

XI Jornadas de Investigación Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional

Programas de Transferencia Condicionada en Argentina y Chile

GT N° 9: Intervención profesional en tiempos de tensión, entre la redistribución y la restricción

Autoras: Dra. Mariana Gabrinetti; Dra. Gabriela Rubilar; Mag. Calvo Mariángeles; Dra. Claudia Campillo

e-mail: mgabrinetti@yahoo.com.ar; mariancalvo68@hotmail.com

grubilar@uchile.cl; claudia.campillo@uchile.cl

Pertenencia Institucional: Instituto de Estudios de Trabajo Social y Sociedad. Facultad de Trabajo Social, UNLP y Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile.

Introducción

A partir de la investigación conjunta que desarrollamos en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Investigación y el Posgrado en Trabajo Social (FTS-UNLP), nos proponemos desarrollar un análisis de políticas que en clave comparativa profundicen en las características que han asumido y asumen los programas de transferencia condicionada (PTC) en Argentina y Chile¹. La comparación pone énfasis en las fases de diseño e implementación de estos programas, así como en el impacto social que han tenido al definir esquemas de protección de ambos países, identificando aspectos inherentes a la situación económica y social de la población receptora de dichos programas.

Los PTC que consideramos para el estudio comparado son para el caso argentino: el Programa Familias por la Inclusión Social (PF) y la Asignación Universal por Hijo (AUH), y para el caso chileno el estudio comparado tendrá como referente al Sistema Chile Solidario (con foco en los programas no contributivos), y al Subsistema de Seguridades y Oportunidades.

Programas de Transferencia Condicionada en América Latina

En América Latina los PTC de ingresos ocupan un lugar de relevancia en las intervenciones del Estado frente a la pobreza desarrolladas desde la década del 90`. La mayor parte de estos programas se orientan y definen como población objetivo a la población en condiciones de vulnerabilidad, dando prioridad a las familias con hijos/as

¹ Esta ponencia se inscribe en el proyecto "Programas de transferencia condicionada en Argentina y Chile: análisis en perspectiva comparada 2004-2018", dirigido por M. Gabrinetti, co-dirigido por G. Rubilar Donoso y cuyo equipo integran: M. Calvo, C. Campillo, A. Favero Avico y M. Velurtas. Asimismo, se inscribe en la investigación T094 con dirección de Paula Danel, co-dirección de M. Velurtas y que integran M. Gabrinetti y M. Calvo. Ambos proyectos con asiento en el IETSyS.

menores de 18 años. Las condicionalidades refieren -en general- a la dimensión educativa - acceso y permanencia en la educación formal- y en la de salud al cumplimiento del calendario de vacunación, así como la asistencia a controles nutricionales y de salud de los niños/as, adolescentes y jóvenes. Otro rasgo común es que privilegian como receptora a la mujer-madre aunque se considera como receptores a sus hijos/as (NNAyJ menores de 18 años).

La Teoría del Capital Humano sostiene que esta intervención contribuye a quebrar el círculo de pobreza en el cual se encuentran las familias, apostando por el aumentar el capital educativo y sus condiciones básicas de salud. En este sentido, las transferencias apuntan a que las familias se comporten de determinada manera, bajo el supuesto de que es conveniente promover ciertos comportamientos y actitudes en los grupos que se integran, especialmente para que se vinculen con la red de efectores en salud y educación.

Desde el enfoque de derechos (Abramovich, 2006; Abramovich y Pautassi, 2009) se realizan distintas observaciones entre las que se destacan: la restricción de derechos al imponer las condicionalidades como requerimiento para acceder y mantenerse de alta en los PTC. También, al lugar asignado a las mujeres-madres a quienes -bajo programa- se les asigna la responsabilidad del cuidado, perpetuando las funciones tradicional y socialmente definidas para la mujer (Rojas, 2019). Respecto al cuidado resulta pertinente introducir la definición que realizan Gherardi, Pautassi y Zibechi quienes lo consideran “como un concepto complejo que comprende un conjunto de actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas para la existencia y el desarrollo de las personas. Se trata de actividades que sustentan a las personas, en el sentido de otorgarles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Pautassi y Zibechi, 2013: 9). La cuestión del cuidado presenta múltiples aristas, situando fundamentalmente la centralidad que ha tenido históricamente la mujer en la organización social del cuidado, como proveedora de cuidados, visibilizando de esta manera la relación de género desigual que atraviesa a la sociedad Latinoamericana. Entendemos que dicha desigualdad se encuentra fundada en la división sexual del trabajo productivo y reproductivo, donde el modelo patriarcal ha instaurado una lógica discriminatoria en relación a las funciones asignadas social, económica y culturalmente a los hombres y a las mujeres, esto es especialmente observable en los países estudiados (Dominguez, Muñiz Terra y Rubilar, 2019). Situar a la mujer en el mundo de lo privado – encargándose de las funciones relativas al cuidado de otros - y al hombre vinculado al mundo de lo público – específicamente en el mundo del trabajo formal remunerado - da cuenta y refuerza los modos en que se ha configurado el lugar de la mujer/mujeres en las sociedades latinoamericanas.

El estudio comparado de los PTC requiere trabajar en la comparación no desde una lógica reduccionista o mecanicista, sino pensando en los objetivos y alcances a la luz de procesos históricos y escenarios particulares. Asimismo el análisis de estos programas requiere una reflexión sobre su impacto y configuración en América Latina, entendiendo que sus múltiples características se vinculan a un determinado contexto socioeconómico y político que potenció el surgimiento de estos programas y su desarrollo heterogéneo en diversos países de la región. Por otro lado, reflexionar sobre sus alcances y/o limitaciones no refiere a situarnos en las estadísticas sobre la pobreza, sino a analizar las expresiones complejizadas que asume la condicionalidad, focalización, universalidad -entre otros- en la cotidianeidad de los actores sociales y de los agentes que también constituyen estos programas. En este sentido, consideramos que uno de los ejes de análisis relevante para problematizar aspectos generales de los PTC en clave comparativa, es la problematización sobre las condiciones de acceso y/o restricción de los derechos en términos de planificación, ejecución y alcances de los mismos.

PTC Chile y Argentina: caracterización de los programas considerados

Caso argentino:

Sobre el Programa Familias por la Inclusión Social:

El PF se creó en el año 2004, se inscribió en el Ministerio de Desarrollo Social (reglamentado por resolución N° 825/05 artículo 3° y por decreto 1506/04, art. 4°). Su origen se vinculó a la necesidad de traspaso de la vasta cantidad de receptores que alcanzó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), el que había superado los 2.000.000 de destinatarios². Ante indicadores que daban cuenta de cierta recuperación de la crisis y luego de la asunción en el gobierno de Néstor Kirchner en 2003, se procura una orientación diferente en materia de políticas públicas, bajo el enfoque de derechos. Así, se crean el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el PF, con el propósito de traspasar los receptores del PJJHD atendiendo a la salida del momento crítico que le había dado origen a esta intervención estatal. Para dicho traspaso se consideraron los criterios de empleabilidad o vulnerabilidad. En efecto, el SCyE se inscribió en la esfera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, operó fundamentalmente en la formación y asesoramiento para la búsqueda de empleo, se dirigió a quienes se consideró con posibilidades de inserción laboral. En cambio, para quienes se evaluó en situación de vulnerabilidad, se optó por el traspaso al PF. Sus receptores fueron familias en situación de pobreza con hijos de hasta 18 años inclusive y embarazadas, que no percibieran subsidios por desocupación ni

2 El PJJHD fue creado en el marco de emergencia social en 2002 como respuesta a la crisis integral que tuvo lugar en Argentina a final de 2001, con el fin de generar inclusión social ante esta grave coyuntura.

asignaciones familiares; se brindaba un subsidio por hijo/a y como contraprestación se requería el cumplimiento del calendario de vacunación y la presentación de certificaciones que dieran cuenta de la asistencia a la escuela de niño/as de entre 5 y 18 años.

La creación del PF fue atravesada en su creación por la perspectiva de derechos; en este sentido, fue que se eliminó la exigencia de contraprestación que caracterizó al PJJHD. Sin embargo, se mantuvo la condicionalidad en términos de cuidado y que podemos ubicar en las lecturas que planteamos enmarcadas en la Teoría del Capital Humano. Este último aspecto reconocemos como un punto de tensión a indagar y profundizar en nuestros análisis.

Sobre la Asignación Universal por Hijo:

La AUH fue creada en 2009 (decreto 1602/09) bajo el gobierno de Cristina Fernández, con el fin de posibilitar la ruptura de la lógica de la focalización imperante en los noventa al de la universalización^[1] dentro de un área de las políticas sociales.

La AUH amplía la cobertura de las asignaciones familiares bajo la perspectiva de complementar la lógica de protección social orientada a los hijos/as menores de 18 años cuyos padres se encuentran sin trabajo, se desempeñan en la economía informal, empleadas domésticas o monotributistas sociales. Se inscribe en la esfera de ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social).

Bertranou (2009) comprende a la AUH como parte del piso de protección social, entendiendo un enfoque global de protección social, sobre el que se asientan otras políticas con perspectiva de integralidad.

Las características que asume la AUH hace que encuentre miradas disímiles en su análisis: por una parte, se lo considera un “nuevo paradigma de protección social”, por otra, se repara en que la perspectiva de derechos se limita en una mera retórica en tanto se exigen condicionalidades a la población destinataria, y se cuestiona su alcance en términos de universalidad.

Tanto en el caso del PF como en la AUH identificamos un componente de familiarización en materia de intervenciones sociales del Estado; requerimientos que apuntan a los cuidados de los niños/as y adolescentes, que se le asignan en términos de responsabilidades a las familias y en particular, a las mujeres.

Caso chileno:

Programa Puente y Sistema Chile Solidario

El Programa Puente se creó en el año 1994. Este programa se concibió como la puerta de entrada del Sistema Chile Solidario, que ha definido la arquitectura de la protección social no contributiva vigente para el país, en sus inicios el programa se

define desde el enfoque de derecho, reconociendo algunas garantías mínimas para las familias en condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad social.

El sistema Chile Solidario promueve la incorporación de familias y personas en situación de extrema pobreza a redes y ofertas públicas, así como su acceso a mejores condiciones de vida. Chile Solidario trabaja a través de programas propios, uno de ellos fue el Programa Puente que se mantuvo vigente hasta el año 2013 en que fue reemplazado por el Ingreso ético familiar (IEF), programa que opera con la misma premisa de transferencias condicionadas mediante bonos y transferencias de acuerdo al reconocimiento de los derechos sociales de los beneficiarios y el cumplimiento de deberes en los ámbitos de salud, educación y trabajo.

Si bien es clasificado como PTC, este programa posee características particulares referidas a su enfoque psicosocial y la importancia que tiene el acompañamiento familiar, en términos de cobertura el Chile Solidario alcanzó a 2.333.000 hogares (13, 37%) efectivos en 10 años de implementación (2002-2012), Una vez terminada su vigencia, los beneficiarios del Chile Solidario siguieron recibiendo el Bono de Protección o Egreso, hasta completar las 24 o 36 cuotas, según correspondiera (Cecchini y Atuesta, 2017; <https://dds.cepal.org/bpsnc/>)

El programa Chile Solidario fue reemplazado por el programa Seguridades y Oportunidades (SSyOO, conocido también como Ingreso Ético Familiar) en el 2013. En términos de cobertura hubo un traslape de ambos programas hasta 2015,.En términos de cobertura anual efectiva el programa alcanza a menos del 4% de la población del país

Programa Seguridades y Oportunidades (SSyOO) o Ingreso Ético Familiar (IEF)

IEF corresponde a un conjunto de transferencias monetarias que suplementan los ingresos autónomos de los hogares en situación de extrema pobreza. El programa combina transferencias condicionadas y no condicionadas. IEF fue diseñado sobre tres pilares fundamentales: 1) pilar de dignidad: contempla transferencias no condicionadas a todas las personas que se encuentren en situación de extrema pobreza; 2) pilar de deberes: comprende transferencias condicionadas para familias en situación de extrema pobreza cuyos hijos se encuentren con sus controles de salud al día y cumplan con la asistencia escolar; 3) pilar de logros: prevé transferencias condicionadas dirigidas al 30% de las familias de menores ingresos; los logros que se premian son rendimiento escolar y trabajo de la mujer. Al igual que el Chile Solidario, el programa provee también acompañamiento psicosocial a las familias participantes, así como programas sociolaborales. Estos programas hoy no se definen como una asignación universal, sino más bien como una asignación social permanente para 170 mil familias en extrema pobreza.

Propuestas de análisis en el marco del proyecto conjunto:

Nos interesa indagar en clave comparativa la intervención estatal en materia de protección social; específicamente en tanto sistema que procura la integralidad de las políticas o bien, en intervenciones aisladas, focalizadas, con resultados que sólo resultan paliativos.

Nos proponemos estudiar para ambos países la evolución de estas intervenciones a largo del tiempo, en términos de lo que posibilitan por ejemplo, en cuanto al valor de compra los recursos económicos que se les asignan a las familias que reciben la AUH.

En este proyecto se profundiza en las orientaciones que asumen las intervenciones públicas que precisamos; se analiza el desarrollo que dichas intervenciones han desplegado en articulación con un contexto político regional y local desde una perspectiva de historicidad y se repara en la integralidad de las políticas de protección, en la articulación entre intervenciones que conforman los esquemas de bienestar. Estos aspectos serán abordados a la luz de las condiciones y de los enfoques en los que se despliegan las intervenciones profesionales, en tanto las tensiones, disputas y acuerdos se expresan en los objetivos y alcances de dichos programas. A partir de la profundización y análisis de las intervenciones del Estado respecto a los PTC en Argentina y Chile, nos interrogamos sobre las transformaciones que enfrentan estos programas en contextos caracterizados por el aumento de las desigualdades y restricción de derechos; en este sentido, las modificaciones dadas en términos de orientación de las políticas públicas impactan en los criterios de condicionalidad, en la concepción de destinatarios/as y en la ampliación o restricción de la cobertura, aspectos que se materializan en las condiciones de vida de la población que accede a estos programas.

Nos interrogarnos también sobre los objetivos en los que se sustentan las intervenciones estatales, considerando en nuestros análisis los distintos enfoques a partir de los cuales se planifica y ejecuta la política pública. El enfoque integral fundamentado en la protección y seguridad social desde una perspectiva de derechos y aquellos enfoques asistencialistas fundamentados en la focalización que incluye a la asistencia como un modelo de política social, propuesta que desarrolla con ímpetu el modelo neoliberal. En este sentido, nos interesa abordar los distintos instrumentos y objetivos a partir de los cuales se desarrollan estos programas, en tanto las estrategias a desplegar para lograr la pretendida universalidad requieren análisis sobre las posibilidades y los límites en el marco de dichas intervenciones estatales.

[1] Si bien la mencionada universalidad no ha sido alcanzada, la Asignación Universal por Hijo implica un cambio importante en la extensión de la protección a grupos vulnerables (Pautassi, 2010).

Bibliografía

- Abramovich, V. (2004) “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina” , CELS, disponible en:http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf
- Abramovich, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” En: Revista de la CEPAL 88.
- Aguiló, JC., Neri, L., Lobos, N. y Rubio, R. (2011) La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH): su impacto en las trayectorias de vida y su lugar en la lucha ideológica en la Argentina actual, Revista Confluencia, Año 6, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo.
- Andrenacci, L. (2008) “Notas acerca de la política asistencial en América Latina” Seminario de actualización “La política asistencial en Argentina: desafíos actuales” organizado por el núcleo de estudios sobre asistencia social de la Escuela de Trabajo Social, UNR 10 y 11 de noviembre 2008.
- Antía, F. (2008) “Transformaciones del Estado Social: ¿hacia una nueva fase de reformas en Chile y Uruguay? Revista Debates, v.2, n.1, p. 123-149, Porto Alegre.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017) Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. Serie Políticas Sociales N° 224, Santiago de Chile: CEPAL.
- Dominguez, M; Muñiz-Terra, L y Rubilar, G (2019) El trabajo doméstico y de cuidados en las parejas de doble ingreso. Análisis comparativo entre España, Argentina y Chile. Papers. Revista de Sociología, [S.l.], v. 104, n. 2, p. 337-37
- Gabrinetti, M. (2014) “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores”, CEIL CONICET, colección Empleo, desempleo y políticas de empleo, N°20/cuarto trimestre 2014, Buenos Aires, Argentina.
- Pautassi L y Zibecchi C -coord- (2013) Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura. Editorial Biblos, Buenos Aires.

- Neffa, J.C. y Brown, B. (2011) "Políticas públicas de empleo III 2002/2010", CEIL PIETTE CONICET, N°7 Tercer Trimestre 2011, recuperado de www.ceil-piette.gov.ar
- Rojas, C (2019) Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado
- Rubilar, G. y Grau, O. (2017) Direcciones y derroteros de la protección social en Chile: Análisis del proceso de reconstrucción de una ciudadanía basada en derechos. Revista Rumbos TS 15: 11-37.
- Tabbusch, C. (2011) Género y protección social: las transferencias condicionadas de ingresos en Chile. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 258-273.