

Oferta comunitaria de cuidado y transferencias de ingresos a las familias en la Argentina reciente: Avances de investigación

Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi

Introducción

El presente artículo se basa en una investigación más amplia,¹ que brinda información sobre la problemática del cuidado en la primera infancia y de su relación con las distintas esferas de provisión de bienestar (Estado, mercado, familia y organizaciones comunitarias) para el caso argentino.² Este artículo retoma los grandes ejes de esta investigación pero se circunscribe a presentar algunas problematizaciones y hallazgos en torno a dos fenómenos centrales.

En primer lugar, el artículo se centra en el fenómeno de la reconfiguración del espacio territorial y de la emergencia de organizaciones sociales y comunitarias (OSC) y jardines comunitarios que se dedican al cuidado en contextos de vulnerabilidad social. Más particularmente, se propone identificar algunas características salientes de esta oferta comunitaria de cuidado. Por otra parte, enumera una serie de factores que permiten explicar la emergencia de este tipo de organizaciones su consolidación en el tiempo,³ observando que la política pública -y las transferencias de ingresos a las

¹ El proyecto dio lugar a una investigación más amplia que luego integró el Proyecto Interdisciplinario UBACyT (PIUBAMAS, categoría en formación): "Familias y necesidades de cuidado en contextos de marginalidad social. Una mirada sociojurídica en torno a las respuestas de las políticas sociales y las sentencias judiciales". Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires. Sedes: Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Período 2014-2016. Directora: Carla Zibecchi y Codirectora: Pilar Arcidiácono.

² Más particularmente, la investigación se propuso revisar modalidades y mecanismos a través de los cuales las intervenciones estatales (con foco en las transferencias de ingresos a las familias con hijos) y el ámbito comunitario satisfacen necesidades vinculadas con el cuidado en la primera infancia (Argentina: 2009-2014). La estrategia metodológica adoptada ha sido un relevamiento bibliográfico sobre el tema y fuentes secundarias vinculadas con los programas sociales destinados a primera infancia y a los nuevos dispositivos de atención y de cuidado en contexto de pobreza. Además, se eligió una estrategia de estudios de caso que se basó en la descripción y en el análisis comparativo de diversas OSC/jardines comunitarios, atendiendo particularmente las modalidades de relación con el Estado, con las cuidadoras y con las familias.

³ La estrategia metodológica adoptada ha sido un relevamiento bibliográfico sobre el tema y fuentes secundarias vinculadas con los programas sociales destinados a primera infancia y a los nuevos dispositivos de atención y de cuidado en contexto de pobreza. Además, se eligió una estrategia de estudios de caso que se basó en la descripción y en el análisis comparativo de diversas OSC/jardines comunitarios, atendiendo particularmente a

familias- ha operado en ese sentido, generando una serie de recursividades.

En segundo término, este artículo indaga modalidades de provisión de bienestar en materia de transferencias de ingresos no contributivas tomando como referente empírico la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo (AE).⁴ Así, este trabajo efectúa una revisión de la AUH / AE como instrumentos de la seguridad social; problematiza sobre el campo del diseño y control de las condicionalidades y plantea un conjunto de interrogantes sobre las articulaciones -y recursividades- entre mecanismos de intervención estatal para la transferencia de ingreso a las familias y el espacio comunitario.

I. La oferta comunitaria de cuidado

I.I. Principales características

Existen algunas características compartidas por las organizaciones comunitarias: en general presentan un núcleo reducido de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción eminentemente local y una orientación a problemas concretos de la comunidad (Forni, 2002). A grandes rasgos, puede decirse que los jardines comunitarios responden en gran medida a esta caracterización. No obstante, es necesario entender otras cualidades que hacen que estas organizaciones comunitarias cobren particularidades propias y constituyan una oferta comunitaria de cuidado.⁵

En primer lugar, observamos que el nivel educativo inicial aparece como una suerte de “espejo” en el cual los jardines intentan parecerse y, a su vez, diferenciarse (Redondo, 2012). De modo que la especificidad de estas organizaciones -que las diferencia de otras, por ejemplo, de los comedores comunitarios- se explica porque el sistema educativo inicial se presenta siempre como modelo a seguir, de allí que se intenten adoptar sus formas y características organizativas.⁶

las modalidades de relación con el Estado, con las cuidadoras y con las familias.

⁴ Para ello se efectuó un relevamiento de la normativa (decretos y resoluciones) vinculadas con el referente empírico. Más específicamente se analizaron documentos oficiales, particularmente los boletines publicados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS), entre otras fuentes consultadas. Asimismo, se hizo uso del Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública para obtener diversos datos sobre la temática.

⁵ Los jardines comunitarios y las OSC analizados no se presentan como un grupo homogéneo, por el contrario presentan diversos perfiles, adscripciones institucionales e identitarias fuertemente arraigadas al territorio: religiosos, dependientes organizaciones de la sociedad civil, auto gestionados por mujeres referentes de barrios, dependientes de organizaciones de trabajadores informales, movimientos sociales (de cooperativas, de desocupados, de inquilinos) entre otros.

⁶ No obstante, se utiliza la metáfora del “espejo” en tanto el ámbito educativo formal constituye un referente

A su vez, otro rasgo distintivo que diferencia a estos jardines de otras organizaciones es el relativo grado de institucionalización que adoptan. Puede decirse que, en general, tienen un nivel de institucionalidad relativamente más alto que otras organizaciones que simplemente prestan servicios como “copa de leche”. Con el correr de los años, muchos jardines comunitarios han logrado reconocimiento oficial a través de diversos medios.

Otra característica de los jardines comunitarios radica en su origen: no siempre emergieron como un espacio de cuidado. Por el contrario, sus comienzos muchas veces se remontan a otra finalidad y, ante la demanda creciente de cuidado y el impulso de sus referentes mujeres y cuidadoras, se fueron transformando en jardines comunitarios.

I.II. Factores que explican su emergencia ⁷

- *La persistente división sexual del trabajo en el espacio comunitario.* En el caso de los jardines comunitarios se observa una presencia -casi exclusiva- de mujeres en diversos cargos, inclusive en los de decisión: referentes y coordinadoras.

- *Demandas de cuidado, déficits de servicios y de infraestructura.* Como ha sido ampliamente destacado, en los últimos años se produjeron cambios sustanciales en la organización del hogar y la familia, que se traducen en nuevas relaciones entre las familias y las instituciones educativas (Wainerman, 2003, 2005; Esquivel et al., 2012). Las formas diferenciadas de familias se relacionan con la organización del cuidado de manera distinta y con un acceso desigual a los servicios de cuidado.⁸ La oferta comunitaria se presenta como una opción en particular para las familias de menores ingresos.

- *La incidencia de la política pública: los programas sociales, la normativa y las transferencias de ingresos a las familias.* Algunos tipos de programas que han tenido alguna incidencia más o menos directa en la transferencia de recursos a los jardines comunitarios: exigiendo la participación en el ámbito comunitario bajo la modalidad de contraprestación, transfiriendo asistencia alimentaria, subsidios, capacitación a las

del cual diferenciarse, construir un discurso propio y llevar adelante ciertas estrategias de distinción.

⁷ Se toman en cuenta aquí algunos factores desarrollados en Vilma Paura y Carla Zibecchi (2015).

⁸ Una familia que pertenece a un hogar de ingresos medios o altos puede adquirir servicios de cuidado en el mercado pagando por ellos (salas maternas o jardines de infantes privados), o bien pagar por el trabajo de cuidado de otra persona (en general, mujeres trabajadoras de casas particulares), o implementar ambas estrategias. Sin embargo, estas opciones se encuentran limitadas o son directamente inexistentes para la enorme mayoría de mujeres viviendo en hogares pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014) que, además, deben enfrentar falta de infraestructura (por ejemplo, de transporte) y de servicios de cuidado.

educadoras/⁹ cuidadoras . Otro elemento central vinculado a la intervención estatal en estos espacios comunitarios se vincula con la normativa vigente.¹⁰

Resta destacar que los mecanismos de transferencias de ingresos a las familias -con sus condicionalidades- han tenido incidencia en el espacio comunitario. Como veremos a continuación, el campo de las condicionalidades resulta un espacio interesante para seguir indagando, en la medida que las mismas -que surgen hace más de una década con los programas sociales- se masifican y se consolidan con dinámicas particulares a partir de la Asignación Universal.

II. Las transferencias de ingresos a las familias: la masividad de la Asignación Universal por Hijo

En un contexto de baja cobertura de diversos mecanismos de transferencias de ingresos a las familias con hijos/as,¹¹ se crea en octubre de 2009 la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y un año y medio más tarde Asignación por Embarazo para Protección Social (AE), como parte del subsistema no contributivo, creado a partir de la AUH.

De esta manera, Argentina delineó un subsistema no contributivo dentro de un instrumento de la clásica seguridad social (contributiva), concretamente en el régimen de las Asignaciones Familiares y bajo jurisdicción de ANSES. Las nuevas asignaciones están destinadas a los trabajadores informales y desocupados que no percibieran el seguro por tal condición. En este sentido, el reconocimiento de los trabajadores informales como una categoría “en sí” a ser protegida supuso la carac-

⁹ Entre ellos se encuentran: (i) los programas de empleo transitorio y los de transferencias condicionados; (ii) a partir de las directrices de la Ley 26.061 del 2005 se comienza a implementar una serie de programas, entre los cuales se destacan el Plan Nacional para Primera Infancia “Creciendo Juntos” y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”; (iii) a nivel de la provincia de Buenos Aires, se desarrolla el Programa Unidad de Desarrollo Infantil (UDI); (iv) en algunos ámbitos locales como es el caso de Ciudad de Buenos Aires se encuentran los Centros de Primera Infancia (CPI), (v) los programas alimentarios.

¹⁰ El entramado normativo en el que se desarrollan los jardines comunitarios reviste de complejidad por el entrecruzamiento que se produce entre la normativa vigente en las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y local), la normativa referida a organizaciones de la sociedad civil en general y a los jardines en particular, y las leyes marco de educación, incluyendo las cuestiones relativas a las personas a cargo de los niños en estos espacios, los derechos de los niños (a la educación, a la integridad, etc.) y el derecho de la comunidad a asociarse (Fundación C&A, 2008).

¹¹ La baja cobertura en materia de transferencias a las familias con hijos/as se explica tanto por las limitaciones del sistema de Asignaciones Familiares para los trabajadores asalariados registrados como por la pérdida de relevancia de los planes sociales que transferían ingresos a las familias con hijos/as desde el gobierno nacional (Arcidiácono et al., 2015). En diversas producciones propias hemos profundizado en el campo de programas sociales (Arcidiácono, 2012).

terística más novedosa de la prestación (Lo Vuolo, 2009; Mazzola, 2012).¹²

Si comparamos con los restantes mecanismos de trasferencias de ingresos que precedieron la AUH / AE, identificamos diferencias con respecto a esos programas de transferencias.¹³ A nivel normativo e institucional, indiscutiblemente la AUH forma parte de la seguridad social. Las asignaciones, junto con otras medidas posteriores, consolidaron el protagonismo de ANSES como actor central en la política social no contributiva, trascendiendo su origen ligado con la seguridad social contributiva (Costa et al., 2014). A esto se suma la accesibilidad permanente a las prestaciones de la AUH / AE, que se diferenció de los cierres que habían sufrido otros programas poco tiempo después de su apertura. Finalmente, la actualización de los montos (que hasta la sanción de la Ley 27.160, en julio de 2015, se había realizado de forma periódica por decisión del gobierno) también constituye una diferencia altamente significativa con respecto a las prestaciones anteriores (CIFRA, 2014).

Por su formato, la AUH y la AE se distinguen de las Asignaciones Familiares contributivas que reciben los trabajadores formales.¹⁴ El principal punto que aleja a la AUH de las Asignaciones Familiares contributivas, y la acerca a los programas sociales, es la exigencia de condicionalidades de salud y educación para los hijos/as de los receptores que se mantuvieron hace más de una década en Argentina.¹⁵ La AUH / AE presenta incluso una novedad con respecto a las medidas que la precedieron, al retener mensualmente el 20 % de la prestación hasta que se demuestre anualmente su cumplimiento. La acreditación da lugar al cobro de lo acumulado, y a continuar percibiendo la Asignación; caso contrario la misma se suspende hasta se subsane el incumplimiento. Esto supone un andamiaje burocrático pensado más bien para programas sociales de menor escala, mientras que en la masividad de la Asignación las condicionalidades pueden quedar principalmente subsumidas a su costado más punitivo (la suspensión de la prestación para quienes incumplen).¹⁶

¹² A partir de reformas que se implementaron luego de su creación, la AUH/AE también alcanzan a trabajadores de casas particulares y de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. El límite máximo de edad de los hijos e hijas para percibir la prestación es hasta los 18 años, condición que desaparece cuando se trata de personas con discapacidad quienes no requieren de una edad determinada.

¹³ Por ejemplo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias por la Inclusión Social.

¹⁴ Para conocer el detalle sobre los cambios en esta década en materia de Asignaciones Familiares contributivas, cfr. Arcidiacono et al. (2015).

¹⁵ Estos mecanismos no son exigidos como requisito para los trabajadores formales salvo en los casos de la "Ayuda por escolaridad" donde se requiere presentación de certificado de alumno/a regular del hijo/a.

¹⁶ De hecho, según Informa ANSES, entre 2011 y 2014 se han dado las siguientes suspensiones: 221.839, 541.222, 691.443 y 665.632 respectivamente. Respuesta a pedido de información bajo Decreto 1172/03, 10/9/2014, ANSES, Nota DDyO N° 1342/14. Dirección de Evaluación de Procesos de Control.

Recorridos en investigación II

La mayor novedad, en clave de articulación entre oferta pública y requisito de las condicionalidades para las familias, se ha visto en el campo sectorial de la salud y no así en educación (Pautassi et al., 2013). El Plan Nacer, posteriormente reformulado como Sumar, opera articuladamente con la AUH / AE. Dicha intervención subsidia la oferta del sistema de salud provincial, instituyendo incentivos para el aseguramiento de la población destinataria, en tanto la AUH / AE transfiere recursos a los hogares con niños y niñas que constituyen la demanda de esos servicios (condicionalidades). De tal forma, la articulación en este campo entre los subsidios a la oferta y a la demanda aparece como una novedad y una mejora respecto de las experiencias previas.

Finalmente, como un fenómeno más actual, se destaca la incidencia que ha tenido la AUH operando en dos sentidos en el espacio comunitario: (a) favoreciendo el proceso de reconocimiento institucional, al constituirse en un impulso para que las organizaciones de la sociedad civil pudieran tramitar la Clave Única de Establecimientos (CUE) , (b) operando como complemento de un ingreso para aquellas mujeres que efectúan trabajo comunitario de cuidado.

Notas finales

Los últimos años han sido testigos de un desplazamiento del trabajo de cuidado de la esfera familiar hacia la comunitaria. Siguiendo a Adelantado *et al.* (1998), podemos decir que existe cierto proceso de comunitarización, debido a que el ámbito comunitario ha asumido algunas tareas que otrora efectuaban las familias en soledad o en relación con otras esferas, pero no podemos aventurar que dicho proceso ha implicado por sí solo un avance sustantivo en la colectivización de las responsabilidades de cuidado.

La esfera estatal viene ocupando un rol en clave en torno a la masividad de las transferencias de ingresos a partir de la AUH / AE, no sin ciertas complejidades al reconocer -a través de un ingreso- las responsabilidades de cuidado que efectúan las familias con hijos y, a su vez, imprimir nuevas condicionalidades y controles en torno al cuidado.

Este escenario plantea nuevos desafíos para los actores y para el campo de investigación, sobre todo en la línea de indagar en mayor profundidad el impacto de las condicionalidades, las exigencias y los controles estatales en torno a las responsabilidades de cuidado, no sólo en el ámbito comunitario sino también en el familiar. Sin dudas, el interrogante implica analizar otras esferas de provisión de bienestar -debido a la interdependencia entre las mismas-, en diversos sentidos.

Por un lado, consideramos que es necesario continuar la indagación sobre las prácticas de control y sanción (y en algunos casos promoción), que atraviesan el diseño y la implementación de las condicionalidades.

Por otro lado, resulta crucial continuar problematizando en torno a la potencial sobrecarga que impone las condicionalidades en las familias, pero sin perder de vista el carácter estructural de la división sexual del trabajo; evaluar qué dimensiones deben estar presentes en un análisis que contemple la relación inequitativa preexistente entre varones y mujeres.

Finalmente, resta considerar, como vimos, los efectos “no previstos” que estas condicionalidades pueden tener en otras esferas de bienestar como el ámbito comunitario, generando nuevas oportunidades pero también exigencias.

Bibliografía

ADELANTADO, José, NOGUERA, Javier, RAMBLA, Xavier y SAEZ, Luis (1998); “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”; *Revista Mexicana de Sociología*; vol. 60, N° 3, págs. 53 a 75 y 123 a 156.

ARCIDIÁCONO, Pilar (2012); *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*; Buenos Aires, Biblos.

ARCIDIACONO, Pilar, GAMALLO, Gustavo, PAUTASSI, Laura y STRASCHNOY, Mora (2015); “Brechas en las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y de la asignación universal por hijo en Argentina” en: *Universidad y Sociedad. Desafíos de la Investigación interdisciplinaria*, Buenos Aires, EUDEBA - PIUBAMAS (Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre marginaciones Sociales), págs. 108 a 147.

CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina) (2014); “Informe de coyuntura Número 16, mayo, 2014”, disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20%20DT%2007%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf>

COSTA, María Ignacia, CURCIO, Javier y GRUSHKA, Carlos (2014); “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social Argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)” en Claudia Danani y Susana Hintze (coord.): *Protecciones y desprotecciones (II) problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, págs. 17 a 66.

Recorridos en investigación II

ESQUIVEL, Valeria, FAUR, Eleonor y JELIN, Elizabeth (2012); *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*, Buenos Aires, IDES.

FORNI, Pablo (2002); *Las redes inter-organizacionales y sus implicancias en el desarrollo de las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires*; ponencia, Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales (30 y 31/05/02, Quilmes, Argentina)

FUNDACIÓN C&A (2008); “Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios, Fundación C&A” en: *Programa Educación Inicial*, Buenos Aires.

LO VUOLO, Rubén (2009); *Asignación por hijo. Serie de análisis de coyuntura*, N° 21, Buenos Aires, CIEPP.

MAZZOLA, Roxana (2012); *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

PAURA, Vilma y ZIBECCHI, Carla (2015); “Mujeres, ámbito comunitario y cuidado: Consideraciones para el estudio de relaciones en transformación”, aceptado para su publicación en *Revista La Aljaba*. Segunda Época, N° XVIII, págs. 115 a 137.

PAUTASSI, Laura, ARCIDIACONO, Pilar y STRASCHNOY, Mora (2013); “Asignación Universal por Hijo para protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”; *División de Políticas Sociales*, N° 184, Santiago de Chile, CEPAL.

REDONDO, Patricia (2012); “Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina”; *Propuesta Educativa*, N° 37, págs.. 6 a 16.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina y PAUTASSI, Laura (comp.) (2014); *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*, Buenos Aires, ADC-CIEPP- ELA.

WAINERMAN, Catalina (comp.) (2003); *Familia, trabajo y género*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2005); *La vida cotidiana en las nuevas familias ¿una revolución estancada?*, Buenos Aires, Lumiere.

PROGRAMA DE RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE INVESTIGACIONES

Proyecto: Cuidado y provisión de bienestar: un abordaje desde el estudio de programas sociales y la dinámica del ámbito comunitario

Directora: Carla Zibecchi

Codirectora: Pilar Arcidiacono

Equipo: Ana María Bestard, Vilma Paura, Ángeles Bermúdez, Verónica Carmona, Rebeca Cena, Carolina Mouríño y Mora Strachnoy

Contacto: carlazibecchi@hotmail.com / pilar.arcidiacono@gmail.com
