de la política pública en movimiento, es decir, en clave de proceso que transcurre en un contexto determinado, que involucra a actores con intereses y miradas a veces contrapuestas, y que se retroalimenta continuamente.

III.- Estrategia Metodológica

El abordaje metodológico se centra en el análisis de datos secundarios producidos en el marco de la implementación del Programa HFJ. El acceso a las fuentes está garantizado por la participación en el equipo del órgano implementador entre marzo y septiembre del 2019. Se toman en consideración para el análisis tres elementos diferentes pero complementarios entre sí:

- Datos estadísticos de producción propia y de otros organismos que recuperan y reconstruyen las bases de datos del programa. Se utilizará ese insumo para el estudio de determinadas categorías como cantidad de ingresos por mes, cantidad de altas y/o vías de ingresos y derivación, como así también otras categorías poco relevadas en las bases de datos sobre porcentaje de mujeres cis y trans inmigrantes y el rango de edades.
- Entrevistas telefónicas y experiencias de atención a través de la Línea 144, la lectura y resolución de expedientes y el seguimiento y asesoramiento de personas incorporadas al programa.
- Relevamiento de documentos institucionales producidos por el equipo de la Dirección.

En los tres casos, la perspectiva teórica se sostiene en el concepto de evaluación integral que permite una comprensión holística de distintos componentes del proceso de implementación de política pública, aportando a la identificación de información necesaria para la toma de decisiones.

III.I.- Algunas consideraciones sobre el problema y los métodos

En primer lugar, resulta pertinente recuperar algunas reflexiones sobre el planteamiento del problema de investigación y su construcción teórico-metodológica. Para Marradi, Archenti y Piovani (2007) el problema es el primer paso porque implica la delimitación sobre lo que se desea conocer. Es en esa línea que Valles señala que “la formulación del problema es un proceso de elaboración que va desde la idea (propia o ajena) inicial de investigar sobre algo, hasta la conversión de dicha idea en un problema investigable” (1997, p.83). La elección del tema de estudio se realiza teniendo en cuenta un recorte de la realidad sobre la que se quiere investigar. Este recorte se vuelve necesario en la medida en que la investigación no puede abarcarlo todo. Es por ello que, para la delimitación de la presente se realizó el recorte temporal en función de la fuente de datos obtenida, entre marzo y septiembre de 2019.

El problema para los autores no es algo lineal, es complejo e implica un juego en constante movimiento. Es decir, que inclusive en la propia investigación puede





sufrir cambios que dependerán del proceso realizado, diferentes aportes teóricos-metodológicos y el avance propio de la investigación por medio de técnicas y métodos.

En segundo lugar, y recuperando aportes de Terra (2019) en el Seminario “Metodología de las Ciencias Sociales” de la Especialización de Políticas Sociales de la Facultad de Trabajo Social, resulta pertinente incluir el aporte de Piovani en el libro de Terra y Roberti:

“Para decidir la estrategia metodológica y escoger los instrumentos adecuados a los objetivos resultará necesario desentrañar el problema de investigación y analizar todas sus consecuencias en términos de una posible respuesta empíricamente construida”. (2017, p.87).

Considerando la naturaleza del problema de investigación y el ya mencionado enfoque integral, se concluye que el análisis más sustancioso debe combinar técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, en una triangulación metodológica que hace dialogar los datos estadísticos con la experiencia. Siguiendo a Morse (1991), la triangulación implica el uso de al menos dos métodos para direccionar el mismo problema de investigación. Se trata, entonces, de un elemento articulador de distintos métodos hacia el mismo problema de investigación, con el objetivo de facilitar su comprensión y abordaje.

Finalmente, se destaca la potencialidad del trabajo de campo dado su carácter situado. Como bien mencionan las autoras Terra, Frassa y Bidauri (2018), el trabajo de campo intenta captar los sentidos que los actores dan a su hacer y las perspectivas en que lo fundan. En ese sentido, el trabajo propuesto en la presente investigación apunta a reflexionar en el propio lugar de trabajo o luego de haberlo habitado. El énfasis está puesto en recuperar recorridos, sensaciones, voces de compañeras y compañeros. Cobran especial relevancia las notas de campo, que se desprenden del trabajo diario realizado en el equipo de HFJ y que fortalecen un abordaje situacional y multiactoral de un proceso, en el recorte temporal definido.

Según David Leiva (2014), es fundamental tener en cuenta cómo se construyen las notas de campo en el marco de lo no anticipado y lo inesperado, donde el investigador ve las cosas como son y las recrea. En el abordaje posterior de esas notas, son la pausa y la distancia de calidad las que conducen a mejores análisis de la información. Es allí, siguiendo al autor, que se posibilita la puerta de

entrada para estudiar la realidad. En ese sentido, las propias notas de campo realizadas en el período correspondiente se constituyen como un insumo clave para captar sentidos y recuperar prácticas del ser y hacer cotidiano en el marco del programa. Y la distancia entre ese entonces y el presente es la pausa necesaria para garantizar la calidad del análisis.

III.II.- Sobre las técnicas cualitativas y cuantitativas

Como se adelantó previamente, la técnica que dinamiza el trabajo de campo es la observación participante que, siguiendo a Valles, se define como “una estrategia de campo que combina simultáneamente el análisis de documentos, la entrevista a sujetos informantes, la participación y observación directa y la introspección” (1999, p. 147). Se intentará describir las características institucionales que dan cuenta de las significaciones sociales que la misma encarna, como así también la dinámica cotidiana del programa. Agrega Valles al respecto: “Participar activamente no equivale solo a presenciar lo que ocurre, sino que supone implicarse en la actividad estudiada” (1999, p.157).

Además, desde un enfoque cuantitativo, se desarrollarán análisis de bases de datos propios sobre la implementación del programa HFJ, obtenidas durante el proceso de trabajo en el organismo y que contribuyen a mostrar una parcela de la realidad estudiada. Las técnicas de análisis de datos y estadística descriptiva posibilitan la construcción de información.

El paradigma metodológico que enmarca estas técnicas es el de la investigación-acción (Bernal, 2010; Creswell, 2012). Siguiendo a Restrepo (2005) quien retoma a Lewin, la investigación-acción puede entenderse como una práctica reflexiva social en la que interactúan la teoría y la práctica con miras a establecer cambios apropiados en la situación estudiada y en donde no hay distinción entre lo que se investiga, quién investiga y el proceso de investigación.

En síntesis, se problematizará el régimen de implementación de HFJ hacia su interior desde la observación participante y los insumos obtenidos del trabajo de campo realizado como integrante del equipo de ingresos al programa. La combinación de estas técnicas, junto a datos y estadísticas de otros organismos, permite abordar el desarrollo del programa, los facilitadores y obstáculos en su implementación y toda información considerada relevante para su análisis.





Parte 2. Presentación de la política pública analizada: Hacemos Futuro Juntas

I.- Caracterización del Programa

El 8 febrero de 2018 el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, mediante Resolución N° 96/2018, unificó los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio bajo un único programa llamado Hacemos Futuro, quedando a cargo de la gestión como unidad ejecutora la Subsecretaría de Políticas Integradoras de la Secretaría de Economía Social del citado ministerio.

La reformulación de los programas y su unificación buscaba, en líneas generales, el cumplimiento de tres contraprestaciones: actualización de datos, terminalidad educativa y formación integral. Hacemos Futuro consistía en una transferencia condicionada de ingresos para fomentar el desarrollo de personas en situación de vulnerabilidad social, a través de capacitaciones y herramientas que permitían mejorar sus condiciones de empleabilidad. El objetivo era promover la autonomía económica por medio de la terminalidad educativa en los distintos niveles y el desarrollo de cursos y prácticas de formación integral.

Dentro de Hacemos Futuro, la línea específica Hacemos Futuro Juntas se constituyó como una focalización del programa Ellas Hacen, lanzado en el 2013 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con una estructura comunitaria, barrial y social. Dicho programa tenía por objetivo empoderar a mujeres en situación de vulnerabilidad para que pudieran acceder a un trabajo mediante la conformación de cooperativas, y a la posibilidad de capacitarse y culminar sus estudios. Perseguía un horizonte de inserción social, laboral y educacional, a la par que impulsaba la creación de espacios de reflexión y escucha sobre diversas temáticas coordinados por referentes de organizaciones comunitarias y/o movimientos sociales, y capacitadores/as contratados en el marco del programa.

La implementación de Hacemos Futuro durante la gestión de gobierno de Cambiemos retomó objetivos anteriormente planteados en el programa Ellas Hacen, pero modificó los requisitos de ingreso y permanencia, ya que aparecieron un conjunto de nuevas especificidades relacionadas a corresponsabilidades, criterios de ingreso, compatibilidades e incompatibilidades. En el análisis se recuperarán estas especificidades para analizar de qué modo impactaron negativamente en la plena

incorporación al programa de mujeres en todo el país, así como las dificultades que suscitó para la permanencia en el mismo.

En cuanto a la acreditación de la línea HFJ, la persona interesada en incorporarse debía demostrar previamente que se encontraba en condiciones de precariedad. Para ello, se hacía una evaluación de ingreso por parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social a través de un informe socio-técnico que revelaba condiciones de vida, datos personales, del grupo familiar y/o filiatorio, características habitacionales, económicas, educativas, de salud, trayectorias laborales y/o formativas. El informe realizado y firmado por equipos técnicos de trabajadores sociales y psicólogos se derivaba a las oficinas de atención al público (UDAI) de ANSES para analizar incompatibilidades y cumplimiento de requisitos para la incorporación al programa.

A continuación se detallan los criterios de ingreso, compatibilidades e incompatibilidades del Programa Hacemos Futuro⁴:

CRITERIOS DE INGRESO

- a. Tener entre dieciocho (18) y sesenta y cinco (65) años de edad;
- a. Ser argentino (nativo, naturalizado o por opción) o extranjero con residencia permanente;
- b. Residir en alguna de las localidades donde se implemente el Programa Hacemos Futuro;
- c. Pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, de acuerdo a los criterios de vulnerabilidad definidos en el instructivo que a tal efecto dictará la autoridad de aplicación de acuerdo a las dimensiones de análisis de la realidad social: trabajo, vivienda, salud, educación y redes de soporte estructural;
- d. Ser propietario de hasta un (1) bien inmueble;
- e. Ser propietario de hasta un máximo de dos (2) bienes muebles registrables (...)

COMPATIBILIDADES

El ingreso al programa Hacemos Futuro resulta compatible con la percepción de la Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo para Protección Social, Prestaciones económicas o materiales de naturaleza alimentaria otorgadas por el Estado Nacional, Provincial o Municipal.

INCOMPATIBILIDADES

El ingreso al programa resulta incompatible para aquellas personas que se encuentren en actividad como empleado o empleador, sean prófugos de la justicia, sean jubilados o pensionados,

⁴ Referencia: LINEAMIENTOS PROGRAMA HACEMOS FUTURO - EX-2018-05588116-APN-SES#MDS. ANEXO DE RESOLUCIÓN 15 de febrero del 2018.





tanto en el sistema contributivo como no contributivo, perciban seguro de desempleo o por incapacidad permanente, o perciben alguna prestación social y/o de empleo de naturaleza económica otorgada por el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal. El cumplimiento de los criterios de ingreso enunciados precedentemente deberá ser cotejado con el Sistema de Información Tributario y Social (SINTyS), dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y con los organismos o dependencias que se consideren pertinentes, en ocasión de la actualización anual de datos que deberán efectuar los titulares, o bien podrá ser constatado por personal del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL cuando lo considere pertinente.

Para garantizar la terminalidad educativa, se solicitaba que, una vez incorporado/a al programa, la persona presente ante ANSES un total de tres Formularios de Terminalidad Educativa (FOTE) firmados por autoridad, acreditando un mínimo de 64 horas anuales para estudios primarios y secundarios y 120 horas para terciarios y universitarios.

En el 2019, con la modificación de la resolución, el programa aumentó la cantidad de horas a 120 para terminar los estudios primarios o secundarios y 300 para los niveles de formación universitaria, terciaria y/o integral.

En cuanto a formación integral, la oferta de cursos, programas, talleres de formación en oficios y unidades capacitadoras de organismos gubernamentales o no gubernamentales se encontraba en una plataforma virtual llamada Formate en Red, disponible en la página de ANSES y del MSyDS.

II.- La participación del Instituto Nacional de Mujeres en la implementación del Programa

El Instituto Nacional de Mujeres adquiere su rango tras el Decreto 698/17, en el que se suprimió el Consejo Nacional de las Mujeres, creado el 7 de agosto de 1992, con el objetivo de concretar el compromiso asumido en la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en la modificación constitucional del año 1994.

Como se mencionó anteriormente, el INAM funcionaba como organismo descentralizado en la órbita del MSyDS. El artículo 10 de la Decisión Administrativa 614/18 establece a la mencionada repartición como el organismo rector encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y

erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

En líneas generales, las funciones del INAM fueron:

1) garantizar la concreción y articulación del cumplimiento de los tratados internacionales, leyes nacionales y provinciales vinculadas a violencia y discriminación contra las mujeres;

2) brindar asesoramiento y asistencia técnica en la temática mediante programas y/o proyectos a organismos nacionales, provinciales, municipales y organizaciones sociales;

3) promover la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, generar mecanismos de comunicación y difusión de los recursos existentes para su atención y conocimiento de derechos;

4) planificar, ejecutar y controlar programas sobre la formulación de políticas públicas dirigidas a las mujeres;

5) intervenir en la elaboración de documentos e informes nacionales a ser presentados ante organismos y conferencias internacionales en temas relativos a la mujer, entre otros.

En el año 2017, INAM lanzó el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019). En el documento se incorporaron programas y proyectos a los fines de fortalecer el sistema de asistencia y atención de casos de violencia por razones de género. Es en este marco que se produjeron cambios en la estructura organizativa incorporando personal contratado para el desarrollo de las nuevas tareas. En ese período se contrataron más de 30 profesionales entre trabajadoras/es sociales, psicólogas/os y abogadas/os para la cobertura de la Línea de Atención Telefónica 144, y graduados de otras disciplinas como Sociología y Antropología para conformar los equipos del observatorio, áreas de investigación, entre otras.

En cuanto al Programa HFJ, el INAM comenzó a intervenir como organismo competente para la atención, contención y orientación institucional de mujeres y diversidades en situación de violencia de género que se incorporasen al programa, en el marco de sus incumbencias. A su vez, se constituyó como organismo de intervención para el ingreso, evaluación y aprobación de futuras destinatarias del





programa, articulando diariamente con el equipo de la Secretaría de Economía Social del MSyDS. Finalmente, fue responsable de articular y fortalecer las capacidades de gestión social de las Áreas de Mujer Provinciales (AMP), las Áreas de Mujer Municipales (AMM) y las organizaciones de la sociedad civil.

III.- Ámbito de implementación de HFJ: Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación en Acciones Directas

En el marco de lo anteriormente descrito, el INAM dispuso que desde la Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación en Acciones Directas (en adelante, DNPIAAD) se conformará un equipo de trabajo para confeccionar los informes socio-técnicos, realizar entrevistas, analizar compatibilidades e incompatibilidades, y capacitar y articular en conjunto con el equipo de la Secretaría de Economía Social del MSyDS.

La conformación del equipo contemplaba dos trabajadoras sociales y una psicóloga por la mañana, y la misma proporción de equipo a la tarde. Ante el aumento de ingresos al programa, en enero de 2018 se incorporaron al equipo cuatro trabajadoras sociales para el turno tarde. Esto dio lugar a un equipo de tres profesionales por la mañana y siete a la tarde, donde concurría el mayor número de consultas y atención de la línea 144.

La modalidad de trabajo consistía, en primer lugar, en una entrevista de ingreso a las personas provenientes de la derivación de casos de la línea 144 nacional, de CABA y de la provincia de Buenos Aires; Centros Integrales de Mujeres en las provincias y/o municipalidades; consultorías de unidades sanitarias y áreas sociales de municipios. Posteriormente, se evaluaban las condiciones de vulnerabilidad socio-económica, habitacional y el contexto de violencia psicológica, económica, física, sexual y/o simbólica existente. Luego de la evaluación, la persona pasaba a integrar un listado de posibles ingresos a HFJ, quedando pendiente un comunicado telefónico por el equipo de INAM a los fines de confeccionar un informe técnico para evaluar requisitos, compatibilidades e incompatibilidades requeridas para la permanencia en el programa.

El equipo de profesionales, basándose en el listado de ingresos, determinaba por fecha de consulta el tiempo de realización del informe. Además, se realizaban entrevistas urgentes en casos de alta vulnerabilidad o si se trataba de mujeres que

permanecían en un Hogar de Protección Integral Transitorio frente a la necesidad de proteger su integridad.

Una vez confeccionado, el informe técnico era firmado y sellado por una Licenciada en Trabajo Social con una nota dirigida al Secretario de Economía Social del MSyDS para su aprobación e incorporación al programa HFJ.

Una vez incorporada al programa, la persona recibía asesoramiento para la terminalidad educativa, los posibles estudios universitarios y/o terciarios, así como la posible incorporación a algún curso de oficios. Sin embargo, cabe aclarar que ese asesoramiento no incluía el ingreso efectivo a los mismos, ya que estaban sujetos a la oferta existente, los lugares disponibles en el territorio de referencia y/o las posibilidades de cada destinataria para sostener la presencialidad en los espacios, situaciones sobre las que el equipo no tenía incidencia.

A su vez, el equipo propiciaba el armado de capacitaciones sobre el programa destinados a operadoras de la línea 144, las cuales se realizaban mensualmente y tenían como contenidos las diferentes modalidades de violencia, programas existentes, proceso de denuncia, diversidad, trata de personas, marco legal, derechos humanos, entre otros.





Parte 3. Análisis de la política pública Hacemos Futuro Juntas

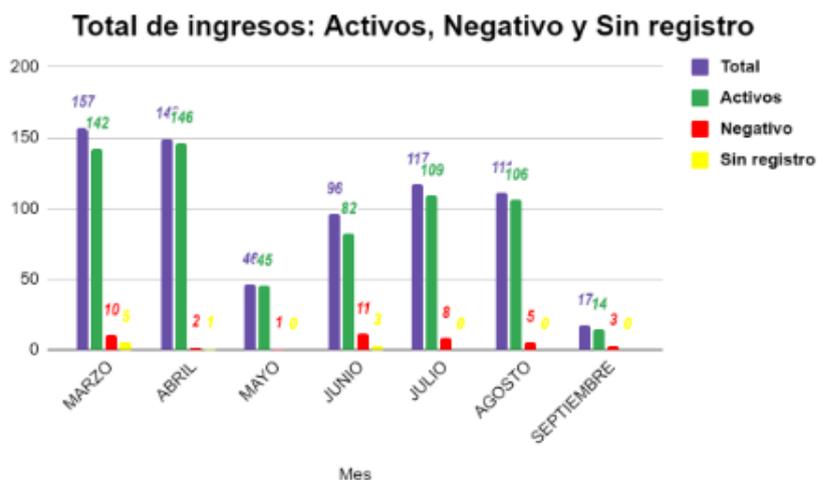
I.- Análisis de los datos

Como se ha mencionado anteriormente, se construyeron y analizaron datos utilizando distintas fuentes de información obtenidas en el período de marzo a septiembre del 2019, como es el caso de las bases de altas/bajas al programa HFJ, informes y bases de datos producidas por el INAM u otros organismos de evaluación y monitoreo de programas, en cuyo caso se citan las fuentes. También se utilizaron registros de intervenciones realizadas en el marco del ejercicio profesional como trabajadora social (informes, notas de campo, documentos de elaboración propia).

I.I.- Bases de datos propias

Resulta necesario hacer una aclaración preliminar en torno a la falta de un criterio unificado en las bases de datos existentes y el perfeccionamiento de las mismas de forma paralela a la implementación del programa. A principios de marzo, cuando inicia el recorte temporal de este análisis, se contaba con datos básicos sobre las mujeres participantes (nombre, apellido, DNI, provincia de origen y canal de ingreso al programa) que se fueron profundizando y ampliando a medida que aumentaban los ingresos. Por ejemplo, a través del número de DNI es posible deducir que algunas de las titulares del programa eran extranjeras, pero no hay indicación de su nacionalidad, por lo que no puede realizarse una discriminación por países. Todo esto es, a la vez, limitación para el análisis e indicador para la evaluación. La falta de criterios consensuados, verificados y sostenidos y las múltiples modificaciones sufridas por la base general de datos dan cuenta de una falta de planificación en el seguimiento de HFJ.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a datos del INAM sobre HFJ

Cuadro 1: Cuadro numérico sobre el total de activos, negativos y sin registro

Mes	Total	Activos	Negativos	Sin registro
MARZO	157	142	10	5
ABRIL	149	146	2	1
MAYO	46	45	1	0
JUNIO	96	82	11	3
JULIO	117	109	8	0
AGOSTO	111	106	5	0
SEPTIEMBRE	17	14	3	0

Fuente: elaboración propia en base a datos del INAM sobre HFJ

En el gráfico y cuadro 1 se puede observar el número de ingresos al programa entre los meses marzo y septiembre, identificando el número de activos al programa (aquellas personas que reunieron los requisitos y no resultaron incompatibles) y el número de negativos (aquellas que entraron en incompatibilidad por tener el seguro de desempleo, percibir otro programa de índole similar y/o poseer más de un bien inmueble a su nombre). Los números que se identifican sin registro son aquellos donde las bases no señalaban si se trataban de casos activos o negativos y se desconoce si fueron finalmente incorporados al programa.

En los meses de marzo y abril es posible identificar un número más elevado de ingresos que obedece a la intervención del equipo de INAM que se encontraba realizando entrevistas de admisión, a la par que se evidencia una baja notable del número en los meses de mayo y junio, cuando la demanda en la línea 144 creció





notoriamente y el recurso humano debió destinarse, en parte, a la atención, asesoramiento y contención de esas consultas.

Para comprender la variación del número de ingresos por mes, primero me remito al impacto que generó la incorporación de integrantes trabajadoras sociales y psicólogas para la realización de entrevistas de ingreso e informes socio-técnicos que pudieron aumentar la capacidad de respuesta a la demanda de solicitud de incorporaciones. Un segundo elemento fueron las campañas de difusión en las redes sociales, páginas oficiales, y el asesoramiento permanente a través de la línea 144 que brindó información sobre el programa, derivando desde ese dispositivo posibles ingresos al equipo del INAM. En tercer lugar, no es posible desligar el aumento de ingresos del contexto social, económico y cultural, donde las cuestiones y debates vinculadas al género habían alcanzado mayor visibilidad.

Una variable que incide la caída de las inscripciones y el aumento del trabajo en la línea 144 son las fechas alusivas, tales como el 3 de junio (Campaña Ni Una Menos), cuando las consultas por casos de violencias por razones de género se disparan debido al mayor acceso a la información. Pasado ese mes, el equipo interdisciplinario volvió a centrarse en las tareas de ingreso a HFJ y la confección de informes, aumentando nuevamente el número de ingresos en julio con 117 personas y en agosto con 111.

En el mes de septiembre vuelve a observarse una baja considerable de ingresos que, nuevamente, obedece al incremento de demandas por atención telefónica de la línea 144 a nivel nacional, ya sea por la publicidad en los medios de comunicación recuperando el tema o la repercusión mediática del mismo por femicidios y/o manifestaciones. Consecuentemente el incremento de femicidios y/o tentativas de femicidios derivó en el crecimiento del equipo de Litigio Estratégico y Articulación Integral de INAM, que pasó a incorporar profesionales para intervenir desde un abordaje interdisciplinario (psicólogo, abogado y trabajador social) en los casos con derivación por medios de comunicación y/o línea 144.

Para ese entonces, parte del equipo del que formaba parte se incorporó a Litigio Estratégico y Articulación Integral; otro grupo al equipo de seguimiento de casos urgentes que requerían la articulación de recursos institucionales en las primeras 48 a 72 horas; y un tercer grupo pasó a realizar doble tarea, continuando

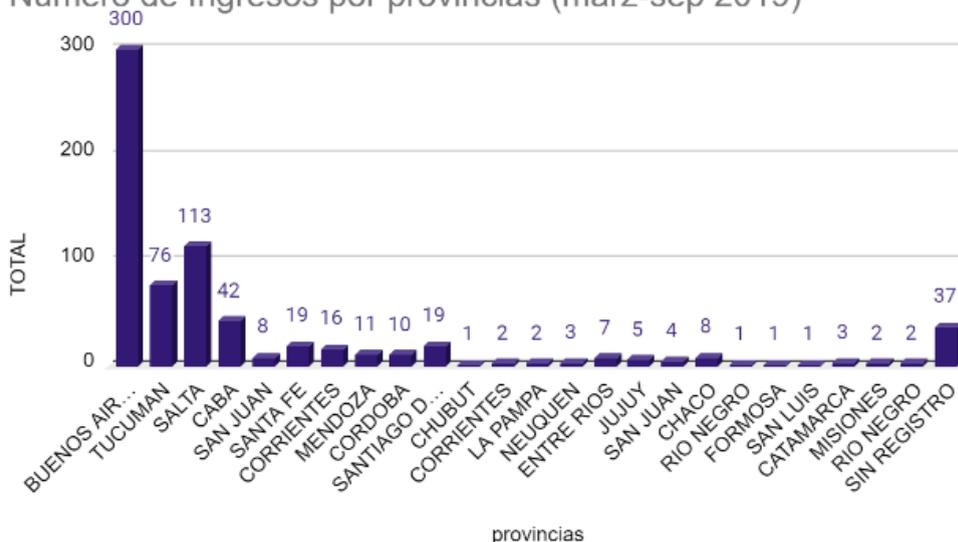
con el equipo de ingresos a HFJ dos semanas al mes, y las otras dos semanas dedicándose a la cobertura de la línea 144.

Analizando esta modificación en la distribución del recurso humano, es posible determinar una serie de factores que incidieron en ello:

1. la demanda existente, en términos de cantidad y tipología.
2. las sugerencias de las y los coordinadores de la línea 144 en sus diferentes guardias (línea intermedia en la toma de decisiones).
3. decisiones de la Directora Nacional de Articulaciones Directas.

Gráfico 2

Numero de Ingresos por provincias (marz-sep 2019)



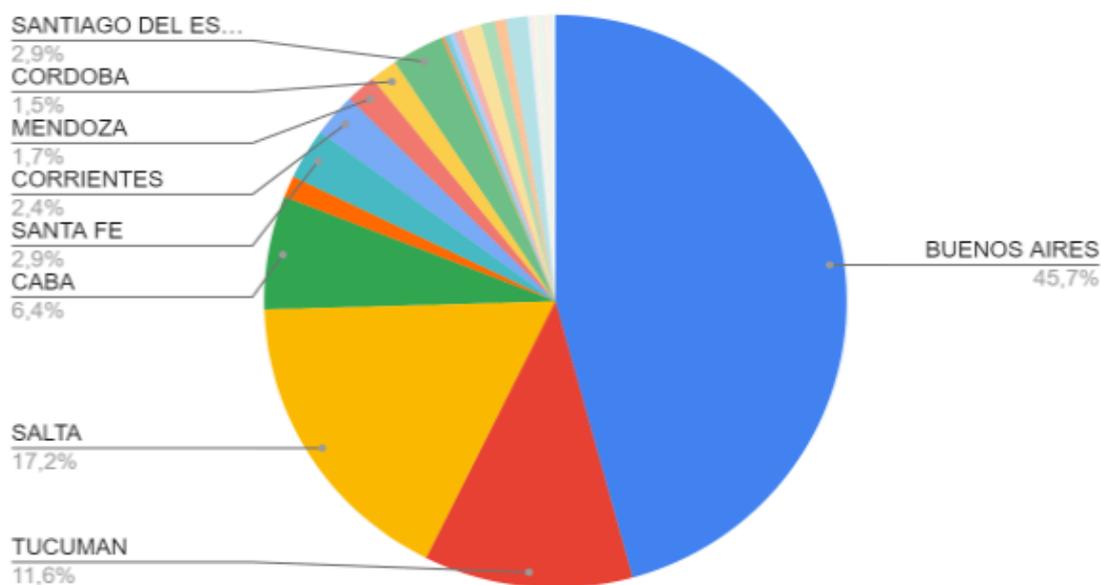
Provincias	TOTAL
BUENOS AIRES	300
TUCUMAN	76
SALTA	113
CABA	42
SAN JUAN	8
SANTA FE	19
CORRIENTES	16
MENDOZA	11
CÓRDOBA	10
SANTIAGO DEL ESTERO	19
CHUBUT	1
CORRIENTES	2
LA PAMPA	2
NEUQUÉN	3



ENTRE RÍOS	7
JUJUY	5
SAN JUAN	4
CHACO	8
RIO NEGRO	1
FORMOSA	1
SAN LUIS	1
CATAMARCA	3
MISIONES	2
RIO NEGRO	2
SIN REGISTRO	37
TOTAL	693

Gráfico 2.1

Porcentaje de ingresos por provincia 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del INAM sobre HFJ

En el cuadro 2 y los gráficos 2 y 2.1 se puede visualizar el nivel de ingresos por provincia, siendo notorio y destacable que el mayor número se registra en la provincia de Buenos Aires, con 300 personas sobre 693 totales, representando en el

gráfico 2.1 el 45,7 % sobre el total. En segundo lugar se encuentra Salta, con 113 ingresos y un porcentaje de 17,2%. A continuación, se ubica Tucumán con 76 ingresos, representando el 11,6% total, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 42 ingresos, ocupando el 6,4% del total.

El resto de las provincias registran pocos ingresos en comparación a las anteriores. Santa Fe y Santiago del Estero representan un 2,9 %; Corrientes, un 2,4%; Mendoza, el 1,7%; y Córdoba, un 1,5%. Las restantes, porcentajes menores al 1%. La justificación de estas variaciones reposa sobre las campañas de difusión y espacios barriales en los que circula la información, que en Buenos Aires existen con mayor protagonismo que en el resto del país. La provincia tiene una política de difusión de la línea 144, y además cuenta con Centros Integrales de Atención a las Violencias. Ese mayor alcance territorial y local favorece la participación de una cantidad más grande de destinatarias.

Un nivel de análisis posterior es el que se hizo sobre las vías de incorporación de las 693 personas al programa en el período estudiado, destacando:

- Ingresos a través de la Línea 144 a nivel nacional, provincial y/o local;
- Ingresos a través de Centros de Atención Integral de las Violencias de Género,
- Ingresos a través de organismos locales, provinciales y nacionales con atención social, comunitaria, territorial, entre otras,
- Ingreso a través de organizaciones sociales, fundaciones o agrupaciones políticas.
- Ingresos sin especificar, para casos en los que no figuraba la información dentro de la base de datos, por diversos motivos.



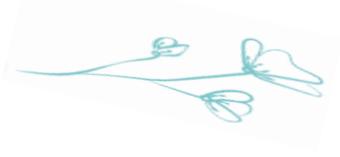


Gráfico 3



Fuente: elaboración propia en base a datos del INAM sobre HFJ

El Gráfico 3 permite apreciar el impacto significativo de las vías de ingreso provenientes tanto de la Línea 144 de atención de violencia de género a nivel nacional, provincial y/o municipal (388 ingresos) y los Centros Integrales de Atención de Violencias de Género (148 ingresos). De forma similar, otros organismos gubernamentales como centros de atención municipales, unidades sanitarias o áreas de servicios sociales tuvieron 138 ingresos. Se puede concluir que las vías institucionalizadas tuvieron mayor protagonismo en la canalización de los ingresos al programa, en detrimento de organizaciones sociales y políticas que solo registraron 17 personas. Únicamente en las provincias de Salta y Tucumán hubo mayor impulso de agrupaciones que traccionaron para que se efectivice un abordaje territorial.

El aumento de incorporaciones al programa, entonces, puede estar relacionado al impulso por institucionalizar el accionar del Estado y garantizar el

ingreso a través de vías formales o gubernamentales, con alguna autoridad de aplicación estatal que realice el primer filtro para el ingreso.

En esta línea, es importante aclarar que el gobierno de Mauricio Macri, vigente en 2019, había obstaculizado, o al menos no fomentado, canales de comunicación de alcance barrial, territorial y/o situado, volcándose en propuestas de difusión digitales. La única difusión oficial con la que contaba el programa provenía del INAM, o de la página web del MSyDS que describe requisitos y datos del programa. Esto dificulta notablemente el acceso de las clases populares a la información y, por tanto, a la política pública.

A ello se suma la ausencia de dispositivos oficiales para la difusión del programa en territorio, quedando la tarea en manos de las mencionadas instituciones gubernamentales de atención a casos de violencia por razones de género o de diversa índole. No obstante, los acuerdos no eran del todo claros. ¿Era tarea de estas instituciones facilitar la postulación y posterior sostenimiento de la política? ¿Dónde empezaba y terminaba su intervención? ¿Cómo fortalecer esa difusión para llegar a más destinatarias?

En términos de corresponsabilidad estatal, se puede suponer que el objetivo de la gestión fue mostrar números pero no abrir la campaña de incorporación de ingresos al programa ni, mucho menos, diagramar estrategias para el sostenimiento del mismo. Esto también explica el predominio de la provincia de Buenos Aires -con sus ventajas demográficas y de acceso a información- en comparación al resto del país.

Otro dato destacable es el promedio de edad de las ingresantes al programa, aunque solo se cuenta con la información de los meses de abril, mayo, agosto y septiembre, cuando se dejó efectivo registro de este indicador.



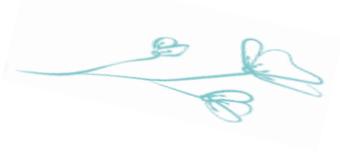
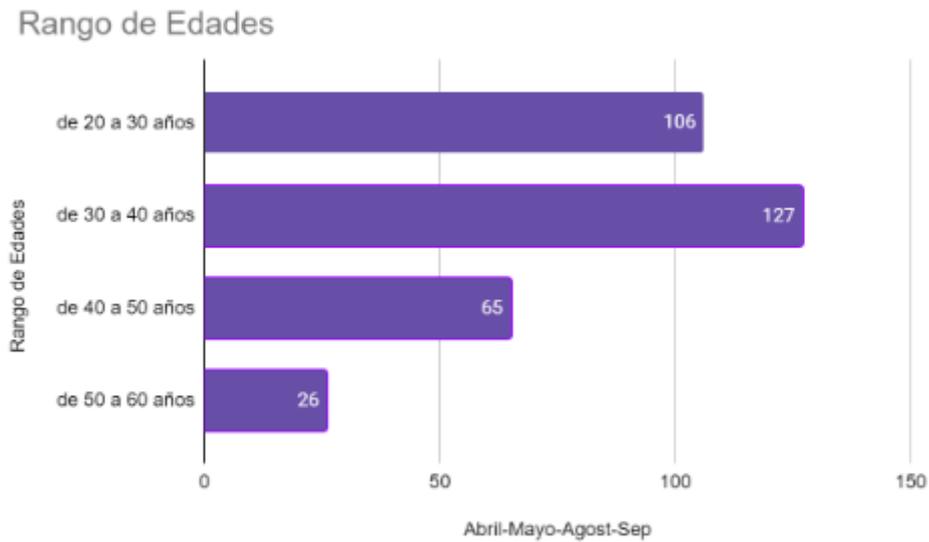


Gráfico 4

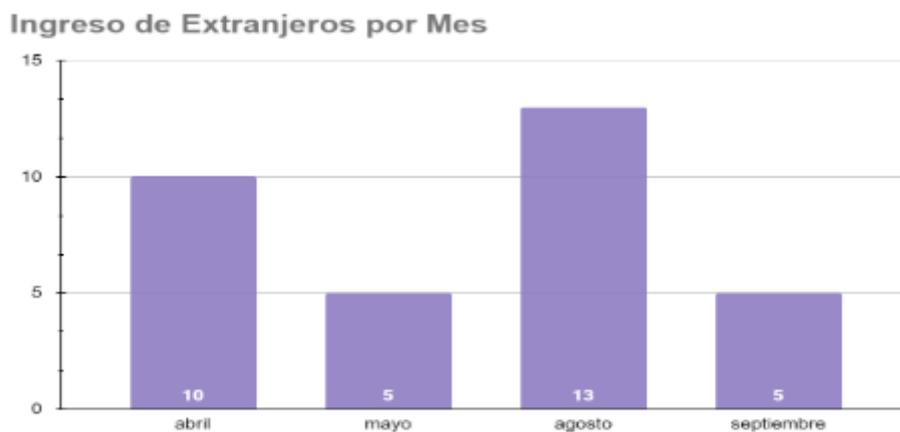


Fuente: elaboración propia en base a datos del INAM sobre HFJ

En el gráfico 4 es posible apreciar cómo el rango etario más significativo es entre 30 y 40 años, con un total de 127 personas que ingresaron al programa, seguido por el rango de entre 20 a 30 años con 106 ingresos. En menor medida se incorporaron personas de entre 40 y 50 años (65 en total) y de 50 a 60 (26 totales).

Otro dato que se ha discriminado es la cantidad de extranjeras que se incorporaron al programa en el período señalado:

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia en base a datos del INAM sobre HFJ

El dato sobre la cantidad de extranjeras que se logró recuperar corresponde a los meses de los que se posee el promedio de edad. Así, en abril ingresaron diez personas extranjeras; en mayo, cinco; en agosto, trece; y en septiembre, cinco nuevamente, Esto representa un total de 33 ingresos de extranjeras al programa entre abril y septiembre, sin contar con la información relativa a los meses de junio y julio. El dato, si bien incompleto, refleja una tendencia que determina un bajo número de ingresos de personas extranjeras en comparación a la totalidad (menos del 5% del total).

I.II.- Otros estudios recuperados

Además de las bases propias, es posible identificar otras fuentes de datos estadísticos, como es el caso de las provistas por el Consejo Nacional de Políticas Sociales a través del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación (SIEMPRO). El organismo llevó adelante una evaluación del programa entre los meses de abril a junio del 2019, aunque considerando la totalidad del programa Hacemos Futuro y no sólo la línea HFJ. No obstante, es interesante recuperar los datos arrojados para observar la implementación a nivel macro, y los cambios y continuidades según el recorte realizado para el análisis.

Se recupera el gráfico 2 de la mencionada evaluación, donde aparece la distribución de los titulares activos del programa Hacemos Futuro por región.



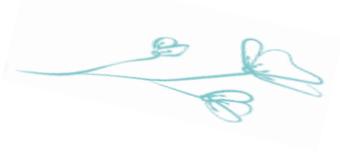
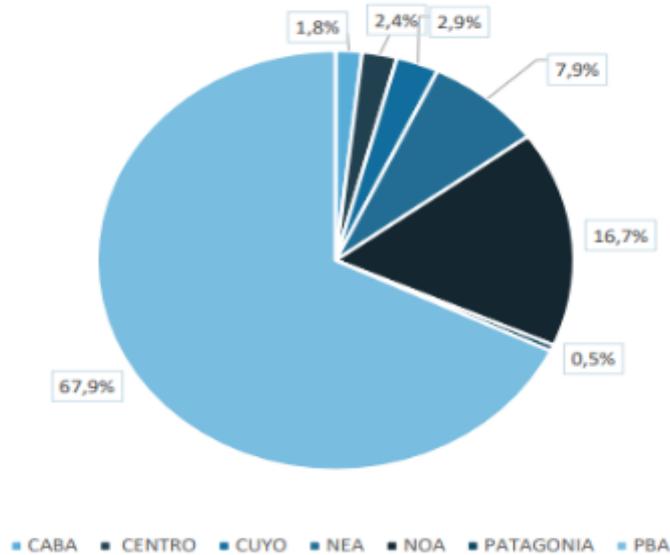


Gráfico 2
Distribución de las/os Titulares Activas/os de HF por Región.
En porcentaje. 2º trimestre de 2019.



Fuente: SIEMPRO en base a datos brindados por la Secretaría de Economía Social.

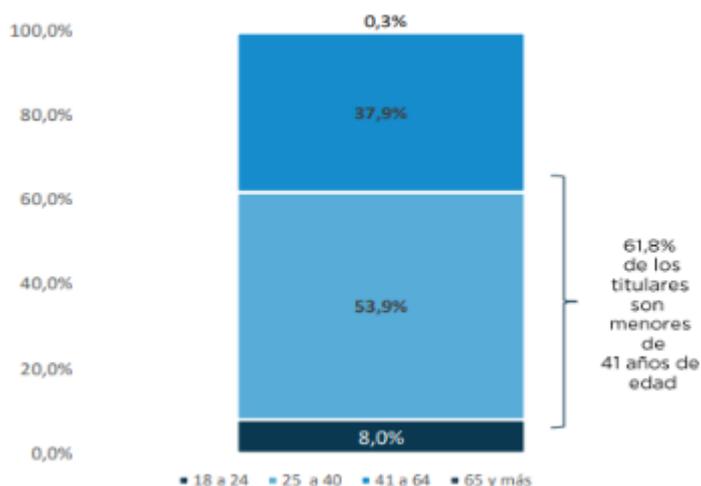
En este estudio, la Provincia de Buenos Aires, y especialmente la zona del Gran Buenos Aires, concentra el mayor número de titulares en relación a otras provincias. El NOA la sigue en segundo lugar con el 16,7%.

La evaluación también destaca que del total de titulares activos, un 74% eran mujeres, y de ese total el 61,8% se trataba de mujeres menores de 40 años. Con esta información sobre el rango etáreo, sumada a la base propia, es posible concluir que la población destinataria era feminizada y mayoritariamente joven.

Gráfico 4
Distribución porcentual de las/os titulares activas/os de HF por sexo.
2º trimestre de 2019



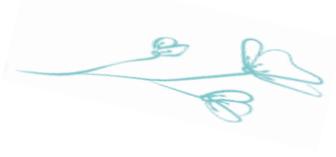
Gráfico 5
Distribución porcentual de las/os titulares activas/os de HF por tramo de edad.
2º trimestre de 2019.



Fuente: SIEMPRO en base a datos brindados por la Secretaría de Economía Social.

Otro dato significativo que se desprende del estudio de SIEMPRO en el cuadro 3 es el presupuesto asignado por cada titular durante el año 2019, discriminando por mes. El promedio de la prestación se ubicaba en \$6.750 en enero, y para junio ascendió a \$7.500. El mayor incremento se refleja en junio, con un 15,4% más respecto al mes anterior. Es decir que los incrementos se reflejan en el segundo trimestre.





Cuadro 3

Montos unitarios vigentes y modificaciones en el año en curso, según normativa (en pesos corrientes). Al segundo trimestre de 2019

Período	Monto de la prestación	Tasa de variación respecto al período anterior
Promedio 4° Trimestre	\$ 5.917	6,0%
Enero	\$ 6.000	1,4%
Febrero	\$ 6.000	0,0%
Marzo	\$ 6.250	4,2%
Promedio 1° Trimestre	\$ 6.083	2,8%
abril	\$ 6.250	0,0%
mayo	\$ 6.500	4,0%
junio	\$ 7.500	15,4%
Promedio 2° Trimestre	\$ 6.750	11,0%

Fuente: SIEMPRO en base a datos brindados por la Secretaría de Economía Social.

Otro relevamiento estadístico con informe sobre el programa Hacemos Futuro es el de la Fundación Germán Abdala de 2019⁵, donde se relata:

“En la actualidad HF cuenta con aproximadamente 261.000 titulares de derecho, de los cuales aproximadamente 100.000 corresponden a altas de la actual gestión de gobierno (...) Las modificaciones y requisitos del programa en el año 2019 han impactado en la baja del haber de aproximadamente 8000 titulares del programa, que en su mayoría no se habían enterado de las nuevas condicionalidades. Además no pudieron continuar como titulares quienes durante tres años no hayan tenido una instancia laboral, quedando a su suerte”. (p.7)

El informe hace referencia a las grandes modificaciones de los requisitos establecidos en 2018 y 2019, incorporando plataformas virtuales y condicionalidades vinculadas a las nuevas tecnologías y el uso de internet. Estas condicionalidades acabaron convirtiéndose en condicionantes, generando un cuello de botella en términos de acceso para nuevas destinatarias pero, fundamentalmente, expulsando a aquellos y aquellas que ya estaban activos y no pudieron permanecer en el programa.

Como bien menciona el estudio citado previamente, y en línea con las propias reflexiones anteriores, el acompañamiento por parte de organizaciones sociales, dispositivos barriales y los propios Centros de Atención Integral de Mujeres resulta crucial no sólo para el acceso a información del programa, sino también para garantizar la permanencia de quienes ya se habían incorporado a través del

⁵ Disponible en: <http://web.atedesarrollosocial.com.ar/sites/default/files/HACEMOS%20FUTURO.pdf>

seguimiento y asesoramiento permanente. De esta cuestión se ha registrado poco, pero es importante resaltarla en vistas de hacer un análisis certero.

I.III.- Informe de gestión de INAM 2015-2019

INAM, a su vez, presentó un informe que sintetiza algunas cifras relativas al programa, sin profundizar en variables fundamentales para evaluar su implementación. Como se evidencia en el cuadro posterior, se recupera el número de solicitudes e informes técnicos realizados, el monto a cobrar y la cantidad de personas que no cumplían requisitos, aunque no se determina qué requisitos eran los que faltaban. Este último dato podría resultar de relevancia si se pretendiera favorecer el acceso de más mujeres cis y trans al programa.

2017

- **Mujeres que solicitaron asesoramiento del programa HFJ: 420**
- **Informes técnicos realizados (altas): 279**
- **No cumplían requisitos: 141**
- **Monto mensual a cobrar: \$4.000/\$4.400**

2018

- **Mujeres que solicitaron asesoramiento del programa HFJ: 843**
- **Informes técnicos realizados (altas): 519***
- **No cumplían requisitos: 324**
- **Monto mensual a cobrar: \$5.300/\$6.000**

*Más allá de este registro, más adelante INAM informa un total de 1183 ingresos en el 2018.

2019

- **Mujeres que solicitaron asesoramiento del programa HFJ: Sin registro**
- **Informes técnicos realizados: 631**
- **No cumplían requisitos: Sin registro**
- **Monto mensual a cobrar: \$6.000/\$7.500**





Analizando la información oficial suministrada desde el INAM, es posible evidenciar:

- Falta de criterios unificados en las comparaciones que se dieron año a año en la información oficial.
- Datos que no coinciden: en 2018, se informó un total de 1183 ingresos que no se condice con el número de informes técnicos realizados. A su vez, en 2019 sólo aparece el número de informes técnicos pero no se detalló si de esos informes efectivamente las postulantes ingresaron al programa.
- En la información que se desprende no se describe cuáles serían los criterios que las titulares no alcanzaron a cumplir. No existe una evaluación que determine si las destinatarias pudieron sostenerse en el mismo, especialmente con los nuevos requisitos para su permanencia.
- No se hace un estudio sobre las trayectorias de vida, ni se indaga sobre las transformaciones positivas que hayan atravesado las destinatarias a nivel educativo, laboral o social desde su incorporación al programa.
- El número de ingresos no está discriminado en mujeres cis, trans y diversidades.

Como ya se ha mencionado anteriormente, se puede identificar en la información provista por el INAM un predominio de los datos cuantitativos con bajo sustento por sobre el compromiso con una evaluación integral que permita realizar ajustes de política para favorecer la implementación e impacto.

Es a raíz de ello que recuperó la evaluación realizada en abril de 2020 sobre el programa HF⁶, ya en el contexto de pandemia de COVID-19 y con un nuevo gobierno nacional. En dicho informe, el módulo de género vinculado a HFJ realiza una lectura sobre las implicancias de las tareas de cuidado en mujeres titulares con hijos de hasta 14 años, en función de una encuesta en torno a dos ejes: las tareas del hogar y el cuidado de personas, y la disponibilidad para trabajar y bajo qué condiciones.

⁶ Estudio disponible

en:https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_tareas_del_hogar_y_cuidado_disponibilidad_de_trabajar_titulares_hf.pdf

El universo definido para la encuesta fue un recorte de 844 casos muestrales de mujeres con hijos de hasta 14 años, representativa de las 123.361 titulares con estas características entre julio y noviembre de 2019. De este estudio se destaca:

“La edad promedio del conjunto de mujeres titulares de Hacemos Futuro es de 38,8 años. La mayoría de ellas (60,4%) son jefas de hogar. El nivel educativo alcanzado por la mayoría es secundario incompleto (40,0%), mientras que el 36,6% completaron la secundaria o lo superaron. El 14,1% no completó el nivel primario. Más de la mitad (47,5%) concurren actualmente a algún establecimiento escolar, cursando el nivel secundario (63,3%) o primario (23,3%). El nivel educativo alcanzado por la mayoría de las titulares con hijos hasta 14 años es el secundario incompleto (41,5%) y similar proporción completó o superó este nivel (40,9%). Una pequeña parte no completó aún el nivel primario (12,4%) Casi la mitad (46,3%) concurren actualmente a algún establecimiento escolar, cursando el nivel secundario (66,9%) o primario (19,6%). Respecto a la condición de actividad de las titulares con hijos hasta 14 años se observa que casi la mitad (48,2%) está en actividad, una proporción algo inferior es inactiva (44,7%) y sólo una pequeña cantidad se considera desocupada, o sea que no trabaja, pero busca trabajo. Las titulares con hijos de hasta 14 años que se encuentran inactivas, se encuentran en esta situación por dedicarse a quehaceres del hogar/cuidar a personas del hogar (62,6%), por estar estudiando, capacitándose (20,8%) u otras razones mencionadas con menor frecuencia. Casi la totalidad de estas mujeres (88,5%) tienen experiencia laboral previa al ingreso al programa: estaban trabajando (38,1%) o tuvieron un trabajo antes de su ingreso al mismo (50,4%)”. (p. 8 y 9)

En ese estudio también se recupera la pregunta sobre la posibilidad de sostener un empleo, donde aparece que la mayoría estarían dispuestas a trabajar para cubrir necesidades económicas, destacándose las principales razones: necesidad de ganar dinero (38,3%); necesidad de un ingreso fijo por mes (22,2%), lo que les permitiría mejorar su calidad de vida (17,5%); darse gustos, arreglar su casa, no depender de otras personas.

Luego, se mencionan los beneficios sociales que esto conlleva, como obra social, aguinaldo, vacaciones (11,0%) y el bienestar emocional y dignidad (8,3%). Quienes no están dispuestas a trabajar aducen, fundamentalmente, razones vinculadas a la necesidad de cuidar de sus hijos, o a otras personas del hogar (68,7%). En ese sentido, se registró que el cuidado de los hijos menores de 14 años





demanda mucho tiempo (9 a 12 horas diarias). Sin embargo, 6 de cada 10 mujeres estarían dispuestas a trabajar en un empleo registrado.

Entre las encuestadas, más de la mitad admitió estar dispuesta a trabajar entre 30 a 40 horas semanales, y una de cada cinco habló de la posibilidad de trabajar en una media jornada. Cerca del 24% trabajaría 20 horas semanales. Y en cuanto al cuidado de esos hijos/as para disponer de ir a trabajar, el 63,8% mencionaron que dejarían a sus hijos/as al cuidado de otra mujer, especialmente abuela, tía y hermana. En bajo porcentaje, solo el 14,6% contó con el cuidado de varones, fundamentalmente los padres de los hijos/as y, en menor proporción, abuelos y tíos.

Este estudio, si bien trabaja sobre un universo acotado de destinatarias, contempla muchas variables que en la gestión anterior, enfocada en números y cifras, no se tuvieron en cuenta. La cuestión del cuidado de los hijos y quiénes participan del mismo, los trabajos que poseen o a los que tienen posibilidades de acceder las destinatarias, sus intereses, los obstáculos que persiguen, etcétera. Todas cuestiones fundamentales para analizar en clave de perspectiva de género, y a considerar a la hora de diseñar, implementar y evaluar un programa de las características de HFJ.

No resulta casual, por ejemplo, que quienes realizan mayoritariamente las tareas de cuidado sean mujeres, ya que todo opera en la asignación histórica de los roles estereotipados en torno al cuidado. Asimismo, desde un análisis en materia laboral también es notable la cuestión del trabajo por jornada reducida, precarizado, vinculado también a las tareas domésticas o de cuidado remuneradas. Es desde ahí que el HFJ no puede estar despojado de una lectura desde la perspectiva de género, y más aún si se propone el “empoderamiento” de las mujeres y un mejoramiento de sus condiciones de vida. Implica, en síntesis, que los diseños de política incluyan una mirada de género a los fines de generar condiciones para la igualdad. Las desigualdades histórico-sociales son variable e indicador, expresión del patriarcado operando en la asignación de tareas y roles, la oferta y demanda de trabajos, los cuidados de salud, la disponibilidad productiva y reproductiva.

II.- Problemas identificados en el proceso de implementación de la política

En este apartado presentaremos un conjunto de situaciones relevadas en el proceso de implementación que constituyeron posibilidades de ajuste al diseño de la política, es decir, aquellas dimensiones que debieran ser modificadas en el plano normativo a partir del análisis del proceso real de ejecución.

En primer lugar, describiremos el proceso de trámite del programa Hacemos Futuro desde su ingreso, el organismo evaluador y su posterior autorización mediante la Secretaría de Economía Social (MSyDS).

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a normativa Hacemos Futuro Juntas. INAM

Una de los primeros elementos identificados en la implementación del programa por el equipo de la Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación en Acciones Directas fueron las dificultades encontradas en el proceso de ingreso, ya que el INAM pasó a ser el único organismo que centralizaba las posibles incorporaciones a nivel nacional, conformándose un **cuello de botella en el proceso de admisión**.

Para 2019, eran pocos los Centros Integrales de Mujeres que realizaban las entrevistas y posteriores informes socio-técnicos que luego se enviaban al INAM. Se pasó de un abordaje territorial, descentralizado y local de ingresos a una única vía de ingreso centralizada para la evaluación de requisitos. Luego de dicha evaluación,





los informes socio-técnicos confeccionados y firmados desde el equipo INAM pasaban a la Secretaría de Economía Social, integrada por trabajadoras sociales y abogadas que evaluaban compatibilidades, requisitos y posibilidades de sostener la terminalidad educativa y/o formación. También eran quienes tomaban la decisión de aprobar el alta al programa o rechazarla.

Los cambios en el régimen de implementación del programa surgían luego de que el equipo evaluaba que en determinadas provincias mermaban los ingresos y se dificultaba el asesoramiento telefónico⁷. Fue el mencionado cuello de botella que comenzó a cristalizarse en el proceso de admisión el que llevó al equipo a sugerir una mayor implicación de los Centros Integrales de Mujeres para la realización de entrevistas presenciales y evaluaciones en territorio. Tras evidenciar este problema y reiterar la importancia de situar el contexto socio-económico y de violencias de las futuras destinatarias, la propia implementación se fue modificando y se comenzaron a recibir los informes socio-técnicos directamente de algunas provincias.

Un cambio significativo en la organización fue articular con un equipo de trabajo de la Secretaría de Economía Social que se encontraba trabajando dentro del espacio físico del INAM. Con dicho equipo se podían contabilizar la cantidad de ingresos, altas y rechazos a los fines de informar al postulante el estado de su tramitación y/o realizar cambios en conjunto. Sin embargo, las posibilidades de cambios drásticos de permanencia y sostenimiento de las altas del programa dependían, en última instancia, de las disposiciones del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Un segundo elemento identificado fueron las ya mencionadas **dificultades para sostener requisitos necesarios en el proceso de admisión por parte de la población destinataria**. Este es un aspecto clave para comprender elementos no tenidos en cuenta al momento del diseño: la población destinataria, para poder ingresar al programa, debía garantizar una serie de condiciones técnicas que no en todos los casos se daban. Por ejemplo, necesitaban contar con señal en el teléfono cuya falta, en muchos casos, dificulta la terminación de las entrevistas. Además, las personas en situación de violencia tienden a cambiar sus teléfonos de contacto por

⁷ También la evaluación por parte del equipo (INAM) tenía dificultades para sostener entrevistas de dicha índole social, laboral, económica y de contexto telefónicamente, este tipo de entrevistas se encuentran despojados de la situacionalidad, el contacto cara a cara con la situación de violencia y el acompañamiento en territorio.

su vínculo con el agresor. Consecuentemente, en algunos casos las mujeres contaban con pocos recursos simbólicos, sociales, económicos y tecnológicos para poder garantizar esas condiciones.

Un tercer elemento era la existencia de un **mapa multiagencial complejo para consensuar cambios en la implementación del programa**. A medida que se fueron realizando cambios en el equipo de trabajo, mediados por el proyecto y la gobernabilidad de la Directora Nacional de Protección Integral y Articulación en Acciones Directas y su interés en realizar tales modificaciones, aparecieron dificultades sustentadas en el número de actores involucrados, los circuitos burocráticos y demás cuestiones netamente procedimentales. Muchos cambios necesitaban acuerdos que debían discutirse en reuniones de trabajo o dependían de la voluntad política de actores relevantes, lo que dilataba los propios tiempos de gestión.

En cuarto lugar, se evidenció una **focalización de la política al universo de mujeres cis y trans**, especialmente en su régimen local de implementación. Si bien esto no constituye un problema en sí mismo, se planteó la posibilidad de generar condiciones para integrar a las diversidades del colectivo LGTBI+. Esto entendiendo que, en su construcción discursiva, la política pública integraba a este universo poblacional pero, a la hora del acceso, existió un recorte en la implementación que contemplaba mayoritariamente a las mujeres, excluyendo tácitamente al resto.

Otro elemento problemático ligado a la digitalización de la política fue la **poca oferta de cursos educativos presenciales**, con predominio de más propuestas formativas de modalidad virtual. Aquí nuevamente se presupone una determinada “beneficiaria de la política”, que cuenta con determinada información o accede a ciertos recursos. En la misma lógica que en puntos anteriores, no solo no existe una lectura de las trayectorias de vida de las destinatarias sino también de su presente, sus posibilidades y limitaciones. En esa misma línea, **la ausencia de redes o informantes claves en territorio que acompañen el acceso y permanencia de las destinatarias del programa** fue un problema en muchos casos, especialmente a la hora de entregar planillas de continuidad o formación educativa, asegurar controles sanitarios y/o recibir todo tipo de asesoramiento.

A su vez, **no existieron estrategias de soporte en las tareas de cuidado**, políticas de género para aquellas destinatarias que, para cumplimentar los requisitos del programa, necesitaran dejar a sus hijos/as al cuidado de otras personas. Esto, al





igual que el resto de las cuestiones enumeradas, dificultó o limitó la permanencia de muchas mujeres. Hoy en día, la cuestión del cuidado no está establecida como política pública e, indudablemente, para alcanzar el empoderamiento real de las mujeres planteado en los objetivos del programa HFJ, se necesita garantizar un empoderamiento económico, educativo y social que, paralelamente, garantice el sostenimiento del programa.

Con todo lo expuesto, se evidencia un problema central de la implementación que formulamos de la siguiente manera: ***asignación de responsabilidades individuales a los sujetos destinatarios de la política sin garantizar el acompañamiento necesario***. El diseño del programa preveía una persona capaz de manejarse en entornos virtuales, con posibilidades de acceso a solicitud de turnos, entrevistas e impresiones de comprobantes que, en muchos casos, imposibilitaba u obstaculizaba enormemente la permanencia. En este sentido se considera sumamente ilustrativo el análisis de los datos que nos permiten identificar un incremento de ingresos pero muchas dificultades para sostener y mantenerse en el programa debido a los requisitos de terminalidad educativa, la escasa oferta de cursos, la necesidad de sostener múltiples tareas en el ámbito privado y público, los problemas de conexión a internet, entre otros. Todo ello expone enormes ***dificultades para generar un empoderamiento económico, social y simbólico*** que mejorase las condiciones de vida de las destinatarias. Si bien el programa menciona la necesidad de establecer un rol activo y de empoderamiento, no establece medidas para el sostenimiento real del destinatario para finalizar estudios, inscribirse a un oficio y/o realizar estudios superiores cuando se encuentra a cargo de crianzas de niñez, del trabajo doméstico en el hogar y sumado a ello, realizando alguna actividad laboral.

Parte 4. Reflexiones y análisis desde la planificación

I.- Identificación de oportunidades de mejora en clave de programas de transferencia condicionada

En el presente apartado, me propongo complejizar el análisis partiendo de los problemas, desde los recursos que brindan la PES y la GEP. La intención es dialogar la teoría con la práctica, enlazando las herramientas disponibles con el caso particular de implementación del programa HFJ.

1.1.- El aporte de Mintzberg para ubicar roles organizacionales

Henry Mintzberg (1992), a través de su trabajo y propuesta teórica, permite ubicar a los actores según la distribución de la tarea y el grado de incidencia en la toma de decisiones.

Siguiendo al autor mencionado en el párrafo anterior, el ápice estratégico se ubica en la cúspide de la organización, integrado por las máximas autoridades, aquellas que toman las decisiones estratégicas y trazan el horizonte de la política. En la base, por su parte, define al núcleo operativo, integrado por el grueso de trabajadores y trabajadoras que producen los bienes y servicios que la organización entrega a la sociedad o necesita para garantizar su funcionamiento.

Entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones, Mintzberg ubica a la línea intermedia, los decisores que median entre las decisiones estratégicas de la máxima autoridad y los trabajadores.

A su vez, todas las organizaciones cuentan con un staff de apoyo que el autor define como aquellos que garantizan que lo sustantivo suceda, se pueda cumplir y proveer. Son las áreas que realizan tareas administrativas, legales, contables o de servicio interno como cafetería, limpieza, etcétera.

Finalmente, al aumentar la complejidad de la organización aparecen un grupo de personas llamados “analistas”, quienes tienen a cargo planificar y monitorear sobre la totalidad de la organización, desde una mirada integral.





Aquí pasaremos a identificar quienes en ese momento ocupan las partes de la organización del INAM.

Habiendo caracterizado brevemente cada elemento segundo el autor citado, dentro del programa HFJ es posible definir:

Ápice estratégico

- Director de la Secretaría de Economía Social (MSyDS)
- Directora de Asistencia y Acciones Directas (INAM)
- Subsecretaria en Abordaje de Violencias

Línea intermedia

Coordinación General del INAM para la línea 144 en todos los turnos

Núcleo operativo

- Área de Seguimiento y altas de postulantes actúa como núcleo operativo.
- Equipo de trabajadoras sociales de la línea 144 del INAM.
- Equipo de casos y seguimiento del INAM.

Staff de Apoyo

- Área de limpieza de las oficinas del INAM
- Seguridad de la puerta y control de ingresos
- Área de Recursos Humanos
- Dirección de Legal y Técnica (INAM)
- Dirección Contable y Financiera (INAM)

A partir de esta clasificación situada de los roles en la estructura propuesta por Mintzberg, fortalecemos el análisis con la mirada de Carlos Matus como autor representativo de la Planificación Estratégico Situacional.

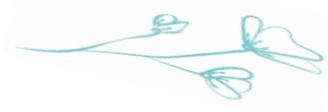
Las vinculaciones entre actores deben considerarse necesariamente a la hora de analizar la implementación de una política pública. Siguiendo al autor citado (1997) los actores sociales son los principales motores del cambio. Un actor es un grupo o personalidad que controla alguna parte relevante del vector de recursos críticos del juego social. Es desde ahí que no podemos dejar de identificar quiénes son o fueron los sujetos individuales y colectivos que integraron un proceso de planificación y sus

relaciones, para a partir de allí identificar la gobernabilidad y viabilidad existentes en el plan de acción.

En este sentido, cada actor/es en clave de situación tomaba decisiones en torno al programa HFJ. En el ápice se encontraban los/as directores quienes tomaban las principales decisiones sobre los cambios definitivos del programa pero esto no era homogéneo ya que la Directora de Asistencia y Acciones Directas (INAM) cumplía un rol específico sobre las modificaciones en torno a la perspectiva o no de género que detentaba el programa, las redes territoriales si las hubiese y los principales problemas que se han identificado durante el proceso de implementación. Pero las principales modificaciones acontecían en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social no solo recae en el Director de la Secretaría de Economía Social (MSyDS) quien era de alguna manera el referente pero el programa en sí mismo, tiene una estructura misma en el Ministerio con múltiples dependencias. Entonces las modificaciones que se realizaban eran según el margen o no de maniobra y la libertad de acción de cada actor en situación necesariamente atado al contexto de la organizaciones y las decisiones que se tomaban también como equipo que forma parte de una gestión. Otro equipo decisivo para las modificaciones o sugerencias que se transmitían a la directora del INAM es la Coordinación General del INAM para la línea 144 en todos los turnos, ya que como equipo de trabajo no solo detectaban problemas en el proceso de implementación del programa sino además podían barrer la demanda que acontece en la línea 144 con el creciente aumento de llamadas a la línea por consulta al programa, quejas y/o entre otras. Pero estos no sólo comunicaban hacia arriba sino también al núcleo operativo principalmente las operadoras de la línea 144 quienes quedaban al pendiente de sucesivos ajustes o cambios. Con un poco más de maniobra el equipo de casos y seguimiento del INAM también podría sugerir mediante informe técnico o en las reuniones algunas mejoras pero ello siempre quedaba atado a las decisiones finales de la Directora del Inam de tomar o no esas sugerencias. Por otro lado, el equipo de seguimiento del Ministerio de Salud y Desarrollo Social también jugó por momentos un papel decisivo ya que muchas transformaciones fueron sugeridas por el mismo equipo hacia el director.

Se visualiza como aliado al equipo que implementa el programa a través de la realización de entrevistas y confección de informes. Es un aliado porque hay confianza y acuerdos al interior del equipo. Estableciendo acuerdos mediante la confianza tenemos como simpatizante la Directora de la línea 144 y la subsecretaría





como primera línea de dirección en la toma de decisiones quien aprueba y da viabilidad a los ingresos ubicadas en el ápice estratégico. También dicho rol de gestión hacia el interior de la institución permite que se establezca como fortaleza una agenda de políticas de género. Dicho actor actúa como valor de experticia, peso y con soporte cognitivo en el manejo de las decisiones. Establece a su vez, mediante acuerdos donde a veces hay más o menos confianza con el Director de la Secretaría de Economía Social (MSyDS). Dicho actor actúa como adversario porque toma decisiones de gestión cuyo vector de fuerza aparece en un contexto político. Tiene la injerencia para tomar decisiones sobre cambios, modificaciones o altas en el programa. También establece acuerdos políticos e institucionales con la Ministra/o a cargo del Ministerio de Salud y Desarrollo social que aparece como oponente porque no tenemos acuerdos o confianza. Y por otra parte, por medio de la comunicación y construcción de acuerdos estratégicos está como simpatizante el Área de Seguimiento del MSyDS con quien tenemos más acuerdos como equipo de que implementa el programa en el INAM.

I.II.- Diagnóstico FODA

Analizados los/las actores/as, incorporamos una herramienta de análisis en función del conocimiento que se tiene de ella en el ámbito de la administración pública ya que la misma ha sido y sigue siendo utilizada por equipos técnicos en las distintas escalas de la política pública. El análisis FODA posibilita identificar problemas, prever escenarios, predecir complicaciones, observar soluciones y transformar puntos débiles de una entidad, programa u organización en fortalezas y oportunidades. Es una herramienta interesante porque permite condensar diferentes aspectos de la implementación de HFJ durante 2019 en cuatro grandes categorías:

- Fortalezas: capacidades humanas y materiales con las que cuenta la organización o programa para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social.
- Las oportunidades son situaciones externas o factores sociales, económicos, políticos y culturales que están en contexto y son factibles de ser aprovechados.

- Las debilidades son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología y/o recursos que padece la organización o programa y que impiden el aprovechamiento total de las oportunidades y la defensa contra las amenazas.
- Las amenazas son factores externos que podrían perjudicar o limitar el desarrollo de la organización o programa, constituyendo un riesgo para su sostenimiento o continuidad.

Recuperando las principales características de la implementación de HFJ y la propia experiencia en el equipo de trabajo, es posible profundizar el análisis a partir de la herramienta FODA. Así:

Fortalezas

- Capacidades internas de los equipos de trabajo y voluntad para alcanzar los objetivos.
- Equipo interdisciplinario con alto nivel de conocimiento y experticia en el abordaje de situaciones de violencia de género.
- Realización de capacitaciones internas en el organismo promoviendo el asesoramiento y atención del programa HFJ desde la línea 144.
- Identificación y elaboración de diferentes estrategias del equipo para construir viabilidad y generar condiciones para la realización de mejoras o cambios en el funcionamiento interno y la propia implementación.

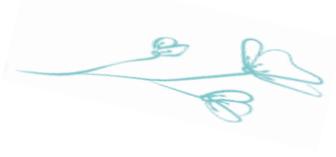
Oportunidades

- Posibilidad de establecer un trabajo conjunto con el equipo de seguimiento del MSyDS.
- Necesidad de ajustar los criterios de realización de informes socio-técnicos que reflejen la presencia o no de redes de contención, la situación económica, social y sanitaria y la trayectoria de vida del futuro titular del programa.

Debilidades

- Bajo nivel de seguimiento de las incorporaciones al programa por parte del equipo del INAM, y de reflexión sobre las dificultades de ingreso o sostenimiento en las bajas.



- 
- Alta demanda de ingresos para la cantidad de trabajadores y trabajadoras sociales integrando el equipo.
 - Aumento del tiempo para la realización de las entrevistas de admisión telefónica por parte del equipo INAM debido a la centralización de la tarea y la falta de personal suficiente.
 - Dificultades en las derivaciones inmediatas de casos al equipo de seguimiento del MSyDS.
 - Gobernabilidad compartida o nula sobre las modificaciones estructurales de la política.
 - Aumento de campañas para promover el ingreso pero no la permanencia en el programa.
 - Déficit de comunicación eficiente entre los organismos para el proceso de alta y posterior seguimiento.
 - Deficiente consistencia de datos estadísticos fiables y cotejables que reflejen la implementación del programa Hacemos Futuro.

Amenazas

- Falta de evaluación sobre los impactos del programa por parte del MSyDS.
- Escasos cambios en el diseño y requisitos del programa HFJ que permitan la permanencia en el programa.
- Incremento de requisitos del programa HFJ que obstaculizan la permanencia para las destinatarias, especialmente vinculados a nuevas tecnologías y conectividad.
- Deficiente articulación institucional entre los organismos competentes para lograr la permanencia de las destinatarias del programa.
- No se fomentaron canales de comunicación de alcance barrial, territorial y/o situado para la difusión y seguimiento de la política en todo el país.
- Inequidades de acceso a tecnologías y herramientas digitales en sectores vulnerables en distintas zonas del país y en las poblaciones vulnerables.
- Crecimiento de la violencia por razones de género y diversidad en nuestro país.

II.- Intervenciones y ajustes desde el equipo de trabajo

Dentro del proceso de intervención desarrollado durante el 2019, el equipo de trabajo en el que me desempeñé entre marzo y septiembre llevó adelante un análisis situacional en torno a diferentes interrogantes, muchos de ellos ya desarrollados en apartados anteriores de este trabajo. El objetivo fue realizar un plan de trabajo ajustado a este análisis para presentar a las nuevas autoridades en el año 2020, una vez creado el Ministerio de Géneros, Mujeres y Diversidad de la Nación.

Las preguntas sobre las que se indagó, incluían: *¿Cuál es el objetivo concreto del programa HFJ? ¿Se está cumpliendo efectivamente en la realidad? ¿Qué se registra en la estadística y qué aparece en la práctica? ¿Qué variables se consideran y cuáles hay que incorporar para problematizar a las destinatarias, de cara a su acceso y permanencia en el programa? ¿Cómo se define a esas destinatarias? ¿Qué metas se persiguen y por qué? ¿Qué sucede con la construcción de redes institucionales para la difusión, implementación y evaluación?*

En base a estos interrogantes, la propuesta de planificación estratégica realizada por el equipo se enmarcó en dos grandes ejes que buscaron:

- 1) Mejorar la comunicación entre los diferentes actores involucrados en la implementación de la política y su evaluación, a partir de la medición de impactos y la evaluación enfocada en las titulares.
- 2) Establecer cambios hacia el interior de los grupos de trabajo para reducir los tiempos transcurridos entre la consulta, el alta y el seguimiento de las destinatarias.

A continuación se desandan los problemas definidos como consecuencia del análisis y siguiendo los aportes de la PES de Matus (1997). En la actualidad, muchos de estos problemas se han trabajado en el Programa Potenciar Trabajo (2020), como es el caso de la oferta de cursos de formación, virtuales o presenciales, las ofertas de empleo a nivel local y las vinculaciones comunitarias o barriales con una fuerte impronta en el régimen de implementación a nivel local (por ejemplo, a través de la fusión con proyectos productivos comunitarios).





II.1.- Proceso de planificación estratégica situacional

Teniendo en cuenta el lugar privilegiado por el tipo de reflexión y acción propuesta que le damos a la Planificación Estratégica Situacional y como aporte diferencial al proceso de análisis ya que nos propone un conjunto de herramientas para poder comprender e intervenir problemas organizacionales propusimos un último método de diagnóstico para comprender y generar información y análisis sobre el proceso de implementación trabajado. Nos pareció sumamente pertinente porque clasifica a los problemas de distinta manera, otorgándole un lugar central a lo que define como problema focal (será el que guíe la intervención que queramos hacer y su modificación constituye un indicador directo de la disminución o desaparición del problema organizacional identificado). En este sentido desarrollamos a continuación una formulación para esta primera categoría (Problema focal) y listamos un conjunto de problemas que funcionan como problemas causa (segunda clasificación) . Desde este paradigma esos problemas son los que nos permiten ubicar los procesos organizacionales y de coyuntura que producen el problema focal. Entendemos que por las características de este estudio, su identificación y formulación constituye un aporte a la comprensión de la situación.

Problema focal: Deficiente seguimiento en la implementación del Programa HFJ para mujeres cis y trans en el territorio nacional durante el año 2019 en el INAM.

Problemas causa

- Escasas intervenciones durante el primer año de incorporación al programa HFJ.
- Poca información sobre la tramitación de los requisitos de permanencia en el programa.
- Poca oferta de cursos y oficios presenciales a nivel local.
- Aumento de ofertas educativas con modalidad virtual y a distancia concentrados en la Provincia de Buenos Aires.

- Incremento de incorporaciones al Programa HFJ en el equipo INAM, especialmente en los meses de marzo, abril y junio.
- Presencia de bajas y dificultades para sostener la participación en el programa a mediano plazo.
- Crecimiento de intervenciones y políticas de comunicación centralizadas en la Provincia de Buenos Aires.
- Falta de acuerdos institucionales a nivel provincial y local para el sostenimiento del programa.
- Falta de una historización social, cultural y económica de las destinatarias de la política.
- Incapacidad de generar propuestas para cambiar los requisitos del programa y democratizar el acceso.
- Nula propuesta de guarderías maternas y/o espacios de cuidado para los niños de las destinatarias del programa.
- Escasos espacios de atención, seguimiento y control descentralizados en el nivel local.
- Aumento de consultas de atención para incorporarse al programa en la línea 0800 del MSyDS y la línea 144.
- Crecimiento de llamadas por parte de destinatarias manifestando dificultades para sostener el programa.

Ante la presencia de estos problemas y su socialización, fue posible establecer algunos acuerdos y negociaciones con la directora de la línea 144 nacional y el director de Economía Social del MSyDS, especialmente en lo relativo a la delimitación de las tareas y responsabilidades de cada trabajador/a.

Se realizó una matriz de planificación donde se delimitaron las funciones y responsabilidades de los equipos de trabajo del INAM. También se establecieron pautas para evaluar semanalmente la implementación con las titulares del programa y se elaboró un registro único con datos personales, fecha de ingreso al programa, domicilio, datos de contacto y lugar de estudios y/o formación. Esta herramienta posibilitó un seguimiento de cada ingreso y posterior comunicación.

Una vez identificados y puestos en relación los problemas, fue posible para el equipo establecer algunos frentes de ataque, categoría que nos permite nominar a aquellos problemas causa que por su ubicación en el modelo explicativo podemos



utilizar para construir una estrategia de modificación del problema focal. . Por frente de ataque o nudo crítico retomó la definición de Sotelo (2012), que lo define como aquel en el que un actor tiene control total o compartido sobre las variables dentro del análisis de los problemas existentes. Surgen de la identificación de trayectos o cadenas causales de problemas. Siguiendo al autor, el "nudo crítico

“se ubica necesariamente en un trayecto causal decisivo. Pero, además, debe ser una variable que, o bien está bajo control total del actor que llevará adelante el plan, o bien este puede ejercer cierta influencia sobre ella. De otra manera, sería imposible tomarlo como frente de acción” (p. 31).

Una vez seleccionados los nudos críticos, llega el momento de formular las apuestas estratégicas, como aquellas que buscan confeccionar el posible plan de acción para alcanzar la situación objetivo.

A continuación, se recuperan dos trayectos decisivos para los cuales se poseía gobernabilidad compartida y total respectivamente. Los frentes de ataque se transforman en apuestas al ser formulados de manera positiva. Por debajo del nudo crítico aparecen sus descriptores (D)⁸, y debajo de la apuesta estratégica, los resultados (R) que se esperan alcanzar.

FRENTE DE ATAQUE/ O NUDO CRÍTICO

APUESTA ESTRATÉGICA

<p>Falta de acuerdos para el sostenimiento del programa HFJ y una eficiente implementación del mismo.</p>	<p>Existencia de algunos acuerdos institucionales para el sostenimiento del programa HFJ y su eficiente implementación.</p>
<p>D1 Falta de criterios consensuados entre la directora del INAM y el director de Economía Social del MSyDS. D2 Necesidad de establecer un registro diario con información sobre ingresos al programa. D3 Falta de articulación territorial con organismos provinciales y locales. D4 Falta de criterios unificados para la aprobación de titulares del HFJ en el ingreso al programa.</p>	<p>R1 Existencia de algunos criterios consensuados entre la directora del INAM y el director de Economía Social con la implementación de mesas de trabajo mensuales. R2 Registro único de casos ingresados con seguimiento del INAM y la Secretaría de Economía Social. R3 Red armada de articulación con organismos provinciales y locales, y con organizaciones del territorio. R4 Unificación de criterios mediante una nota de elevación (informe) firmada y revisada por autoridades.</p>

⁸ El descriptor es definido por Sotelo como “enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema focal, especificando dimensiones del mismo” (2012; p. 11).

--	--

Resultado 1: Existencia de algunos criterios consensuados entre la directora del INAM y el director de Economía Social con la implementación de mesa de trabajo mensuales.

Operaciones

- El Equipo de INAM elabora un diagnóstico sobre los principales problemas en los ingresos y lo presenta a las autoridades.
- Encuentros semanales para ajustar criterios de intervención.

Resultado 2: Registro único de casos ingresados con seguimiento del INAM y la Secretaría de Economía Social.

Operaciones

- Armado de propuestas de posible registro por parte del equipo del INAM.
- Elaboración de indicadores necesarios para relevar y realizar seguimiento en la base de datos.
- Reuniones mensuales entre organismos para ajustar herramienta
- Acuerdos y puesta en común con propuestas del equipo de la Secretaría de Economía Social.
- Elaboración y creación de un registro único compartido para ambos organismos.

Resultado 3: Red armada de articulación con organismos provinciales y locales, y con organizaciones del territorio.

Operaciones

- Registro de principales centros de referencia de ingreso al programa por provincia y localidad.
- Armado de excel de los principales datos de cada centro de referencia a cargo del equipo de seguimiento del INAM.
- Comunicación con cada centro para ajustar los requisitos necesarios para ingresar al programa y elevar las planillas que han registrado en cada espacio local de atención.
- Ingreso de titulares al HFJ mediante centros de referencia locales una vez aceptada la comunicación e información necesaria para el programa HFJ.

Resultado 4: Unificación de criterios mediante una nota de elevación (informe) firmada y revisada por autoridades.

Operaciones

- Revisión por parte de la directora del INAM de las notas de elevación (informe) de ingreso al programa HFJ.
- Nueva propuesta de envío de nota de elevación consensuada por autoridades del MSyDS.
- Elaboración de nueva nota de elevación con firma conjunta por ambas autoridades.
- Ajustes y cambios revisados por ambos equipos de seguimiento del programa HFJ.





--

FRENTE DE ATAQUE/ O NUDO CRÍTICO

APUESTA ESTRATÉGICA

<p>Aumento del tiempo, extendido de dos a tres meses, para realizar la entrevista de admisión telefónica por parte del equipo de INAM.</p>	<p>Reducción de los tiempos de la entrevista de admisión telefónica de 3 meses a 1 mes por parte del equipo de INAM.</p>
--	--

<p>D1 Falta de plan de acción único y consensuado para realizar el seguimiento y definir tiempos menores de ingreso. D2 Necesidad de establecer un registro único de casos ingresados. D3 Falta de reuniones o encuentros mensuales para consensuar ítems de la entrevista. D4 Necesidad de conocer la permanencia de las titulares del HFJ con la nota de elevación aprobada desde INAM</p>	<p>R1 Acuerdo de acta de compromiso institucional consensuada y firmada por las autoridades para reducir los tiempos de ingresos de tres meses a un mes. R2 Registro único de casos operando por sistema de carga y reportando bases de datos. R3 Entrevista única de alta para el ingreso al programa HFJ R4 Informes de seguimiento de cada titular firmados por el equipo de INAM y su directora, y dirigidos al Director de Economía Social.</p>
---	---

<p>Resultado 1: Acuerdo de acta de compromiso institucional consensuado y firmado por las autoridades para reducir los tiempos de ingresos de tres meses a un mes.</p> <p>Operaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las condiciones necesarias para reducir los tiempos entre el primer contacto y el ingreso. • Convocatoria de nuevos trabajadores para robustecer el equipo de ingresos. • Conformación de equipos de trabajadoras sociales y psicólogas para realizar la primera entrevista e informe técnico. • Elaboración de acta de compromiso institucional. • Firma del acta de compromiso.

<p>Resultado 2: Registro Único de Casos operando por sistema de carga y reportando bases de datos</p> <p>Operaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro mediante planilla Excel para seguimiento de los equipos de intervención. • Base de datos mediante el Registro Único de Casos. • Matriz realizada por el equipo para delimitar funciones, responsabilidades y tareas.
--

Resultado 3: Entrevista única de alta para el ingreso al programa HFJ

Operaciones

- Reuniones mensuales para revisar y modificar el informe de ingreso al programa HFJ.
- Encuentros semanales entre los equipos del turno mañana y tarde para consensuar criterios.
- Modificación de los ítems de la entrevista incorporando fecha de ingreso al programa y aprobación del mismo, localidad, datos de contacto alternativos, redes de contención, redes comunitarias, acompañamiento institucional y lugar de estudios o centro de estudios de formación.
- Armado de documento único de sugerencias y modificaciones compartido por el equipo.
- Presentación de informe único a las autoridades para formalizar la herramienta.
- Reuniones mensuales para revisar y modificar las entrevistas telefónicas.

Resultado 4: Informes de seguimiento de cada titular firmados por el equipo de INAM y su directora, y dirigidos al Director de Economía Social.

Operaciones

- Registro mediante planilla Excel de ingresos y bajas del programa HFJ, compartido con referentes de Secretaría de Economía Social.
- Diálogo permanente entre autoridades y equipos de ambos organismos.
- Confección de informe técnico de gestión entregado de manera mensual y elaborado por el equipo INAM.
- Ajustes permanentes del informe técnico mediante el proceso de implementación del programa HFJ.

Como ya se mencionó, este análisis propició algunos cambios, especialmente en los ámbitos donde el equipo de trabajo de INAM tenía mayor gobernabilidad (informes técnicos, criterios de la entrevista, etcétera). No obstante, problemas vinculados al seguimiento del MSyDS o la territorialización de la política persistieron, lo que siguió ocasionando dificultades para la permanencia en el programa de las destinatarias y el cumplimiento efectivo de requisitos, como la asistencia a espacios educativos o el acceso a dispositivos de salud.

II.II.- Informes socio-técnicos: cambios situados para una mejor implementación

En el párrafo anterior se mencionó que los productos sobre los que el equipo tuvo mayor incidencia, posterior al análisis de problemas, fueron aquellos sobre los que tenía mayor gobernabilidad. En ese sentido, se realizaron cambios situados y





sugerencias para los informes socio-técnicos que contemplaran: datos personales de la titular, nivel de escolaridad alcanzado, teléfono de contacto y alternativos, origen de la demanda (línea 144, Centros de Atención, etcétera), motivo de la entrevista, datos del grupo familiar conviviente, situación socio-económica, educacional, habitacional, documental y sanitaria. A continuación, se adjunta el modelo de informe presentado por el equipo INAM:

INFORME SOCIAL

Fecha y lugar de la entrevista: Buenos Aires, ----. [Consignar además si el informe fue realizado mediante entrevista telefónica o presencial].

Datos Personales:

Apellido:

Nombres:

DNI:

Nacionalidad:

Fecha de Nacimiento:

Estado Civil:

Nivel de Escolaridad Alcanzado:

Dirección:

CP:

Localidad:

Municipio:

Provincia:

Teléfono:

Contacto alternativo: [Consignar en lo posible más de un teléfono, de no contar con ello, poner el contacto de algún/a profesional que se encuentra interviniendo en situación para que la mujer pueda ser notificada de su ingreso por alguna vía

Email:

Origen de la demanda: Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

Desglose demanda: Subsecretaría de Abordaje Integral de la Violencia por Razones de Género.

Organismo Interviniente: **(Nombre del organismo y contacto).**

Motivo de la Entrevista:

Solicitud de Incorporación al Programa Hacemos Futuro.

Datos del Grupo Familiar Conviviente:

Apellido y Nombre	Vínculo	Edad	DNI Nro.	Nacionalidad	Ocupación	Ingresos

Otros Referentes Familiares relevantes: (grupo familiar no conviviente – sanguíneo o no vecino, amigo, etc.)

Apellido y Nombre	Vínculo	Edad	DNI Nro.	Nacionalidad	Observación	Ingresos

Situación Socio- Económicos Familiar:

Situación educacional:

Situación de Salud:

Situación Habitacional:

Situación documental:

Observaciones:

Valoración Profesional:

Líneas de Acción:

Uno de los criterios incorporados luego de varias reuniones y acuerdos fue el de “valoración profesional” en conjunto con “líneas de acción”. Esto implica, por un





lado, abordar la situación de violencia y establecer estrategias en conjunto con la destinataria de la política. Y por otro, dar cuenta de la necesidad de incorporarse en el programa para solventar y lograr algún nivel de empoderamiento económico.

Asimismo, se enfatizó en las trayectorias laborales, socio-sanitarias existentes, la presencia o no de redes de contención ante la situación de violencia o para el cuidado de hijos sin trayecto educativo que condicionan la formación de la destinataria.

Todos estos aspectos son entendidos como integrales para analizar el acceso real y sostenido al programa, ya que pueden volverse obstáculos o limitantes para garantizar la permanencia. Asimismo, esto permite generar estadística sobre las destinatarias de la política, el número de personas en cuidado de hijos menores de edad, la presencia o no de redes comunitarias, de espacios reales de guardería, si cuentan con otras personas o no para ese cuidado, y/o si además detentan trabajos inestables.

III.- Pistas en clave de evaluación integral

El tipo de evaluación utilizada en el trabajo como se describe en el marco teórico es la “evaluación integral” porque el mismo posibilita adentrarse al proceso decisorio para la producción de alternativas. En función de quién está evaluando, hablaremos de evaluación interna, externa o mixta.

El análisis propuesto en el presente TIF, al ser parte integrante de la implementación y ejecución de la política, puede determinarse como evaluación interna, aunque actualmente permanezco fuera de la organización.

A su vez, al lugar ocupado por el evaluador es necesario sumar el contexto político-social que atraviesa la organización y los/as destinatarios de política, para comprender las variables en juego. El análisis tiene lugar en un momento histórico social (en este caso, el gobierno de la Alianza Cambiemos, propulsora de políticas de tinte neoliberal, con determinados discursos construidos sobre la intervención estatal y la redistribución de riqueza a través de planes y programas sociales). Hoy en día, el propio Programa HF se ha modificado, mutando al actual Programa

Potencial Trabajo⁹, el cual unificó el HF y el programa de Proyectos Productivos Comunitarios. En este punto, más allá de identificar un nuevo foco en la terminalidad educativa, los trayectos de formación y/o capacitación y el acceso al trabajo desde una perspectiva local-comunitaria, resultaría interesante preguntarse (o, mejor dicho, preguntar a las y los destinatarios de la política), si existe un quiebre entre el final de un programa (HF) y el inicio de otro (Potenciar Trabajo). Si esos cambios de perspectiva y horizonte político se reflejaron en ajustes de diseño e implementación o no pudieron incorporarse en la propia política.

¿Cuál es el registro real sobre estos cambios? ¿Qué transformaciones concretas es posible evidenciar? Estos interrogantes resultan clave para analizar los impactos de política en las y los destinatarios y, de este modo, problematizar también qué sucede con los cambios de gestión y con la consecuente modificación de un programa o proyecto. Necesariamente la evaluación debe tomar información del impacto (o, mejor dicho, los impactos) porque únicamente con ese conocimiento es posible realizar ajustes de política.

En esta valoración, la autora Amaya (2016) centra como clave las trayectorias de vida de los sujetos a quienes esa política va dirigida, los destinatarios y destinatarias. Las modificaciones en los criterios de entrevista para los informes socio-técnicos lograron dar cuenta de esta ausencia y comenzaron a considerar dimensiones como la formación en oficios, la terminalidad educativa, el acceso al sistema de salud, las redes familiares, sus potencialidades y limitaciones. En ese sentido, es necesario trascender la lógica del número (reflejada, por ejemplo, en la incorporación de más ingresos que, posteriormente, no podían sostenerse) y centrarse en el genuino empoderamiento que implicó el acceso al programa. No sólo desde una visión económica a través de la contraprestación, sino como espacio donde se intercambiaron recursos sociales y simbólicos, aprendizajes y saberes.

Para finalizar, considero clave para contribuir al desarrollo de la profesión de trabajo social, que quienes la ejercen en instituciones públicas puedan direccionar sus intervenciones y aportar conocimiento que trascienda la intervención diaria a través de la atención directa para dar paso a instancias de reflexión y evaluación sobre esa intervención. Este ejercicio posibilita un análisis complejo y prometedor de

⁹ El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo", unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>





las políticas –en este caso de género– en el marco de valiosos aportes teóricos sobre planificación estratégica, gestión y evaluación de políticas públicas.

IV.- Conclusiones finales

En este apartado de conclusiones finales resulta pertinente para el siguiente estudio reflexionar sobre nuestros espacios de inserción laboral como profesionales. Asimismo, recuperar como en ese proceso de desempeño laboral podemos realizar aportes valiosos para pensar la implementación diaria de las políticas, los y las destinatarios y destinatarias de las mismas y los procesos de intercambio en donde transitamos nuestros recorridos. A lo largo de su desarrollo, el estudio recupera el régimen de implementación del programa Hacemos Futuro Juntas en el territorio, dando cuenta de su formulación y diseño, y los facilitadores y obstáculos que se presentaron en el camino.

Considero un **doble desafío** pensar los procesos de inserción laboral de manera situada y, asimismo, intervenir sobre la realidad. En ese camino el desafío es doble: el lograr reflexionar sobre la práctica y hacerse el lugar para lograr registrar y escribir lo que acontece allí. Muchas veces la intervención diaria no posibilita espacios de diálogo y de registro escrito sobre la realidad donde diariamente como profesionales insertamos ya sea por cuestiones de agenda, demanda y/o tiempo. Es clave que nos demos ese lugar, ese debate y ese tiempo para plasmar una partecita de lo que diariamente transcurre en la vida profesional. Entiendo que el proceso de **Investigación + Gestión** que menciona Bonicatto es clave para nuestros trayectos profesionales, este proceso es entendido como *“el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de la política pública se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el período temporal en el cual el equipo es responsable”*(2019: 89) Sin dudas, es difícil, implica tiempo y reflexión constante, pero apostar a ello puede enriquecer el proceso propio y de otros/as. Este programa recupera de alguna manera las vivencias de formar parte de un equipo de profesionales abocados al proceso de régimen de implementación del programa Hacemos Futuro Juntas a nivel nacional, asimismo un grupo técnico que ya ha intervenido en situaciones de violencia de género mediante

la línea 144. De esta forma el bagaje y recorrido profesional tiene sus implicancias en la atención, intervención, seguimiento y acompañamiento de situaciones de violencia por razones de género. El programa en sí mismo fue dirigido a mujeres cis y trans en situación de violencia, es decir un determinado recorte del destinatario/a de la política.

Otra cuestión a resaltar es la potencia de la **planificación estratégica situacional** en la posibilidad de adquirir capacidades para el análisis situado de la realidad organizacional e incidir en aquellas cuestiones que se encuentran bajo la gobernabilidad del actor/a. Es decir, partiendo de las escenas laborales cotidianas, analizar y decidir el campo de lo posible en el marco de una organización que entendemos por definición sumamente compleja. También implica incorporar herramientas para analizar la realidad e intervenirla, para mirar la puesta en acto de una política pública desde su diseño, formulación de soluciones, implementación, ejecución y evaluación en un determinado periodo histórico.

Este estudio de alguna manera busca y busco hacer esa pausa, lograr reconstruir un proceso de intervención con algunas decisiones como equipo de trabajo tomadas con la directora, decisiones de la directora y/o otros actores claves, y ello, implicó la revisión sobre un programa puesto en marcha, realizar ajustes situados cuando sucede el régimen de implementación, **“cuando está pasando”**, quizás más expresados en la modificación del informe técnico, la comunicación con los actores involucrados y la reducción en los tiempos transcurridos entre la consulta, alta y seguimiento. Pero como pudimos relatar en este estudio, muchos de esos cambios tuvieron que ver necesariamente con la gobernabilidad del sistema la compartida con la directora y la total como equipo técnico. Estos cambios se pueden visualizar en el apartado del ***Proceso de planificación estratégica situacional y los ajustes en el informe técnico***. Pero a lo que hace al sostenimiento del programa, a la promoción de oferta educativa territorial, a las redes locales, a la posibilidad de generar condiciones reales y continuas en territorio con las destinatarias de la política se vieron atados a decisiones de otro organismo (el Ministerio de Salud y Desarrollo Social) de los cuales allí nuestra gobernabilidad como equipo fue nula. La reflexión aquí es justamente pensar cómo podemos generar condiciones en los procesos de trabajo, cómo y con quienes.





Pero como hemos desandado en estas páginas la ausencia de un abordaje situado y territorial trajo enormes problemas para que quienes se conformaron como titulares del programa pudieran efectivamente sostenerse en el tiempo. Se generó un “**cuello de botella**” donde la importancia y la relevancia fue puesta solo en el ingreso por número cuantitativo y no en la eficiencia-eficacia del programa en términos cualitativos de sostenimiento.

En términos de **perspectiva de género** no podemos hablar de un **empoderamiento** real ya que se ha utilizado dicho término en una resolución que en lo real aparece enunciado, pero en la práctica se han generado varias estrategias para expulsar, para que ingresen pocos al programa, para responsabilizar, individualizar situaciones y trayectorias de vida. Un programa que no recuperó condiciones socioeconómicas, culturales, simbólicas, políticas, etc. En el concepto de **integralidad** no podemos afirmar que hubo procesos integrales, ya que hubo poco abordaje territorial fueron pocas las instituciones que lograron acompañar los procesos individuales y solo se sostuvieron aquellas redes que ya se había formado con el programa anterior del “Ellas Hacen”. Estas experiencias sirvieron para sostener los cambios en el nuevo programa con la nueva gestión 2015-2019 y sirvieron como estrategias de cuidado sobre el aballecimiento de derechos y conquistas generados en la anterior gestión con el programa “Ellas Hacen”. También en términos de política que buscaba la “integralidad” y el “empoderamiento económico” en mujeres cis y trans, también logro de manera parcializada su objetivo ya que el empoderamiento no implica solo lo económico sino la presencia de redes de contención, un acompañamiento sostenido de espacios de atención locales, la búsqueda de redes comunitarias, sociales, afectivas y no la mera responsabilidad individual de responsabilizarse por conseguir una oferta educativa acorde, terminar los estudios y/o realizar algún oficio. Con ello, hemos analizado en el **régimen de implementación del programa HFJ** las prácticas que reforzaban la idea de responsabilidad individual en las destinatarias, ausencia de políticas que fortalezcan redes de contención y un acompañamiento territorial, la poca oferta de cursos, el aumento de requisitos, el incremento de alternativas tecnológicas despojadas de las trayectorias de vida de las destinatarias, ausencia de lugares que cuiden a les niñas (guarderías), entre otras que fuimos describiendo provocaron que ese “cuello de botella” se incremente aún más.

En definitiva, pudimos poner en **tensión lo escrito** en el programa como objetivo “deseado de alcanzar” con la realidad expresada en su implementación, tensionando consigo el diseño de una política pensada para determinadas personas y focalizada en su implementación. Un programa que desde el discurso y diseño perseguía un horizonte de inserción social, laboral y educacional, pero que en su implementación no se destacó por la presencia o fortalecimiento de redes comunitarias y/o movimientos sociales en territorio. Busco fomentar el avance tecnológico, la centralidad desde las sedes o centros de referencia del MSyDS nucleando todo en los organismos descentralizados del Ministerio y/o sede.

Para finalizar, este estudio lo considero un insumo para los profesionales en territorio, la **posibilidad de pensar alternativas** en nuestros espacios de inserción, de generar condiciones, de planificar estratégicamente y situadamente en las organizaciones, de actuar conforme a las trincheras de Matus (1985) desde la “capacidad de predicción”, la “capacidad de previsión”; la tercera trinchera es conocer que siempre hay incertidumbre en el plan es por ello, que es importante la reacción veloz ante las sorpresas y la cuarta trinchera del “aprendizaje ante los errores”, con ello, la planificación estratégica piensa en tener varios planes; ya que el mundo es impredecible y los escenarios son cambiantes.

Con estos aportes, concluimos el estudio reflexionando sobre la práctica de los profesionales y la necesidad de generar instancias de debate e intercambio sobre las políticas de género. La **transversalidad de las políticas de género** ayuda a generar y alcanzar niveles integrales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dentro de las organizaciones. Asimismo, promueve la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones del Estado, programas, proyectos y servicios tendientes a generar o sostener políticas destinadas a toda la sociedad. El concepto pone en evidencia la necesidad de **direccionar las políticas de género de manera transversal e integral**, y es de suma importancia que estos saberes sean incorporados, debatidos, interpelados y desnaturalizados por los y las agentes del Estado, cuyas tareas están vinculadas con la ejecución, el diseño, implementación y/o la participación de políticas públicas, y en los propios espacios de formación.

Agregó la necesidad de transversalizar la perspectiva de género dentro de las organizaciones y como profesionales trabajar con dicha perspectiva. Ese a mi entender... debería ser el horizonte a construir y la impronta de este trabajo es





generar condiciones en los equipos y en los espacios de inserción laboral desde la perspectiva de la planificación estratégica situacional y la potencia de pensar la transversalidad de las políticas de género.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva (1991) "Estudio introductorio". Aguilar Villanueva: la implementación de las políticas. Editorial Miguel A. Porrúa. México. 2da ed.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). La hechura de la política. México: Miguel Ángel Porrúa. Estudio introductorio.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa. Estudio introductorio.
- Amaya, Paula (2016) "La evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado". Universidad Autónoma de Barcelona. Doctorado en Políticas Públicas y transformación social. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas Link: <http://hdl.handle.net/10803/386504>
- Becker, H (2011) Manual de escritura para científicos sociales. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Bonicatto María (2017) Gestión Estratégica Planificada. Un método para la gestión en organizaciones públicas. Libros de cátedra. Serie Ciencias Sociales. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata EDULP disponible en <http://hdl.handle.net/10915/59454>.
- Bonicatto María (2019) Doble Vía: El aporte de la Planificación Situacional a la extensión estatutaria de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina. Editorial Arte Servicop. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79848>
- Bourdieu, P. et al (1986), El oficio de sociólogo. México: Siglo XXI. (Introducción: Epistemología y metodología) Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. Lagarde, Marcela, "Nueva ética".
- Burin, Mabel (1987), Estudios sobre la subjetividad femenina. Mujeres y Salud Mental Buenos Aires. Ed. Paidós.
- Catenazzi y Da. Representacao ATENAZZI (2009) "Acerca de la gestión de la proximidad" en CHIARA Magdalena, DI VIRGILIO Mercedes- Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas. UNGS. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Chiara Magdalena y Di virgilio Mercedes (2005) "Gestión social y municipios. de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires". Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo.
- Chiara Magdalena, Di virgilio Mercedes (2009) "Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas". Capítulo 2. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. Prometeo libros.
- Clara Murguialday. (2001) elaborado documento original. "Cómo planificar un proyecto desde la perspectiva de género". LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: UNA HERRAMIENTA





PARA EL LOGRO DE LA IGUALDAD DE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES. Adaptación por Murgibe. Consultoría igualdad de oportunidades.

-Diana Maffia (2008) Carreras de obstáculos: las mujeres en ciencia y tecnología. La Habana

-Dora Barrancos (2019) "Devenir feminista. Antología esencial Una trayectoria político-intelectual". CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

-Dorlin, E. (2009). Sexo, género y sexualidades. Introducción a la teoría feminista. Buenos Aires, Argentina: Editorial Nueva Visión.

-Entel, Rosa (Compiladora) (2016) "Violencia de Género. Miradas e intervenciones desde la diversidad disciplinar". Buenos Aires. Ed. Espacio.

-Foucault, Michel (1983). El discurso del poder. México: Folios Ediciones.

-Guber, R. (2004) El salvaje metropolitano. Buenos Aires: Paidós.

-Infoleg Leyes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. <http://servicios.infoleg.gob.ar>

-Informe CEPAL (2011). Las mujeres cuidan y proveen. <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/43266/P43266.xml&xsl=/mujer>

-Maffia, D. (2007). Epistemología feminista: La subversión semiótica de las mujeres en la ciencia. (28), 63-98. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 12

-Malacalza, L. (2018). Violencia contra las mujeres: Un modelo de gestión securitario y privatista. En: Género y Diversidad Sexual. Iguales de derecho, desiguales de hecho. Revista institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 14, Nro 8.

-Matus Carlos (1985) Planificación Libertad y Conflicto. Los cuatro momentos de la PES. Pág. 49 a 79. Venezuela. Ediciones Iverplan.

-Matus Carlos (1987). Política, planificación y gobierno, Organización Panamericana de la Salud, Caracas. Pág. 25-38. Yo planifico. Tú planificas. Pág. 63-68. Epistemología de la Planificación. Pág. 87-98. El proceso de producción social como intercambio de problemas. El concepto de situación. Pág. 257-279. Venezuela. Ediciones Iverplan.

-Matus Carlos (2007) Teoría del Juego social. Colección Planificación y Políticas Públicas. Sección 5. El Actor en situación. Explicación y realidad. Buenos Aires. Ediciones de la UNLa.

-Meny y Thoening (2002) El marco conceptual en Planificación y evaluación de políticas de información. UOC Barcelona. Documentos de lectura.

- Mintberg Henry (2003) Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires. Cap. 1. Nacional de General San Martín. Editorial El Ateneo.
- Nirenberg, Olga (2009). "Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión". En Chiara. M.; Di Virgilio M. e Arriagada, I. (org) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo.
- Olejarczyk, Romina y Demoy, Belén (2017). "Habitar la trinchera: potencia y política en el Trabajo Social". En Territorios. Revista de Trabajo Social. Universidad Nacional de José C. Paz. Año I. Nro.1. para nuevos liderazgos: El feminismo y la mirada entre mujeres", en Seminario.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas". En Bañón.
- Piovani, Juan (2018) "Reflexividad en el proceso de investigación social: entre el diseño y la práctica", en Piovani y Muñiz Terra (comp) ¿Condenados a la reflexividad? Apuntes para repensar la investigación social. CLACSO / BIBLOS.
- Repetto (2009) El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. Cap V. Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. Cap VI. En gestión de la Política Social: conceptos y herramientas.
- Rovere, Mario. (2006) Planificación estratégica de recursos humanos de salud. Washington D.C.: OPS, Apartados seleccionados.
- Segato, R. (2004). Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos. Buenos Aires, Argentina: Editorial: Prometeo.
- Silvia Federici (2004). El calibán y la bruja. mujeres, cuerpo y acumulación primitiva. Editorial: Traficantes de sueños.
- Sotelo Jorge (1996) El análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias) Un método para el análisis situacional y la formulación de estrategias. Escuela de Trabajo Social
- Sotelo Jorge Macial. FICHA N° 27: La importancia estratégica de la implementación. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de la Plata. http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha_de_catedra_administracion_nro_27.pdf
- Tarducci, M. y Rifkin, D. (2010). Fragmentos de la historia del feminismo en Argentina.
- Testa, Mario. Pensamiento estratégico y lógica de programación (El caso de salud). Washington, DC: OPS, 1989. Apartados seleccionados.
- Valles, M. (1997), Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis. (Cap. 1: Genealogía histórica y planteamientos actuales acerca de la investigación cualitativa).





-Velásquez Susana (2006). Violencias cotidianas, violencia de género. Escuchar, comprender, ayudar. Buenos Aires: Editorial, Paidós.

-Wagner Alejandra (2009) Actores. Los sujetos del cambio. Administración en Trabajo Social. FTS UNLP. Publicado en www.trabajosocial.unlp.edu.ar

Fuentes de información utilizadas

- Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Programa Hacemos Futuro <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=157>
- Estadísticas de la línea 144
- Estadísticas del equipo de seguimiento del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Informe de gestión (2016-2019) Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infgestioninam2016-2019.pdf>
- Informe Estadístico de total de casos (2014-2019). Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informelinea144-2014_2019.pdf
- Informe estadístico del Instituto nacional de mujeres.(2017-2019) Reporte de ejecución del plan nacional de acción para prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres . LEY 26.485 file:///C:/Users/USUARIO/Documents/TESIS%20ESP.POLITICAS%20SOCIALES/INAM_Primer_semestre_2019.pdf
- Ministerio de Salud y Desarrollo social. MSDS página web.
- Plataforma de requisitos de anse (2020-2021)
- Programa Hacemos Futuro. Los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio continúan bajo un mismo nombre: Hacemos Futuro. Ministerio de Desarrollo Social. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/etiqueta/hacemos-futuro/>
- Resolución Norma número: 151 Fecha norma: 2018 Organismo: Secretaría de Economía Social Número: RESOL-2018-151-APN-SES#MDS