

Programas de transferencia condicionada de ingresos asociados a experiencias de cuidados

Dra. Margarita Rozas Pagaza, Dra. Mariana Gabrinetti y Mag. Paula Danel
Centro de Estudios de Trabajo Social y Sociedad
Facultad de Trabajo Social UNLP
Correos electrónicos: mgabrinetti@yahoo.com.ar;
danelpaula@hotmail.com

Eje 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región. Sus impactos en la desigualdad, la construcción de derechos y la constitución de sujetos.

Palabras claves: políticas sociales – programas de transferencia de ingresos – cuidado

Introducción

En el presente trabajo socializamos avances de la investigación “La intervención actual del trabajo social y las políticas sociales: nuevas dimensiones en relación con el enfoque de derechos en los campos jurídico, discapacidad, acción comunitaria y gestión de políticas sociales dirigido por la Dra. Margarita Rozas Pagaza y co - dirigida por Dra. Mariana Gabrinetti que realizamos en el marco del Programa de Incentivos y encuadrada en el CETSyS.

Estos avances se refieren a la exploración teórica sobre los programas de transferencia condicionada tendiente a producir sentidos asociados a los desafíos que los nuevos tiempos de gestión estatal están imponiendo. Asimismo, presentamos la problematización respecto a las experiencias de cuidado y los programas de transferencia de ingresos en el caso argentino analizando los entrecruzamientos que se presentan respecto a género, clase y organización social de cuidados.

Programas de transferencia condicionada: desafíos contemporáneos

A partir de los noventa los programas de transferencia condicionada de ingresos (en adelante: PTC), se han impuesto en América Latina como una modalidad central de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, garantizando un nivel básico o mínimo de ingresos monetarios. En gran parte de los países de la región, se observa la implementación de programas de este tipo, constituyéndose incluso en algunos como el eje central de sus políticas asistenciales –el Programa Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil son los más relevantes, por su trayectoria, magnitud, cobertura e impacto- (Rodríguez Enríquez, 2011).

Se pueden advertir dos secuencias de programas que se implementaron respondiendo a la situación de pobreza: por una parte: aquellos que se instauraron siguiendo los lineamientos del denominado "Consenso de Washington", estos programas se caracterizaron por ser sectoriales; en segundo término, este primer grupo de programas sectoriales se transforman en otros, cuya cobertura en muchos casos ha resultado masiva: son los denominados programas de transferencia condicionada, los cuales presentan un cambio respecto a las políticas sociales anteriores de "combate" contra la pobreza. Entre estas modificaciones, se destaca que una parte importante de ellos asigna a las mujeres madres la transferencia monetaria de ingresos, buscando promover el "capital humano" de las familias (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010).

La transferencia de ingresos monetarios y el establecimiento de condicionalidades para la recepción del ingreso caracterizan en América Latina a los PTC; en algunos casos estos están asociados a intervenciones como capacitación, promoción de actividades productivas, actividades de participación comunitaria –entre otras-.

La unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, aunque la base del derecho al "beneficio" la constituye mayormente –tanto en Argentina como en otros países de la región- la existencia de niños y niñas en el hogar, siendo las receptoras del mismo las mujeres madres, constituyéndose mayormente en las receptoras de estos programas, aunque no es un derecho que las asiste a ellas como personas, sino que éste deriva de su relación de parentesco con los portadores de derecho que son los niños/as y adolescentes. lo que ha generado diferentes lecturas: por un lado, en términos de la posibilidad de empoderamiento, por otro en que se trata de un empoderamiento débil si estos programas no se acompañan de otras acciones ya que el ingreso de las mujeres en estos programas termina remitiéndose a mejorar el capital humano de sus hijos y no el propio; asimismo se les asigna a través de estos programas la responsabilidades de las tareas de cuidado, limitando sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo (Cecchini y Madariaga: 2011).

Otra dimensión a tener en cuenta entre la responsabilidad familiar y la transferencia de ingresos se presenta en aquellas situaciones de personas mayores que requieren prácticas de cuidado. En tal sentido, las situaciones de dependencia y fragilidad de las personas mayores producen un afianzamiento de los relatos estatales en torno a la responsabilidad que contempla el código civil de hijos hacia los padres cuando son mayores. Y en ese anudamiento la responsabilidad de cuidado, en tanto práctica de la vida cotidiana, recae en las mujeres de la unidad doméstica. Los arreglos familiares tendientes a producir bienestar en sus integrantes, se solidifican en el ámbito privado de manera proporcional a los ingresos de la unidad doméstica (a menores ingresos, mayor familiarización de las prácticas de cuidado).

En este marco, consideramos relevante preguntarnos por las intervenciones del Estado frente a la pobreza y cómo dichas intervenciones también refuerzan desigualdades de género y de clase. En efecto, a partir de los programas de "segunda generación" y específicamente a través de las condicionalidades impuestas para la transferencia monetaria, dichos programas procuran no sólo generar un ingreso sino también intervenir en términos de mejorar o nutrir el denominado "capital humano"; sin embargo, las mujeres pobres que dependen de la acción

estatal a través de dichos programas quedan ubicadas en posiciones sociales que nos llevan a interrogarnos por sus derechos como ciudadanas.

El rol de cuidadoras de las mujeres se encuentra social y culturalmente conformado y responde a las bases del modelo vigente de reproducción social, que deriva en inequidades en tanto la exclusividad en las tareas de cuidado asignadas a las mujeres incide –entre otras cuestiones- en las dificultades de dichas mujeres para su inserción en el mercado laboral.

En esa línea, planteamos, siguiendo a Arias Campos (2007) que los cuidados son una práctica social sedimentada en la cultura de las relaciones con los otros, con sí mismo y con el espacio social circundante. Por lo tanto, constituye una construcción social que supone idearios sobre quiénes lo realizan, de qué modos, en qué contextos, bajo qué condiciones. El anudamiento del cuidado como deseo, como elección y responsabilidad exclusivamente femenina atraviesa el ideario de varios programas de transferencia condicionada. Esto implica, un ideario estatal sobre la regulación del ámbito doméstico y una sanción jurídica a su incumplimiento.

Los accesos diferenciales al cuidado y los ingresos: el cruce género y clase

Cómo mencionábamos en párrafos precedentes, la asignación de las tareas de cuidado a las mujeres como principales -o en algunos casos, incluso, como únicas- responsables, se encuentra atravesada por aspectos culturales y se extiende en todas las clases sociales. Sin embargo, las posibilidades de acceder a servicios de cuidado privados (o extra familiares) es común en las clases sociales altas y medias, en tanto pueden acceder a la mercantilización del cuidado, mientras que las opciones de cuidado que brinda la esfera pública son limitadas e insuficientes frente a las necesidades de cuidado de la población.

Esta situación incide en que se refuercen las desigualdades sociales. Al respecto, señala Faur (2014) a partir de una investigación empírica sobre la temática de cuidado que las opciones de inserción laboral por parte de las mujeres pobres se encuentran restringidas por la ausencia o por las escasas instituciones de cuidado, lo cual en forma directa incide en las posibilidades de desempeñarse laboralmente y por lo tanto en las oportunidades de generar mayores ingresos.

Ante el déficit de instituciones públicas de cuidado las mujeres de sectores populares suelen recurrir a redes de solidaridad de familiares y vecinos. Asimismo, aunque insuficiente, la oferta pública de cuidado resulta fragmentada, ya que no se presenta coordinación ni integración entre los distintos servicios que atienden a las necesidades de cuidado (Faur, 2014).

Respecto a los programas de transferencia condicionada, algunos de ellos, como fue el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados (PJHD), requerían como parte de las contraprestaciones el desempeño en actividades comunitarias. En el marco de este programa, la mayor parte de las receptoras, eran mujeres (Neffa y Brown, 2011), sin embargo, no estaba previsto en el marco del programa ni desde el punto de vista institucional una organización del

cuidado para que las mujeres destinatarias pudieran realizar dichas actividades, situación que se resolvía de manera individual, apelando a la solidaridad de las redes o a través de prácticas con los coordinadores y/o con los grupos de compañeros con los que se realizaban las tareas, de modo tal de conciliar ambas responsabilidades. En tanto, en el caso del Plan Familias por la Inclusión Social (PF), se elimina ese tipo de contraprestación que caracterizó al PJHD modificando el requerimiento al cumplimiento del calendario de vacunación y escolaridad para los hijos de las receptoras. Este programa responde a la caracterización que presentamos, en tanto apela a la formación del capital humano: son las mujeres-madres las receptoras y los destinatarios los niños y adolescentes. Para aliviar la tensión que se generaba en el marco del PJHD entre las responsabilidades de cuidado y las de contraprestación, se eliminan las actividades comunitarias, pasando desde el programa a circunscribir a las mujeres a la esfera doméstica. Cabe destacar que esa tensión puede disminuir pero no resuelve el problema y no cuestiona de ningún modo el lugar asignado culturalmente a las mujeres como responsables de las tareas de cuidado, sino que al contrario, lo refuerza. Por otra parte, en el traspaso de receptores del PJHD al PF lo que primó como criterio fue la potencial empleabilidad o la vulnerabilidad social de los destinatarios. En este sentido, quienes fueron considerados empleables, traspasaron al Seguro de Capacitación y Empleo, mientras quienes fueron calificados como vulnerables (o su contracara: como inempleables), traspasaron al PF, resultando receptoras mujeres-madres, con escaso nivel de educación formal alcanzado, sin antecedentes de inserción laboral o con trayectorias laborales de inserción en trabajos precarios, mayormente en empleo doméstico no registrado. El programa Argentina Trabaja (PAT), no responde estrictamente a las características de programa de transferencia de ingresos, ya que se lo plantea en términos de “trabajo”, se crean en las cooperativas sociales y al mismo tiempo se la considera como un “programa social” que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. De todos modos, es importante resaltar cómo en este programa vuelven a reproducirse situaciones que ya se presentaban con el PJHD, resultando que los mismos cooperativistas que en él participan establecen acuerdos para que las mujeres, por ejemplo, se retiren antes de las actividades que desarrollan las cooperativas, para poder abocarse a las tareas de cuidado (retirar a los niños de la escuela, por ejemplo)¹.

En el caso de las personas mayores afiliadas al INSSJyP², y siguiendo lo presentado en publicaciones recientes, informamos que existen programas específicos que se dirigen a la dependencia y a la fragilidad, como el Programa de Asistencia Integral de Ayuda Económica para la Atención de la Dependencia y la Fragilidad (Res. 610/2013/I). El objetivo es brindar asistencia a aquellos afiliados que por su problemática socio-sanitaria se encuentren en situación de dependencia. El Programa mencionado, supone una transferencia condicionada de ingresos a la propia persona mayor o su grupo de referencia tendiente a contratar los

¹ Las prácticas que se llevan adelante fueron analizadas en Gabrinetti, M. (2014) “Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos. Análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptoras” en Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°20 CEIL CONICET.

² Para ampliar sobre las características del INSSJyP se sugiere consultar:
<https://docs.google.com/file/d/0BzDdZo8NCg19YnF5Q1IXZm1JeHM/edit?pref=2&pli=1>

servicios de personal de apoyo (no familiar) que desarrolle las tareas de cuidado o asistencia personal. Esto supone dos escenarios posibles:

- Generar una contratación de hecho, por fuera de todo marco regulado que vulnera los derechos de los trabajadores que brindan servicios de cuidado
- Generar una contratación laboral enmarcado en la Ley 26.844 que establece el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Esto supone una relación laboral regulada, protegida y ajustada a derecho.

En estos escenarios lo que se pone en juego es la capacidad económica de la persona mayor, su red social de apoyo y las miradas hegemónicas en juego sobre la valoración del cuidado como trabajo.

Los sistemas de cuidado progresivo que postula la gerontología comunitaria e institucional (Roque y Fassio, 2007) como los propicios para acompañar los procesos de envejecimiento y vejez, alejándose de miradas exclusivamente medicalizadas, implican una profesionalización e institucionalidad de los mismos. Cuando se postula la desfamiliarización de los cuidados, se apela a la generación de un acceso a nuevos derechos que acompañen el proceso de envejecimiento y habiliten otras trayectorias posibles a los integrantes de las unidades domésticas.

La intervención profesional y las políticas de transferencia

El eje que atraviesa nuestra investigación es la intervención profesional, teniendo como fundamento los derechos sociales. Este fundamento nos introduce a problematizar la instrumentación en la intervención. Ambos aspectos vinculados a la dimensión política de lo social, enriquecen el concepto de campo en el que se juegan posiciones, intereses y experiencias de los actores en relación al contexto general e institucional. Es una premisa necesaria para comprender las políticas de transferencia en su complejidad. En este sentido la problematización sobre la implementación de políticas sociales está relacionada con las acciones de gobierno que se expresan en las disposiciones normativas sobre estas políticas y la relación con diversos actores. Entendemos que esa relación discurre de manera heterogénea en las trayectorias institucionales y de los actores como resultado de participación cotidiana, en la que ponen en juego valores y saberes populares. Uno de nuestros interrogantes es que la implementación de las políticas de transferencia no tiene un recorrido lineal, homogéneo, ordenado. Del mismo modo, que el éxito de los objetivos no son solamente el resultado de la coordinación entre niveles estatales, articulando a los intereses de diversos actores en torno a objetivos programáticos, entendemos que la relación de diversos actores le imprime una dinámica que adquiere otros resultados de lo programado.

Por ello es importante recordar que los programas de transferencia deben ser problematizados en su diseño e implementación, respecto a una visión weberiana sobre el Estado moderno y una burocracia que opera ordenadamente con criterios de legalidad y cientificidad. Contraponemos esta mirada con el otro extremo de pensar que las políticas por programas son siempre clientelares, porque presupone que los actores son manipulables en relación a sus intereses. Por las aproximaciones que estamos realizando en la investigación lo que

encontramos es una dinámica que entrecruza intereses, saberes y la resignificación de dichos programas. Las formas de relación, la puesta en escena de intereses y la conflictividad que ella conlleva son indicadores necesarios para entender la dinámica de los procesos y prácticas en relación a los programas de transferencia a nivel de su implementación y la intervención profesional.

Reflexiones finales

El proceso de producción de políticas públicas ponen en agenda las miradas sobre el curso vital, las responsabilidades familiares, la distribución diferencial por género y clase. Estos constructos se tiñen de forma diferencial si el acento se pone en clave de derechos sociales ó de beneficios unidireccionales.

Desde la investigación mencionada hemos puesto en discusión los conceptos que desde los sistemas de protección social se vienen desarrollando, retomando discusiones de los estudios de género, infancia y gerontología. Lo que siempre ha impulsado estas búsquedas, son los interrogantes situados desde la intervención en lo social y profesional.

Las políticas sociales y los programas sociales que se diseñaron e implementaron en la última década en Argentina, fueron atravesados en sus concepciones por el enfoque de derechos; lo que aún se presentaba como pendiente en términos de políticas de cuidado era la necesidad de desarrollar intervenciones sociales que atendieran a la necesidad de desplegar políticas que garantizaran la accesibilidad al cuidado en términos de derechos sociales para los hogares vulnerables y especialmente para las mujeres de dichos hogares, con el fin de reducir la desigualdad social y de género en torno a esta problemática.

A partir de la asunción del nuevo gobierno en Argentina, las políticas sociales implementadas en de la década anterior se ven seriamente cuestionadas; fundamentalmente hoy se encuentra interpelada la noción de derechos.

En este sentido, los desafíos que se presentan actualmente en materia de políticas sociales son más complejos y nos interpelan desde nuestro lugar como profesionales y académicos para desde nuestra posición poder generar transformaciones a partir del análisis y la intervención en en la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (Mayo de 2010) "La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas" en "Trabajo y Sociedad" N° 14, recuperado en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1514-68712010000100001&script=sci_arttext

- Arias Campos, Rosa Ludy (2007) "*Aportes de una lectura en relación a la ética del cuidado y los derechos humanos para la intervención social en el siglo XXI*". Revista de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe" en "*Cuadernos de la CEPAL*" N° 95, Naciones Unidas, Chile.
- Cippec (2013) Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina. En: [http://www.cippec.org/documents/10179/54837/Reporte+Dialogos+de+Proteccion+Sociale+2013+\(agosto-octubre\).pdf/6dc974c7-e9db-492b-a051-ac7edded88ae](http://www.cippec.org/documents/10179/54837/Reporte+Dialogos+de+Proteccion+Sociale+2013+(agosto-octubre).pdf/6dc974c7-e9db-492b-a051-ac7edded88ae)
- Cimatti V y Danel P (2014) El Proceso de Producción de Políticas de Cuidados a Mayores Dependientes, en Clave de Intervención en lo Social . En: Revista Rumbos. Número 10, diciembre del 2014, Santiago de Chile ISSN 0718- 4182
- Faur, E. (2014) "El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual". Siglo Veintiuno editores.
- Gabrinetti, M. (2014) "Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos. Análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores" en Empleo, desempleo y políticas de empleo N°20 CEIL CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2015/06/edpe20gabinetti.pdf>
- Neffa, J.C. y Brown, B. (2011) "Políticas públicas de empleo III" CEIL PIETTE CONICET, "Empleo, desempleo y políticas de empleo" N°7.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011) "*Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?*". CEPAL, División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, Chile.
- Roque, M y Fassio A (2007) Módulo Gerontología comunitaria e institucional. Carrera de especialización en gerontología comunitaria e institucional. Universidad Nacional de Mar del Plata.