

IX JIDEEP
Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y
Ejercicio Profesional

“Transformaciones sociales, políticas públicas y
conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea”
2 y 3 de octubre de 2014

Título: Transferencia condicionada de ingreso y vida cotidiana: estudio comparado AUH (Argentina) y Familias en Acción (Colombia)

Autores: Mg. Mariela Mendoza (UNLu); Dr. Gustavo Parra (UNLu/ UNPaz) y Lic. Clara Weber Suardiaz (UNLu/ UNLP)

Mail: clarawebers@yahoo.com.ar

Objetivos:

El siguiente proyecto de investigación se propone indagar sobre las vinculaciones y/o transformaciones en la vida cotidiana de la población destinataria de políticas de transferencia condicionada de ingresos tomando como caso de estudio la AUH en Argentina y “Más Familias en Acción” en Colombia. El estudio se realizará en municipios de la zona de influencia de las Universidades Nacionales de Luján, Lanús, La Plata y Litoral y de la Universidad de Quindío (Colombia) durante los años 2014-2015.

Partimos de la hipótesis que este tipo de políticas influye significativamente, generando cambios, en diversos aspectos de la vida cotidiana de la población (tanto material como simbólicamente) según características sociales, económicas, culturales y territoriales. Resultados estadísticos e investigaciones recientes han señalado que este tipo de políticas han mejorado las condiciones de vida de miles de familias; sin embargo existe escasa información sobre las transformaciones en su cotidianidad.

La existencia de diferentes procesos sociales, económicos, políticos y culturales entre Argentina y Colombia, evidencian desarrollos particulares en la relación Estado-Sociedad, en las actuales manifestaciones de la cuestión social y los modos de enfrentamiento construidos a través de políticas sociales. En el caso de Argentina, marcada por su heterogeneidad local y regional, requiere identificar también si existen rasgos diferenciales territoriales en la población atendida.

Por las características mencionadas, se escogió realizar un estudio multicéntrico diseñado e implementado por cinco universidades, como estrategia metodológica para comparar y analizar la incidencia de los programas de transferencia condicionada en la vida cotidiana. La investigación tiene características exploratorias y descriptivas, desde un enfoque cuanti y cualitativo, priorizando la triangulación metodológica. Se busca indagar tanto sobre la integralidad de las políticas sociales como las vinculaciones y/o transformaciones producidas en los aspectos de la salud, la vivienda, el trabajo, la educación, género, los derechos de los niños, en la cotidianidad de los grupos familiares que perciben los dos programas.

Fundamentos

En el caso de Argentina se realizarán encuestas y entrevistas en profundidad a los destinatarios de la AUH, con un protocolo único que posibilite su posterior comparación.

Los municipios en los cuales se realizará el trabajo de campo en Argentina serán: General Rodríguez; Luján; Lanús, Santa Fe y La Plata. La realización de las encuestas se realizará aplicando el mismo instrumento en el mismo corte temporal en los 5 territorios, para luego dar paso a las entrevistas en profundidad.

El estudio busca identificar elementos significativos respecto a las políticas de inclusión social y su incidencia en las condiciones de reproducción social de la población, a fin de aportar desde las ciencias sociales a una perspectiva de ampliación de derechos.

La propuesta de desarrollar un trabajo de investigación conjunto entre las Universidades de Luján, Lanús, La Plata y Quindío (Colombia) surge como parte de los resultados alcanzados en la experiencia del trabajo en la RED DE INVESTIGACIÓN, DOCENCIA Y EXTENSIÓN SOBRE POLÍTICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL (2012-13), financiado a través del Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación. Como parte de los resultados alcanzados identificamos la relevancia de sostener un trabajo sistemático que nos permita comprender los cambios gestados en los últimos años en la región.

En los Seminarios, Simposios y las Jornadas realizados en el marco de la Red, se socializaron algunos avances de investigaciones vinculadas a la Asignación Universal por Hijo y al denominado Familias en Acción (Colombia), evidenciándose las particulares formas que adquirieron tanto las consecuencias del neoliberalismo, de la globalización como las respuestas construidas desde los Estados nacionales (Argentina y Colombia) para enfrentar las manifestaciones de la cuestión social. En los debates originados en las

actividades académicas mencionadas claramente se identificó que, si bien los Programas de Transferencia Condicionada se constituyeron en parte de las estrategias estatales, adquirieron particulares características en los países latinoamericanos, como así por regiones a niveles nacionales. Es decir, si bien los programas se constituyen en políticas sociales de carácter nacional, la incidencia de la transferencia de renta en la población atendida fueron disímiles en las condiciones de vida de la población, más allá de las condicionalidades específicas.

La AUH se establece en Argentina en el año 2009 y se inscribe en el registro de los programas de renta condicionada y como parte de la continuidad de una política de cambio que propone promover el consumo en sectores sociales que se encontraban desvinculados -como consecuencia del auge del modelo neoliberal de 1990- y que -al mismo tiempo- confluye con un discurso que sostiene la relevancia del reconocimiento de derechos a niños y jóvenes bajo la perspectiva de la inclusión social. La AUH ha sido objeto de debates por referentes académicos y políticos quienes desde diferentes perspectivas teóricas y políticas han planteado críticas respecto a la modalidad de implementación y/o su incidencia en las condiciones de vida de la población destinataria como así también se han realizado estudios que indican un sustancial mejoramiento en la calidad de vida al facilitar el acceso al consumo de bienes y servicios. Desde nuestra perspectiva, el grupo familiar destinatario de la transferencia condicionada de ingreso (en nuestro caso la AUH) recibe un impacto en su cotidianidad o en sus condiciones de vida, y es justamente “ese impacto y sus características” lo que se presenta como un interrogante. Es decir, la vida cotidiana como ámbito de reproducción social se ve atravesada por esta transferencia de ingreso.

Feijó (2013) señala que estos programas se desarrollan en unos 18 países de la región y beneficia a 25 millones de familias o 113 millones de personas, de acuerdo a los datos que toma de la CEPAL, cubriendo al 19% de la población de región y su costo es del 0,4% del PIB regional.

Consideraciones generales de la Asignación Universal por hijo

En Argentina es posible identificar dos momentos históricos donde prevalecen diferentes modelos de protección social que presentan características particulares de las políticas sociales. Repetto y Dal Masetto (2011:25-26) expresan que desde los noventa hasta la crisis de finales de 2001 se implementó el desmantelamiento del Estado de Bienestar

Social, donde las políticas de privatización abarcaron *“la privatización de la previsión social la transferencia de responsabilidades en materia de administración de servicios sanitarios y educativos a los gobiernos provinciales y la multiplicación desarticulada de acciones focalizadas y de poca escala para hacer frente a los problemas de la pobreza y la vulnerabilidad social”*. Mientras que desde el segundo momento a partir del 2002 y hasta la actualidad se desarrolla un proceso que modifica las medidas anteriores, a través de la re-estatización de la seguridad social, mayor centralidad del nivel nacional en la toma de decisiones de las políticas de educación y salud, reagrupamiento de los programas de combate a la pobreza y la *“tendencia a la universalización de la seguridad social a través de instrumentos que combinan criterios contributivos y no contributivos”*.

A inicios del año 2008 existían en el Congreso varios proyectos que presentaban como eje en común un ingreso no contributivo por hijo y la necesidad de solicitar condicionalidades, si bien con diferencias en torno a las características de los “beneficiarios”, las fuentes de financiamiento, los requisitos, etc. Pese a que en el Poder Legislativo existía consenso para promover una ley al respecto, en octubre de 2009 se crea la AUH por Decreto presidencial. La medida impulsada generó numerosos debates, principalmente en torno a la definición del universo de “beneficiarios” y la fuente de financiamiento. Es de interés observar los considerandos del decreto nro. 1602/09, porque por un lado encontramos una fuerte referencia a los “beneficiarios” de la AUH, es decir los niños y, por otro a las características de esta política como un elemento más para el combate a la pobreza.

En términos generales podemos señalar que la AUH se inscribió (mediante DNU 1602/09) dentro del Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714), como un subsistema no contributivo destinado a los niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se encuentren incluidos dentro del mercado informal del trabajo y su ingreso no supere en el monto del salario mínimo, vital y móvil. Posteriormente se incluyeron a los empleados como personal doméstico como así también a los trabajadores temporarios registrados en el sector agropecuario, posibilitando el acceso a la Asignación durante los períodos en que se encuentran desocupados. En el año 2011, se incluyen como parte de la población objetivo a las mujeres embarazadas que reúnan la misma requisitoria.

La AUH estipula el cumplimiento de condicionalidades: la escolarización y el control sanitario de los niños, niñas y adolescentes y para las mujeres embarazadas su

incorporación al Plan Nacer para que acceda a la atención médica necesaria. En este sentido, la AUH se asemeja a los PTCl de otros países latinoamericanos que consideran necesario que las familias asuman responsabilidades para la atención de los niños, niñas y adolescentes y el Estado asume la función de controlar el cumplimiento de estas condicionalidades aunque sin brindar los mecanismos necesarios que faciliten el acceso esos servicios (Arcidiácono y otras, 2012)

Un aspecto distintivo de la AUH (en relación a otros PTCl que se implementan en América Latina) es que al incluirse la AUH como parte del sistema del Régimen de Asignaciones Familiares se logra su ampliación -el cual fue creado como parte de los derechos de los trabajadores formales- alcanzando a los trabajadores desocupados o que desarrollan su actividad sin registro formal. Sin embargo, como ya señalamos, esta ampliación se logra a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo, lo que plantea una debilidad.

Bestard, desarrolla un interesante análisis respecto a las implicancias político-legales sobre este aspecto y considera, entre otras cosas, que desde el punto de vista de la institucionalidad democrática un DNU no tiene el mismo status jurídico que una ley y además: *“El DNU como herramienta jurídica para implementar la AUH adolece de defectos graves de orden constitucional y del derecho de los derechos humanos(2014:8)”*. La consolidación de la AUH en Ley significaría garantizar su vigencia en el tiempo y reglamentar institucionalmente los aumentos pertinentes para garantizar el poder adquisitivo de los destinatarios.

Según expresan Díaz Langou y otros (2010:53) la AUH *“se creó en un contexto en el que la necesidad de luchar contra la pobreza por ingreso cobró un rol preponderante en el debate público. Si bien existían otras iniciativas para combatir los efectos de la pobreza por ingresos con transferencias condicionadas, se hacía presente la necesidad de una iniciativa más amplia que alcance a los sectores más vulnerables de la sociedad”*.

En el año 2009 co-existían tres principales programas de transferencias condicionadas de ingresos dirigidos a los sectores más pobres: el Programa Familias por la Inclusión Social, el Programa Jefas y Jefes de Hogares Desocupados y el Seguro de Capacitación y Empleo. El Programa Jefas y Jefes (PJJD) se encontraba en un momento de transición, donde se preveía su disolución y sus beneficiarios pasarían -según su condición de empleabilidad- a algunos de los otros dos programas. Particularmente este programa había recibido numerosas críticas ya sea porque en el año 2002 había cerrado su posibilidad de inscripción, como por las denuncias de clientelismo y discrecionalidad en su

implementación. Si bien el Programa Familias por la Inclusión Social intentó revertir esas críticas, en realidad reprodujo las mismas dificultades del PJJHD.

Diversos autores¹, desde diferentes perspectivas de análisis, sostienen una crítica a los programas de renta condicionadas en general y a la AUH en particular, al considerar que no logran constituirse en políticas universales ya que continúan focalizando la población destinataria. Sin embargo, Lo Vuolo señala que si bien su cobertura puede alcanzar niveles más amplios que otros programas desarrollados desde esta lógica no se constituye por ello en una política universal de niñez dado que la incorporación responderá a la situación laboral de sus progenitores.

A partir de este trabajo de investigación se espera poder caracterizar las condiciones de vida de la población destinataria de la AUH y esbozar las primeras aproximaciones analíticas sobre el impacto de las transferencias condicionadas de ingreso en su cotidianeidad. Asimismo, contribuir al análisis teórico sobre el papel de las políticas asistenciales y de combate a la pobreza, desde la percepción de los destinatarios; al mismo tiempo que poder tensionar las condicionalidades de las transferencias de ingreso frente a posiciones que priorizan el ingreso basado en la condición de ciudadano.

Este estudio también pretende problematizar en términos territoriales la AUH, desde su integralidad, posibilitando la comparación con otros municipios de la Argentina, aunque también con otras modalidades similares de transferencia condicionadas de ingreso en América Latina en el contexto contemporáneo.

Bibliografía

ARCIDIÁCONO, Pilar *et. ali.* (2011) “*Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo*” In: revista Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política, n. 3, pp. 281-315.

ARCIDIÁCONO, Pilar *et. ali.*(2012) “*La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?*”. En PAUTASSI Laura y GAMALLO Gustavo.(2012) *¿Más derechos, menos marginaciones?* Buenos Aires. Editorial Biblos.

¹ Lo Vuolo, 2010; Midaglia, 2012; Feijoó, 2013.

Bestard, Ana María. (s.f.) “Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?”. www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones. Consultado agosto 2014.

FEIJOÓ, María del Carmen.(2013) “Asignación universal y política educativa” en Le monde Dipomatique en Suplemento La Educación en debate. Edición Nro 168 - Junio de 2013.

FÉLIZ Mariano y LÓPEZ, Emiliano.(2012) “Proyecto neodesarrollista en la Argentina ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?”. Buenos Aires, Herramienta Ediciones.

FÉLIZ, Mariano. (2011) “Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica”. En: Revista Astrolabio, Nro. 7, UNC. Córdoba. Edición UNC.

FONSECA, Ana.(2006) “Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas”. PNUD, 2006. Disponible en: www.renda.nepp.unicamp.br. Consultado agosto 2014.

GRASSI, Estela. (2003) “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)”. Buenos Aires, Espacio Editorial.

LO VUOLO, R.(2010) “Las perspectivas del Ingreso Ciudadano en América Latina” Documento de trabajo nº 75, CIEPP, Buenos Aires, agosto 2010. Disponible en: www.ciepp.org.ar

LOGIUDICE, Ana. (2011) “Pobreza y Neoliberalismo: La asistencia social en la Argentina reciente” En: Revista Entramados y Perspectivas. Vol. 1, Nº 1, enero - junio 2011, pp. 61-90.

LOPREITE, Débora. (2012) “¿La mujeres y los niños primero? Nuevas estrategias de inversión en America Latina”, en Revista Nueva Sociedad No 239, mayo-junio de 2012, Disponible en: www.nuso.org. Consultado agosto de 2014.

NETTO, José Paulo. (2012) “Crise do capital e consequências societárias”, en Revista Serviço Social & Sociedade. Nº111, Julio/Setiembre 2012. Sao Paulo, Brasil. Ed. Cortez.

REPETTO, Fabián y POTENZA DAL MASETTO, Fernanda. (2011) *“Protección social en la Argentina”*. Serie Políticas Sociales nro. 174, CEPAL-ASDI, Santiago, septiembre 2011. Ed. CEPAL.

SVAMPA, Maristella .(2008) *“Cambio de época”*. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI/CLACSO.

YAZBEK, María Carmelita. (2000) *“Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas”*. En: BORGIANI, E y MONTAÑO, C (Orgs).(2000). *La Política Social Hoy*. San Pablo, Cortez Editora.