

IX Jornadas de Sociología de la UNLP

“Enfoque de derechos y cuidado en el diseño e implementación de programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos”.

Autora: Mariana Gabrinetti

Pertenencia Institucional: Centro de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (CETSyS)-FTS-UNLP.

Correo electrónico: mgabrinetti@yahoo.com.ar

1. Introducción:

Esta ponencia se centra en el análisis de los programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos que se implementaron desde 2002 y hasta 2015 desde el enfoque de derechos y atendiendo especialmente a la dimensión de cuidado.

El enfoque de derechos considera a los ciudadanos en tanto sujetos de derechos y abarca a los derechos económicos, sociales y culturales a la vez que atiende a los principios de igualdad, no discriminación y responsabilidad. Desde la perspectiva de derechos, se desarrolla un marco conceptual y de análisis inherente al desarrollo de políticas públicas compatibles con el ejercicio de derechos (Pautassi, 2010).

Por otra parte, en los últimos tiempos han cobrado relevancia los debates sobre el cuidado, centrando su atención en la experiencia de las mujeres, el uso del tiempo en función del género y los aspectos económicos vinculados a esta actividad.

La organización del cuidado abarca una dimensión que se extiende más allá de la individual o familiar ya que atañe también a la esfera del Estado o al sector privado como proveedor de cobertura.

En esta ponencia ubicamos nuestro interés particularmente en la articulación de los programas de empleo, de transferencia condicionada y el cuidado desde un enfoque de derechos.

El análisis que en esta oportunidad efectuamos se desprende 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 en la ciudad de La Plata”¹.

2. Programas de sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos (2002 - 2015):

Como parte de las respuestas institucionales a la desocupación y problemas de empleo, se diseñaron e implementaron a partir de los noventa, una serie de programas sociales de empleo cuya característica dominante fue la focalización². Estos programas con el gobierno que asume a partir de 2003, comienzan a modificarse atendiendo por una parte, a cierta recuperación económica que se había comenzado a alcanzar y por otra, respondiendo a cierta tendencia que también se desplegó en la región, a partir de la cual se comienzan a implementar otros programas denominados de transferencia condicionada de ingresos. Estos últimos, se basan en la teoría del capital humano la cual asume como receptoras a las madres y como destinatarios a los niños/as y jóvenes menores de 18 años provenientes de hogares considerados vulnerables, procurando quebrar el círculo de pobreza a partir de la imposición de condicionalidades que recaen en aspectos ligados a la salud y educación de dichos niños/as y jóvenes.

En 2002, en el marco de la crisis integral que tuvo lugar en Argentina, se diseñó e implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), el cual cuenta un componente de contraprestación, que recae en completar los estudios formales (primarios, secundarios) o en la realización de actividades comunitarias, las que se llevaron adelante fundamentalmente en el marco de los municipios, aunque también podían desarrollarse en empresas que hubieran celebrado un acuerdo con el Ministerio de Trabajo para tal fin. Este plan -que se originó en el

¹ Este proyecto se enmarca en el Centro de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (CETSyS) de la Facultad de Trabajo Social UNLP, es dirigido por la Dra. Margarita Rozas Pagaza y co-dirigido por la autora de esta ponencia.

² El análisis en términos generales de estos programas, excede los objetivos de esta ponencia. Un análisis pormenorizado de estos programas y de los que aquí consideramos para el abordaje de la cuestión que nos ocupa relativa al cuidado, se encuentra disponible en la colección del CEIL dirigida por el Dr. Julio César Neffa: “Empleo, desempleo y políticas de empleo”.

contexto de la crisis integral y aguda que padeció la Argentina en 2001/2002-, superó los 2.000.000 de receptores. A partir de 2003, se procuran generar transformaciones en materia de estas intervenciones que atienden a la problemática de la desocupación y subocupación en un marco de recomposición salarial respecto al período anterior, de mejoras de las condiciones laborales de los asalariados formales y en un intento de reducir los elevados índices de empleo informal a partir de la implementación de políticas con este fin así como a través de la promulgación de leyes (de trabajadoras de casas particulares y de trabajo agrario) orientadas hacia sectores del trabajo tradicionalmente desprotegidos desde el punto de vista legal.

Arcidiácono (2015) propone una periodización con el fin de abordar la provisión de bienestar para el período 2003-2013, considerando un primer tramo entre el 2003 y 2007; un segundo momento que abarca el 2008-2009 y un tercero que se extiende desde la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 hasta el fin del período contemplado.

El primer período (2003-2007) abarca fundamentalmente medidas que mejoran el componente salarial, aumentan las asignaciones familiares para los trabajadores formales, se produce una reforma del régimen previsional que eleva significativamente la cobertura en adultos mayores, entre otras importantes medidas que tienden a la ampliación de derechos. Sin embargo, permanece existiendo una masa crítica de trabajadores informales y de trabajadores que no encuentran cabida en un mercado de trabajo altamente competitivo.

Complementando estas políticas, en esta etapa también se desarrollan programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos.

En efecto, en este marco y específicamente en 2004, es que se crean el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Familias (en adelante: SCyE y PF, respectivamente). Recordemos que el PJHD se origina en 2002 como respuesta a la crisis y como objetivo de atender a la inclusión social brindando un ingreso fijo y estable en los hogares receptores. Sin embargo y paradójicamente, la posibilidad de dar altas en dicho programa se obturó poco después de su creación y la suma que se transfería a los hogares nunca se modificó ni actualizó (Neffa, 2008). De todos modos, para los receptores que permanecieron en el PJHD se mantuvieron las mismas condicionalidades relativas al cumplimiento de contraprestación en actividades comunitarias, las que en el ámbito de los municipios –donde mayormente se desarrollaron-, consistieron en

actividades de barrido, zanjeo, mantenimiento de espacios u organismos públicos (escuelas, unidades sanitarias, clubes) de los barrios donde habitaban los destinatarios o en el caso de los más calificados en atención al público o como asistentes de profesionales en dichas instituciones; resultando frecuentemente que se cubrían necesidades de empleo con los aportes o contribuciones que prestaban los destinatarios del PJHD en calidad de receptores de un programa social de empleo y en el marco de las condicionalidades que atravesaron al mismo. Desde el enfoque de derechos, es significativo que aún persiste en la normativa que crea al PJHD la denominación de “beneficiarios”, dando cuenta del lugar que se les otorgaba a los destinatarios, lejos de la concepción de derechos.

Hacia el SCyE y el PF es que se propone la migración de receptores del PJHD, orientados por un lado por el criterio de empleabilidad –entendiendo por tal condición las posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo- y por otro de vulnerabilidad social, considerando de algún modo a aquellas personas que no contaran con dicha potencialidad. Al SCyE fueron mayormente traspasados los hombres y en el caso de mujeres, con cierto nivel cumplido de educación formal que incidiera en su potencial empleabilidad y/o con hijos a cargo mayores de 18 años. En tanto, aquellas mujeres con menores niveles de educación formal alcanzados y con hijos a cargo menores de 18 años, en general fueron transferidas al PF, atendiendo a la noción de vulnerabilidad social con el que se las caracterizó.

El SCyE ofreció la posibilidad de capacitación en pos de la inserción en el mercado laboral así como el asesoramiento por parte de las Oficinas de Empleo para la búsqueda de trabajo. En el marco de este seguro se brindaba un ingreso al destinatario por un período de dos años.

El PF puede ser clasificado como un programa de transferencia de ingresos: son los hijos/as los destinatarias/os y son las madres las receptoras del mismo; las condicionalidades recayeron en el cumplimiento del calendario de vacunación y de asistencia al sistema educativo por parte de sus hijos.

El segundo período, 2008-2009 se despliega en el contexto de la crisis internacional que se desencadena en 2008. En el plano interno, se desarrolló el conflicto con sectores dedicados a la actividad agropecuaria como consecuencia de la promoción del aumento de la alícuota de los derechos de exportación de los productos del agro. Simultáneamente, pese a las políticas

implementadas, se ponen en evidencia las dificultades persistentes para disminuir el trabajo informal en los niveles esperados.

En 2009, se crea la AUH de base no contributiva, orientada a los hijos/as menores de 18 años o discapacitados de trabajadores informales que ganen menos que el salario mínimo vital y móvil y para hijos/as de desocupados que no percibieran el seguro por desempleo. Asimismo, la AUH se amplía luego a hijos/as de trabajadores de casas particulares y monotributistas sociales.

Asimismo en 2009, se crea el Programa Argentina Trabaja (PAT), el cual da origen a las cooperativas sociales y a la figura del monotributo social.

A partir de 2009, podemos distinguir que desde una perspectiva de derechos, la AUH amplía las protecciones a sectores de trabajadores que anteriormente quedaban por fuera del sistema de seguridad social, ampliando el sistema de asignaciones familiares. A la vez, persisten –con transformaciones- programas que podemos caracterizar como de empleo. Si bien se presentan particularidades en el caso de los cooperativistas del PAT -que también podemos analizar en términos de ampliación de derechos-, como es el caso de la creación del monotributo social o la eliminación de la restricción que se tenía en anteriores programas para percibir alguna otra intervención en términos de transferencia de ingresos propia de la etapa anterior, también persisten ciertas continuidades de los programas de empleo correspondientes a la etapa anterior, difiriendo las posibilidades que asuma el PAT básicamente de las características propias de las unidades ejecutoras y de los sentidos y orientaciones que este programa asuma en cada una de ellas. Nos interesa resaltar aquí que en la fase de diseño se propician las condiciones para que este programa asuma características diferentes a un tradicional programa de empleo, pero que en la fase de implementación esto puede o no cumplirse. Es significativo por caso, que en el marco de los municipios, dicho programa y las cooperativas que se han conformado se asemejan a las actividades que se desarrollaban dentro del PJHD mientras que en otros casos, como es por ejemplo, el de la Universidad Nacional de La Plata como unidad ejecutora de programa, el eje se encuentra colocado en la formación, capacitación e incluso se considera que las cooperativas son “un punto de llegada y no un punto de partida”, dando cuenta de todo un proceso de constitución

de las mismas por detrás y también de una concepción diferente de las mismas y del programa en sí³.

3. La dimensión del cuidado y los programas sociales:

La producción de bienestar recae en el Estado y en la articulación con diferentes instituciones. En torno al cuidado, la organización que se establece en cada familia depende de su posición social. En general la oferta de cuidado que se provee desde el sector público resulta insuficiente en relación a la demanda. En los sectores sociales con mayor concentración económica cabe la posibilidad de contratar los servicios que se ofrecen en el sector privado. En el caso de los hogares pobres esta posibilidad está restringida de modo que se apela a redes sociales (familiares, vecinos u organizaciones de la sociedad civil), para la organización relativa al cuidado.

Social y culturalmente se asigna la responsabilidad del cuidado a las mujeres. Incluso los puestos de trabajo tradicionales para las mujeres replican tareas de cuidado (maestras, trabajadoras de casas particulares, cocineras, etc.).

Desde las políticas sociales y particularmente en el caso de los programas a los que aquí nos referimos (PJHD, PF, SCyE, PAT) encontramos que tanto en su fase de diseño como en la implementación de los mismos, los agentes que participan reproducen la representación dominante de asignar al género femenino las tareas de cuidado. Con esta afirmación nos referimos a los técnicos y profesionales así como a los propios receptores o cooperativistas.

En los programas que aquí nos ocupamos, PJHD, SCyE, PF y PAT, está presente la dimensión del cuidado de manera explícita o implícita en las condicionalidades que atraviesan a dichos programas.

³ Al respecto se puede consultar: 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>

Cabe aclarar que en el PJHD la mayor parte de las receptoras han sido mujeres. A partir de investigaciones empíricas que realizamos -en las cuales el trabajo de campo se extendió desde 2002 a 2012⁴-, lo que se identificaba en 2002 con receptores del PJHD era que en el caso de los hogares conformados por hombres y mujeres, los hombres preferían generar ingresos a través de la realización de changas y las mujeres aportaban al hogar el ingreso proveniente del programa. En tanto en los casos cuyas jefas de hogar eran mujeres, el ingreso originado en el PJHD era sumamente valorado por ellas y sus familias como una suma fija y “estable” que permitía ser complementado con trabajo informal –en general como trabajadoras de casas particulares- y/o con otras estrategias de sobrevivencia (huerta o fiado, por ejemplo).

Las mujeres entrevistadas en las investigaciones mencionadas, ensayaban distintas alternativas para poder cumplir con la contraprestación y al mismo tiempo con las obligaciones familiares en torno al cuidado. Estas mayormente recaían en el cuidado de sus niños que podían delegar en vecinas, en los hijos mayores, en los tiempos que los niños/as permanecían en las instituciones educativas. Es de destacar que en los lugares donde fueron realizadas las entrevistas, las vacantes en guarderías y escuelas en todos los casos –sobre todo para bebés y niños pequeños-, resultaban insuficientes respecto a las necesidades y demandas de este grupo social. Las posibilidades de combinar la contraprestación con trabajo extradoméstico –en el sector informal- resultaban de este modo absolutamente restringidas para estas mujeres al no poder contar con espacios y/o de servicios públicos de cuidado para sus hijos así como para las personas mayores a su cargo. Esta situación les generaba mucha ansiedad mientras realizaban las tareas de contraprestación, ya que se trataba de arreglos informales y por lo tanto en muchas ocasiones distaba de lo que consideraban ideal para la atención de sus seres más queridos (los arreglos incluían a niños de

⁴ Las investigaciones de referencia fueron realizadas por la autora de la ponencia en Berisso, Gran La Plata y en La Plata. La metodología aplicada fue cualitativa. El trabajo de campo fue efectuado en Berisso durante 2000 a 2010 y en 2010-2012 se hizo en La Plata, entrevistando a receptores de programas sociales y a técnicos y profesionales que participan de la implementación. Al respecto se puede consultar: Gabrinetti, M. (2013) “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes que participan de su implementación. La Plata y Gran La Plata, 2000-2012” Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UBA.

mediana o corta edad, cuidando a sus hermanos bebés, como algo frecuente entre las entrevistadas).

Para el traspaso por parte de los agentes técnicos de las Oficinas de Empleo del PJHD al SCyE o al PF ha sido determinante la cuestión de género, de maternidad y de educación formal para definir la situación de vulnerabilidad social o empleabilidad. La migración al PF atiende, como señalamos, a las bases del capital humano, de modo que se dirige a los hijos, propiciando mejores condiciones de salud y educación. De este modo las mujeres perciben un ingreso, lo que alivia económicamente a estos hogares; sin embargo, en ese contexto se reforzaba a futuro la condición de vulnerabilidad de las mujeres ya que no se la capacita, no se le brindan elementos para mejorar sus condiciones de empleabilidad. A la vez, se la restringía socialmente al espacio del hogar y se orientaba a las mujeres receptoras a la responsabilidad de las tareas de cuidado. Si bien se le eliminan las tensiones de compatibilidad entre las tareas por fuera del espacio doméstico y las de cuidado, se la aboca a esta esfera, limitando sus horizontes en términos de formación, de empleabilidad e incluso de socialización más allá de los lazos familiares. En este sentido, desde un enfoque de derechos distinguimos cierta contradicción: al atender a los derechos, se ofrece la inclusión en este programa, se atiende específicamente a los derechos de los hijos, aunque es de resaltar que al mismo tiempo los derechos de estas mujeres se encuentran cuestionados. Una vez que los hijos pasaban a cumplir 18 años, ya estas mujeres ni sus hijos dejaban de percibir el ingreso que les era asignados en el marco de este programa. A la vez, indirectamente se reforzaba en este programa la situación de vulnerabilidad social de este grupo de mujeres y las dificultades de acceso al mercado de trabajo en mejores condiciones de empleabilidad.

En el caso del PAT, se replican las mismas tensiones y dificultades que precisamos para el cumplimiento de contraprestación en el caso del PJHD con la particularidad que en las investigaciones empíricas de referencia se ponen en evidencia una serie de prácticas y arreglos que entre los y las cooperativistas llevan a cabo para que las mujeres cooperativistas puedan cumplir con sus tareas de cuidado *“nosotros en la cooperativa nos arreglamos para que las compañeras que tienen hijos chicos puedan salir más temprano para buscar a sus hijos al jardín o a la escuela, a buscarlos”* (cooperativista, PAT). De modo que los y las mismas cooperativistas buscan alternativas que procuran resolver la doble carga de obligaciones para las mujeres –

domésticas y extradomésticas-, pero sin cuestionar que las tareas de cuidado parecen ser parte exclusivamente de las obligaciones femeninas.

Es de destacar que en todos los casos la provisión de bienestar en términos de cuidado no ha sido atendida específicamente en el marco de estos programas, más allá de que la problemática a esta dimensión se encuentra presente a partir de la exigencia de las condicionalidades mencionadas. La excepción recae en el PF que como señalamos atiende a esta cuestión eliminando la inserción de las mujeres más allá de la esfera doméstica con todo lo que esto acarrea en términos de sus propios derechos.

4. Reflexiones finales:

Lo que se pone en evidencia a partir del análisis realizado es que los programas sociales que abordamos han presentado rupturas y continuidades respecto a los de la etapa anterior. Asimismo, que desde un enfoque de derechos reconocemos una ampliación de los mismos a partir de 2003 en lo que refiere al trabajo formal y en el reconocimiento de derechos para aquellos trabajadores del sector informal. Para los que por distintos motivos no han podido acceder al mercado de trabajo, se brindó la posibilidad de inscripción en diferentes programas de empleo y de transferencia de ingresos, concibiendo al trabajo un lugar de centralidad lo que se pone en evidencia fundamentalmente en el PAT a través del trabajo organizado en cooperativas sociales.

En los casos de los programas estudiados, la dimensión del cuidado está atravesando la etapa del diseño e implementación de manera explícita o implícita, con esto nos referimos a que en la exigencia del cumplimiento de condicionalidades el cuidado atraviesa las posibilidades de las familias y de las organizaciones civiles ante la insuficiente provisión de cobertura por parte del Estado.

Los requerimientos de los programas que exigen contraprestación o trabajo por fuera del ámbito doméstico no atienden a la escasa oferta pública de provisión del cuidado, muy por la baja respecto a la demanda. Esta situación incide en una serie de prácticas y arreglos informales que llevan adelante las familias, los receptores de programas, cooperativistas y fundamentalmente las mujeres, a quienes se les asigna culturalmente la responsabilidad social del cuidado.

En el caso del PF, que disminuye la tensión entre la conciliación de obligaciones domésticas y extradomésticas, circunscribe a las mujeres al espacio del hogar, relegándolas respecto a sus necesidades sociales que se extienden más allá de esta esfera. Desde un enfoque de derechos, se produce una transferencia de ingresos cuyos destinatarios son los niños/as y jóvenes menores de 18 años. Las mujeres en esta línea quedan también relegadas de su posibilidad de formación y de inserción laboral con mayores posibilidades.

Entendemos que desde las políticas sociales debe atenderse a la dimensión del cuidado, con el fin de revertir la desigualdad social que se establece por condición social y por género. Actualmente nos encontramos atravesando una etapa en la que éste es parte de los desafíos en un contexto de repliegue absoluto del enfoque de derechos en el que estos programas a los que aquí aludimos se inscribieron.

Bibliografía:

Arcidiácono, Pilar (2015) “Diez años de transferencias a las familias con hijos en la Argentina (2003-2013): una propuesta de periodización” en Pautassi, L y Gamallo, G. (directores) “El Bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad”. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Arcidiácono, Pilar, Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla. (2010). La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. *Trabajo y sociedad*, (14) Recuperado el 24 de julio de 2016, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712010000100001&lng=es&tlng=es.

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.

Campos, Faur, E. y Pautassi, L. (2007) “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”, CELS Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Chiara M. y Di Virgilio M. (2009), “Conceptualizando la gestión social” en Chiara y Di Virgilio (organizadoras) “Gestión de la política social. Conceptos y herramientas”. Ed. Prometeo. Buenos Aires, Argentina.

Faur, E. (2014) “El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual”. Siglo Veintiuno editors, Buenos Aires, Argentina.

Gabrinetti, M. (2013) “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes que participan de su implementación. La Plata y Gran La Plata, 2000-2012” Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UBA.

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/edpe20gabrinetti.pdf>

Gabrinetti, M. (2016) “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su diseño e implementación desde el enfoque de derechos” en Verbauwede y Rubén Zabinski (comps.) “La Intervención del Estado en lo Social" ¿Desde un Enfoque de Derechos?”, Ed. La Hendija, Paraná, Argentina.

Neffa, J.C. et al (2008) “*Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*”, Ed. Miño Dávila, CEIL PIETTE CONICET, Buenos Aires, Argentina.

Neffa, J.C. y Brown, B. (2011) “Políticas públicas de empleo III” CEIL PIETTE CONICET, “Empleo, desempleo y políticas de empleo” N°7.

Pautassi, L. (organizadora) (2010), “Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina”. Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

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.

Rozas Pagaza, M., Gabrinetti, M. y Danel, P. (2016) “Programas de transferencia condicionada de ingresos asociados a experiencias de cuidados” disponible en: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/rozas_pagaza_gabrinetti_danel_gt_13.pdf

Zibechi, C. (2015) “Cuidado, organizaciones y territorio: relaciones en transformación y la reconfiguración del espacio comunitario” en Pautassi, L y Gamallo, G. (directores) “El Bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad”. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.