



CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

Trabajo Final

**La Asignación Universal por hijo en Mar del Plata
Una aproximación desde los sujetos de derecho**

Lic. Cristian Arroyo

Director: Lic. Ernesto Zambrini

La Plata, 2014

Índice

1. Introducción.....	3
a. Definición del problema	
b. Objetivos	
c. Metodología	
2. Marco Teórico.....	7
a. Políticas Sociales, Estado y Hegemonía	
b. Sociedad excluyente y sectores populares	
c. Políticas sociales en la Argentina neoliberal	
d. Las políticas sociales en la Argentina posneoliberal	
e. Los programas de transferencia de ingresos	
3. La AUH: Estado de la Cuestión.....	31
a. El antecedente de la AUH: las asignaciones familiares	
b. La AUH para la protección social	
c. Impacto cuantitativo de la AUH a nivel nacional	
d. La discusión de las condicionalidades	
e. Otras críticas a la implementación de la AUH	
f. AUH y Salud	
g. AUH y Educación	
4. Las AUH en Mar del Plata.....	43
a. Caracterización de la ciudad de Mar del Plata	
b. La AUH en Mar del Plata	
c. Valoración de los sujetos de derecho de la AUH	
d. AUH y economía doméstica	
e. AUH y trayectoria educativa	
f. AUH y práctica de cuidado de la salud	
g. Dificultades	
5. Reflexiones finales.....	49
a. El carácter político de la AUH	
b. Unidad de la clase o metonimia del trabajo	
c. Estatización, Centralización, Reconocimiento de derecho y Universalidad	
d. La mirada de los beneficiarios	
e. Economía doméstica	
f. Salud y Educación: condicionalidades	
6. Bibliografía.....	55

La Asignación Universal por hijo en Mar del Plata

Una aproximación desde los sujetos de derecho

1. Introducción

a. Definición del problema

El 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto del P.E.N. 1602/09, se crea la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). La misma comenzó a regir a partir del 1 de Noviembre reconociendo como derecho una prestación no contributiva, similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de 270¹ pesos para niños menores de 18 años y de 1080 pesos para chicos con discapacidad sin límite de edad.

El programa tiene prevista condicionalidades relacionadas a la escolaridad y salud de los niños. El 20% del estipendio anual previsto en la AUH se cobra en forma acumulada en el inicio del ciclo lectivo una vez presentados los certificados de vacunación y asistencia escolar del año previo. Esta política es financiada con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES y significó que las familias beneficiarias deban renunciar a otros planes de transferencias de ingresos previos y que tenían objetivos similares a la AUH (Plan Familia y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). La política analizada alcanza en el mes de noviembre de 2011, según datos de la ANSES, a 1.876.311 hogares distribuidos en todo el país, cubriendo a 3.508.060 niños y adolescentes.

En esta investigación nos proponemos analizar la AUH desde la perspectiva de las familias titulares de derecho, buscando indagar las transformaciones en la economía doméstica, la escolaridad y la salud de las mismas.

¹ Valores a noviembre de 2011.

Pretendemos tomar los trabajos sobre la asignación, realizando una lectura crítica de los textos e incorporando a la voz de las familias.

En este sentido nos interesa conocer: ¿Cómo perciben las familias beneficiarias a la AUH? ¿Qué cambios provocó en cuanto a la economía doméstica? ¿Qué impacto tuvieron los requisitos de salud y escolaridad? ¿Cómo valoran las familias a la AUH? ¿Reconocen diferencias con otros tipos de programas de transferencia de ingresos?

El eje temporal y espacial de la investigación se define a dos años de implementación de la medida y en la ciudad de Mar del Plata (partido de General Pueyrredón) donde no se registran trabajos previos que indaguen la problemática que aquí se propone.

Es decir que se tomaran los datos relativos al año 2011 momento en que se realizó el corte de la investigación.

b. Objetivos

Objetivo General

Analizar la valoración que hacen las familias (como unidades domésticas) titulares de derecho de la Asignación Universal por Hijo, en la ciudad de Mar del Plata, a dos años de su implementación.

Objetivos Específicos

- 1) Indagar acerca de percepción que las familias titulares de la AUH construyen acerca de su economía doméstica en relación a dicha política.
- 2) Describir la valoración de las condicionalidades educativas y su influencia en la situación de escolaridad en la familia a partir la percepción de la AUH.
- 3) Analizar la recepción de las condicionalidades sanitarias planteadas por la AUH.

c. Metodología

Este es un trabajo con un diseño exploratorio donde utilizamos un enfoque metodológico que pone énfasis en técnicas de análisis cualitativas. Las herramientas teórico - metodológicas propuestas no son construidas en un rígido movimiento secuencial, sino en forma superpuesta, en un movimiento complejo de ida y vuelta entre la teoría y los datos (Sautu y otros, 2005).

La unidad de análisis es la unidad doméstica, definida como “el ámbito donde se desarrollan las actividades ligadas al mantenimiento y reproducción de la población en el marco de una organización productiva dada. La elección del ámbito doméstico no implica concebirlo como una unidad aislada del mundo social, ni identificar “lo doméstico” con “lo privado”, en contraposición con el ámbito público del poder y la reproducción social. La UD está compuesta por personas que habitualmente residen en una unidad de vivienda” (Jelin, 2010).

A continuación se presentan las tareas de este trabajo en función de los objetivos propuestos:

- a) Caracterización del contexto o escenario en el cual se crea la AUH.
 - b) Caracterización del eje espacial / social local de esta indagación.
 - c) Análisis de las siguientes dimensiones: economía doméstica, práctica educativa y del cuidado de la salud, se realizará a partir de entrevistas semi-estructuradas realizadas a jefes y jefas de hogares titulares de la AUH.
 - d) Identificación de las unidades domésticas.
- Se ha construido una muestra teórica y utilizado el criterio de saturación. La muestra no está pensada en función de criterios estadísticos, sino con el fin de permitir la mayor diversidad/heterogeneidad en las unidades domésticas. La selección se hizo en función de la combinación de las siguientes variables:

Hijos		Edad		Trabajo		
Hasta 2	Más de 2	Hasta 35	Más de 35	Fijo informal	Changas	Ama de casa
50%	50%	50%	50%	40%	30%	30%

Ingreso previo			Composición Familiar	
Familia	Sin Plan	Trabajo formal	monoparental	biparental
40%	40%	20%	33%	66%

- La muestra se consideró saturada con 22 entrevistas, realizadas en su totalidad a mujeres administradoras del beneficio.

Reconocemos en esta decisión un sesgo que debe ser explicado. Existe de hecho una asociación entre el rol de reproducción social y la AUH que hace que la inmensa mayoría de las familias perciban este derecho a través de las mujeres:

“En la AUH se prioriza la titularidad femenina y, si bien en el DNU no se establecen los fundamentos de esta elección, generalmente la misma se sustenta en los argumentos que sostiene que este diseño propicia el empoderamiento femenino; a su vez supone que la mujer haga un mejor uso de la prestación en favor de los hijos, al tiempo que se sostiene que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de empleo. Preocupa de esta característica la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares” (Arcidiácono y otros, 2011).

Sin naturalizar esta situación, la observamos y por eso se decidió trabajar con mujeres. Sin embargo debemos poner alertas acerca de ésta realidad que deberá ser problematizada y aprehendida desde una perspectiva de género.

2. Marco Teórico

a. Políticas Sociales, Estado y Hegemonía

La política como lucha hegemónica

Existe una abundante bibliografía específica acerca de las políticas sociales donde se aborda dicho objeto de estudio desde diversos puntos de vista.

Aquellos autores que se inscriben en las teorías críticas de las ciencias sociales suelen hacer hincapié en los aspectos históricos de la conformación de las políticas sociales y en su relación con diferentes formas de organización social y económica de las sociedades. Otros enfoques, entre ellos los tecnocráticos, privilegian los aspectos metodológicos y las técnicas de implementación de las políticas.

Para el presente trabajo se parte de la premisa de que las políticas sociales son el resultado de una correlación de fuerza social, siendo lo que determina la direccionalidad de las políticas sociales en última instancia, una relación de poder.

Sin visualizar como operan estas relaciones de poder y comprendiendo a las políticas sociales como parte de una estrategia de acumulación económica y ordenamiento social por un lado, y el resultado de las luchas por los derechos sociales por otro, no es posible tener una visión global del lugar que ocupan las políticas sociales en nuestras sociedades.

En este sentido, coincidimos con Zambrini y Gabrinetti (2010), cuando advierten sobre los posicionamiento que ignoran a la historia, ya que como afirman, citando a Laura Golbert "(...) las políticas sociales no se formulan ni ejecutan en el vacío sino que responden a un entramado social, político e institucional determinado (...)".

Si lo sustantivo de las políticas sociales es justamente la política, se hace necesario definir como visualizamos este concepto.

Entendemos a la política como el espacio donde se enfrentan proyectos sociales antagónicos, impulsados por sujetos políticos que defienden intereses y disputan la hegemonía en una sociedad.

Asumiendo las categorías propuestas por Gramsci (1975), visualizamos la presencia de bloques sociales formados por clases o fracciones de clases que se articulan entre sí a fin de constituir un bloque histórico con capacidad de hegemonizar la organización de la sociedad.

Entendemos por hegemonía la capacidad de un actor o bloque social para imponer su visión del mundo a un conjunto mayor. De esta manera existe hegemonía cuando los valores, creencias, ideologías y formas de organización económica y social propuestos por un determinado grupo logra imponerse al conjunto social.

La hegemonía supone al mismo tiempo, que el bloque hegemónico realice una serie de concesiones a las fuerzas subordinadas de modo de alcanzar cierto consenso. Dichas concesiones tienen que ver con la correlación de fuerza entre el bloque histórico hegemónico y sus antagonistas.

Entendemos el concepto de correlación de fuerza como el equilibrio provisorio de poder entre bloques sociales enfrentados, en su disputa por el poder entendido como un “concepto relacional e históricamente determinado”.

De la correlación de fuerzas entre los bloques enfrentados se deriva el modelo de acumulación que regirá la vida económica de la sociedad y el tipo de “contrato social” que será regulado por el Estado a través de las políticas públicas.

Estos elementos constituyen la forma en que se expresará la cuestión social y el tipo de intervención que el Estado hará sobre sus manifestaciones.

Por modelo de acumulación entendemos:

“una estrategia de acción (objetivos, proyectos y prácticas políticas) relativas a los actores fundamentales que aseguran la acumulación capitalista (como se genera, cuales son los elementos que condicionan su dinamismo, como se distribuye el excedente) y que son dominantes en una sociedad concreta, en un momento histórico determinado” (Torrado, 1991).

Cada modelo de acumulación da cuenta de una determinada estrategia de los bloques sociales que lo impulsan, entendiendo a esta como “el arte de elaborar decisiones conformes a la promoción o defensa de un interés,

tomando en cuenta el sistema de intereses confrontados y las posibilidades de decisiones y defensa de los demás intereses” (Giménez, 1989).

El Estado como actor y escenario de la disputa hegemónica

En línea con el enfoque expuesto, definimos al Estado como el espacio de condensación de las relaciones de fuerzas sociales. Desde nuestro punto de vista, el Estado es un escenario más de la disputa hegemónica y por lo tanto sus acciones, las políticas públicas, son el resultado de la correlación de fuerza de esa disputa.

Coincidimos con Oszlak (1980) en definir al Estado como una “arena de lucha” donde disputan las fuerzas sociales el sentido de la vida social y la distribución de la riqueza, quedando como resultado de esas luchas un entramado institucional y burocrático que funciona como una “resumen oficial” de las disputas de la sociedad civil.

Partir de esta definición nos permite alejarnos de aquellas concepciones que plantean una dicotomía, a nuestro entender falsa, entre el Estado y la sociedad civil. Este planteo, proveniente al mismo tiempo de las usinas de pensamiento social de los organismos internacionales de crédito y de algunas propuestas sociales comunitaristas, supone que en el lugar del Estado se condensan todos los males (para algunos burocracia, corrupción e ineptitud, para otros dominación, cooptación y tendencia a la heteronomía del movimiento social), mientras que en el polo “sociedad civil” estarían reunidas sin más la voluntad autónoma y responsable de la ciudadanía.

En la concepción que asumimos, tanto la llamada “sociedad civil” como el Estado son escenarios de la disputa hegemónica de proyectos antagónicos. Consideramos que desconocer que el Estado es también un escenario de disputa hegemónica (tal vez el más determinante), es perder de vista una herramienta fundamental a la hora de defender los intereses de las mayorías populares.

Entendemos entonces al Estado tanto como un escenario de la disputa por la hegemonía, como un actor social con capacidad de intervenir en las relaciones sociales. Estas intervenciones son las políticas públicas.

Las políticas sociales como políticas públicas

Entendemos las políticas públicas como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado con relación a una “cuestión” que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (Oszlak, 1982). Llegamos así a un tipo particular de política pública que es justamente nuestro objeto de estudio, las políticas sociales.

Las políticas sociales forman parte de las “políticas estatales”, y dentro de éstas, se caracterizan por sus intervenciones sociales, incidiendo en forma directa en las condiciones de vida de sectores y grupos sociales, operando en la distribución secundaria del ingreso (Danani, 1996, citado en Zambrini y Gabrinetti, 2010).

Siguiendo a Titmus (1974) citado en Mazzola (2012), podemos decir que inciden en este esfuerzo del Estado para modificar la distribución del ingreso, la política fiscal que marca el sesgo progresivo o regresivo del esfuerzo de financiamiento estatal, la política de empleo, ingresos y beneficios ocupacionales y en la política social, entendida como administración de los sectores sociales (educación, salud, vivienda, etc.).

Grassi define las políticas sociales “como la acción estatal que expresa la orientación normativa general, en lo atinente a la reproducción de la vida social y de sus miembros en particular” (Grassi, 2003: 12), estas “políticas de Estado condensan la hegemonía y tienen capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos *merecedores* de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento”.

Consideramos importante que se comprenda que las diferentes modalidades de políticas sociales que se adoptan en cada periodo histórico son el resultado de la correlación de las fuerzas sociales en una sociedad. Cada arreglo social refleja el resultado en la disputa entre intereses diversos, básicamente entre el capital y trabajo, pero también entre fracciones al interior de estas clases fundamentales.

“El período de progreso y las visiones sociales de desarrollo de la posguerra permitieron transformaciones económicas, políticas y sociales gigantescas en todas las regiones del mundo. Esas transformaciones fueron el producto de las regulaciones sociales impuestas al capital por las clases obreras y los pueblos, y no, como pretende afirmar la ideología liberal, el resultado de la lógica de la expansión de los mercados. (...) Sin el peligro que engendraba el contramodelo comunista, la democracia social de Occidente nunca hubiera podido imponer el Estado Benefactor. Por otra parte, la existencia del sistema soviético y la coexistencia que le imponía a Estados Unidos reforzó en gran medida el margen de autonomía de las burguesías del Sur” (Amin, citado por Koenig, 2010).

De la misma manera en que el estado es a la vez escenario de la disputa hegemónica y actor, las políticas sociales son **resultado de esa disputa (causa)**, y por lo tanto están subordinadas al proyecto político en que se desarrollan. Al mismo tiempo que expresan como **actuación (consecuencia)**, una nueva forma normatizar la reproducción social de los ciudadanos y una nueva forma de distribuir poder entre los actores sociales. Con su aplicación las políticas sociales modelan un determinado perfil de sociedad.

b. Sociedad excluyente y sectores populares

El modelo de acumulación aperturista (Torrado, 1991) o de valorización financiera (Basualdo, 2006) se inició a partir de una alianza entre un estamento de las fuerzas armadas, el sector más concentrado de la burguesía agraria e industrial local, que Basualdo llama “oligarquía diversificada” y a la que señala como la fracción de clase que conduce este proceso, empresas transnacionales y el capital financiero. Este bloque dominante desplazó a los actores de la alianza populista, empresas dirigidas al mercado interno y los trabajadores, y tenía entre sus objetivos más inmediatos la recuperación de la tasa de ganancia del capital y el disciplinamiento de los sectores populares, mediante la represión directa y más estratégicamente, a través de la modificación de su incidencia en el proceso de reproducción del capital.

Durante este periodo, el país sufrió el desmantelamiento del tejido productivo y, como consecuencia, un proceso de desafiliación y descolectivización vinculado a la transformación del mundo del trabajo, que rompe con los tradicionales lazos de inclusión social, económica y política características de la etapa de sustitución de importaciones. Las políticas neoliberales produjeron un nivel de exclusión social inédita donde un sector de la población es convertido en “población sobrante”.

Desde el punto de vista económico, el modelo se asentaba en tres ejes claros, la primacía del capital financiero sobre el productivo, el constante endeudamiento externo y la indiscriminada apertura comercial.

En primer término tenemos que señalar que el modelo de valorización financiera propiciaba la reducción de la rentabilidad relativa de las inversiones productivas con respecto a las inversiones **financieras**. Como consecuencia de esto, los inversores encontraban más atractiva la especulación financiera que la inversión productiva, de esta manera se desincentivaba la producción y la creación de empleo.

Los empresarios nacionales orientados al mercado interno, especialmente los pequeños y medianos, comenzaron a tener grandes dificultades para conseguir financiamiento debido a las altas tasas de interés. El peso sobrevaluado fue funcional a este esquema, debilitando aún más las posibilidades de producción nacional.

El segundo eje es el **endeudamiento externo**. El mismo tiene origen en la situación de excepcionalidad acontecido a mediados de la década del 70 con la llamada crisis del petróleo. Los países de la OPEP aumentan considerablemente los valores del petróleo (de tanto a tanto) generando para los países productores y para las empresas petroleras ganancias extraordinarias que en lugar de ser invertidas en actividades productivas, fueron colocadas en entidades financieras de los países centrales. Estas entidades a su vez, colocaron ese excedente como prestamos a tasas bajas en países capitalistas periféricos (Argentina, Brasil, México, Turquía, etc.).

Nuestro país durante la dictadura de 1976 aumentó, según las Memorias del Banco Central, su deuda externa de 9.737 millones de dólares en el año 1976 a 44.375 millones de dólares en el año 1983 (Galasso, 2002), sin verificar ningún mejoramiento en los niveles de industrialización y desarrollo,

sino por el contrario para financiar un modelo de valorización financiera que provocaba el desmantelamiento del sistema productivo y financiaba con las divisas recibidas en carácter de préstamos, la fuga de capitales al exterior. Se calcula que en el periodo 1976-2001 la fuga de capitales fue de alrededor de 132.300 millones de dólares (Sulfas y Schorr, citado por Galasso 2002).

El tercer eje del modelo económico de Martínez de Hoz fue la apertura comercial que dio el golpe de gracia a la castigada industria nacional. Con el argumento de “sincerar” la economía y no subsidiar empresas ineficientes se incentivo la importación de todo tipo de bienes. Las empresas nacionales tenían que competir con un tipo de cambio desfavorable y eran ahogadas financieramente por la política económica de la dictadura.

De esta manera, la llamada burguesía nacional, orientada al mercado interno y que era proclive a la alianza con los trabajadores para cuestionar al bloque dominante fue duramente castigada, y aún más los asalariados, sin dudas los grandes perdedores de la etapa.

Con el cambio de paradigma de acumulación, se detiene la asalarización de la clase media y se acelera la desasalarización de los sectores populares (Torrado, 1991). De esta manera se cambia empleo industrial por empleo precario.

El salario real cae, en el primer año de la dictadura, un 37% (Torrado, 1991), hecho que ilustra perfectamente el fin de la etapa iniciada en 1946 cuando el salario real había crecido un 46%. De esta manera se concreta la más brutal transferencia de ingresos a favor de los sectores dominantes en el siglo XX.

Durante el gobierno radical se intenta inicialmente un cambio de rumbo. Aunque sin dimensionar los cambios estructurales que se habían efectuado en los años previos, el Ministro Grinspun intentó modificar el modelo de acumulación en marcha. Pero por falta de apoyo político el ministro fue reemplazado, y con la asunción de Sourrouille ya no se pusieron en cuestión los cambios efectuados en la década anterior.

Pero sin duda la dupla Menem – Cavallo fue la encargada de profundizar el modelo de la dictadura. Ese modelo de acumulación que había sido impuesto mediante la dictadura y la represión, en los primeros años de la década del 90 pudo profundizarse con un llamativo consenso.

Las privatizaciones, la desregulación, la flexibilización de las relaciones laborales, el constante aumento de la deuda externa vinieron a reforzar la “comunidad de negocios” (Basualdo, 2006) que se había construido entre el sector más concentrado de los **grupos económicos** locales, llamado oligarquía diversificada, los grupos económicos transnacionales y el sector financiero. Y fue justamente en las privatizaciones donde esta participación tripartita fue más clara. La repartición obscena de las empresas que generaciones de argentinos habían contribuido a construir fue la expresión más acabada de la homogeneidad de intereses que se había construido en el vértice superior de los sectores dominantes, contrastando con la terrible fragmentación tanto de las condiciones objetivas de vida como de la subjetividad política de los sectores populares.

A partir de mediados de la década del 90, la comunidad de negocios comenzó a presentar contradicciones que se profundizaron junto a la recesión económica.

Finalmente las contradicciones estallaron en el año 2001, sintetizándose en la disputa entre las posturas de los “pesificadores” o “devaluadores” (capital concentrado local) y los “dolarizadores” (acreedores externos y empresas transnacionales).

El triunfo de los grupos económicos locales, sin embargo, no les permitió recuperar la hegemonía y el consenso. De esta manera, el proceso abierto en Diciembre del 2001 abrió una brecha para dejar atrás el modelo neoliberal imperante en los últimos 30 años en nuestro país.

La característica más saliente de este proceso es la llamada emancipación del capital:

“es muy probable que el último cuarto de siglo en curso pase a la historia como la Gran Guerra [del Capital en procura] de Independencia del Espacio. Lo que sucedió en su transcurso fue que los centros de decisión y los cálculos que fundamentan sus decisiones se liberaron consecuente e inexorablemente de las limitaciones territoriales, las impuestas por la localidad. (...)Emancipado del espacio, el capital ya no necesita una mano de obra itinerante (mientras que su vanguardia más emancipada, basada

en la más avanzada tecnología, prácticamente no necesita mano de obra alguna, sea móvil o inmóvil” (Baumann, s/f).

Marcelo Koenig plantea una doble emancipación del capital, por un lado busca “cobrar independencia en primera instancia en relación al poder político institucional (fundamentalmente del Estado Nacional), para regirse por la ley absoluta del mercado”; por el otro son evidentes las “pretensiones del capital de autonomía respecto del trabajo y su sujeto: los trabajadores, en función de depreciar su necesidad para la producción de la riqueza” (Koenig, 2010).

En otras palabras: lo que el capital quiere es que las reglas del mercado no estén condicionadas ni por los Estados (en tanto ámbito de disputa de las decisiones políticas), ni tampoco por el ámbito productivo (en el que se impone la disputa con la fuerza de trabajo), y eso lo logra valorizando en el circuito financiero.

“El capital (...) se deshace de gran parte de la costosa mano de obra para su reproducción haciendo uso de la tecnología, al tiempo que adquiere su posibilidad de auto-reproducirse, es decir, el capital adquiere la capacidad de producir capital. Este capital, que se mantiene únicamente por su propio movimiento, sólo puede representarse en asientos formales, pues no es posible traducirlo materialmente. Este capital especulativo o virtual adquiere un grado de autonomía que incide negativamente sobre la economía real-material generando aun mayores condiciones de dominación y opresión” (Koenig, 2010).

En el marco de una reestructuración brutal del aparato productivo, las relaciones sociales y de las mediaciones políticas que acabamos de describir, se configura una metamorfosis de la cuestión social en nuestro país.

De la tradicional puja distributiva característica del modelo de sustitución de importaciones, se pasa a un panorama de exclusión y desafiliación social que afecta a millones de argentinos y compromete las más básicas necesidades. La década del 90, es la década de la hiperdesocupación, con un pico de 17,3% en 1996 y una nueva marca estructural para el desempleo en la Argentina.

El crecimiento de la desocupación va de la mano de la destrucción del tejido industrial en nuestro país. La industria que ocupaba a 2.000.000 de trabajadores en el año 1976, en el año 2001 ocupa solo a 700.000 trabajadores.

Exclusión social como emergente del periodo (1976-2003)²

Durante la hegemonía del neoliberalismo, los actores hegemónicos, conforme sus pretensiones de emancipación del capital y a sus principios filosóficos ultra liberales de no intervención estatal en la economía, autonomía de la sociedad frente al Estado y para el que el individuo es la unidad morfológica principal de la sociedad (Sarmiento, 1998), no asumieron ningún compromiso con el resto de la población, como debieron hacerlo en etapas anteriores. Esto lleva a la aparición de un nuevo fenómeno, el de la exclusión.

Castel (1997) define con precisión qué se entiende por excluidos: “están integrados los individuos y los grupos inscritos en las redes productoras de la riqueza y el reconocimiento sociales. Estarían excluidos aquellos que no participan de ninguna manera en esos intercambios regulados”. Entre estas dos posiciones existe un vínculo formado por una gama mayor o menor de grises.

Este nuevo concepto se diferencia tanto de los tradicionales de explotación y marginación que hacían referencia a otras posiciones de los sectores subalternos en el marco de un capitalismo productivo. En esta nueva forma de organizar la sociedad, son excluidos aquellos que ya no son necesarios para el capital en la producción de la riqueza.

De alguna manera el capital parece haberse “sacado de encima” a una buena parte de las masas que ya no le son útiles ni como trabajadores ni como consumidores, poniéndoles por fuera de la sociedad.

² Los datos analizados corresponden en su mayoría al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Fueron obtenidos de su página web (www.indec.gov.ar). También se utilizaron datos de María del Carmen Feijoo (2003) y Eduardo Basualdo (2006). A partir de esos datos se construyeron los siguientes cuadros y gráficos.

Esta realidad lleva a otro fenómeno que es el de la desafiliación, que es la ruptura total de los lazos que ataban a los individuos, ahora excluidos, de la sociedad en su conjunto.

La magnitud de este proceso de exclusión puede visualizarse al analizar algunos indicadores sociales. Luego de la crisis del 2001 y siempre con los datos del INDEC, la desocupación alcanza un máximo histórico de 21,5 % en mayo del 2002.

Es importante tener en cuenta que este índice toma como ocupados a los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) que alcanzó a una población de aproximadamente 2 millones de personas³.

Haciendo un balance de todo el periodo de auge neoliberal, de la implementación del modelo aperturista o de valorización financiera, luego de la oleada privatizadora y desreguladora, el país conoce el siguiente saldo: **del 3,4% de desocupación de 1974 se llega al 21,5% en mayo del 2002, contando como ocupados a los beneficiarios del PJJH.**

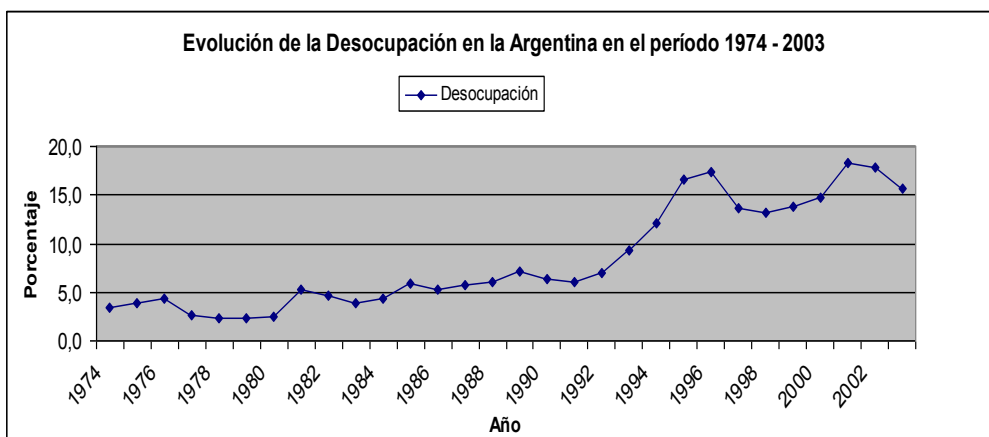
Asimismo el índice de pobreza alcanzó niveles difíciles de imaginar al inicio del periodo analizado. En el año 2002 la pobreza llegó al 54,3% y la indigencia al 24,7%.

Partiendo del 4,7% en 1974, la pobreza creció 11,5 veces en 28 años. La indigencia por su parte, pasó del 2,1% al 25,2%, esto significa que se multiplica por 12.

En el caso de la desigualdad medida mediante el coeficiente de Gini⁴ y comparando nuevamente los datos de los extremos del periodo encontramos que de 0,355 puntos en 1974 se llegó a 0,542 en el año 2002.

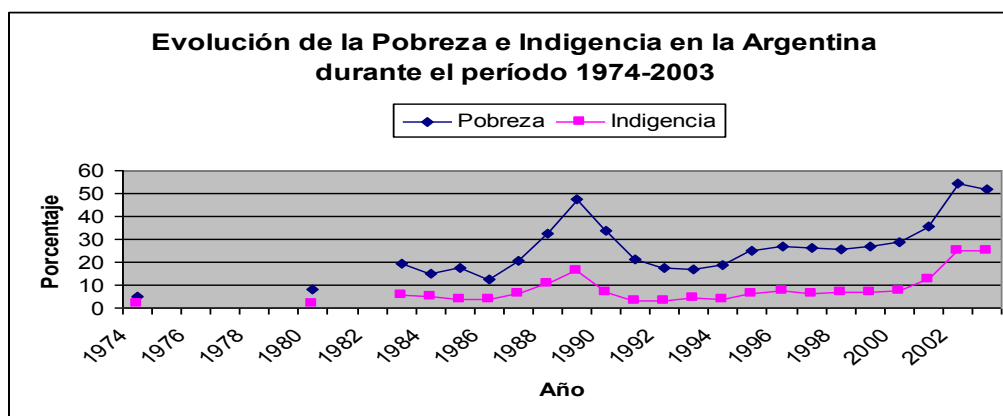
³ En el mes de abril de 2003 los beneficiarios del programa llegaron a 1.987.875 personas (CELS, 2004.)

⁴ El coeficiente de Gini mide la desigualdad en una sociedad, oscilando sus valores entre 0 (igualdad total) y 1 (desigualdad total).



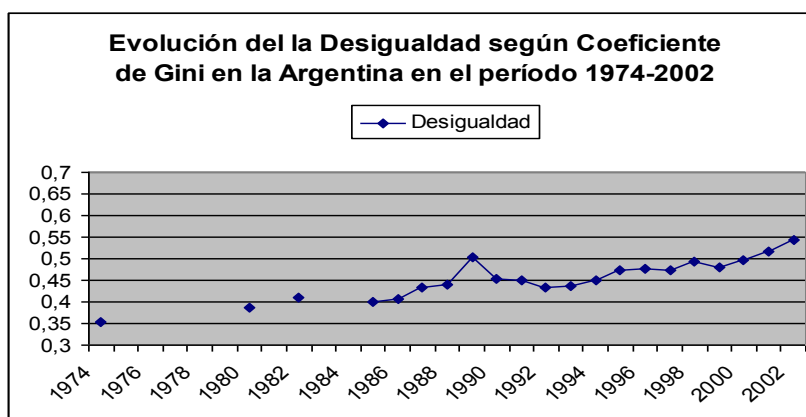
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC

www.indec.gov.ar



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC

www.indec.gov.ar



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC

www.indec.gov.ar

c. Políticas sociales en la Argentina neoliberal

Es numerosa la bibliografía que aborda la crítica a la política social del neoliberalismo. En este apartado buscamos describir sus principales características, buscando visualizar la estrategia de tratamiento de la cuestión social que las guiaban, así como su vinculación con el proyecto social que le dio contexto.

Existe consenso en que las políticas sociales de inspiración neoliberal se caracterizan por la focalización, descentralización y la privatización, con un fuerte sesgo neo filantrópico y tecnocrático que deja de lado el carácter político de la cuestión social.

Nora Aquin (2004) resalta que el modelo se caracteriza por su carácter “neofilantrópico, tecnocrático y gerencista, que judicializa, moraliza y psicologiza la cuestión social, atentando contra la noción y la condición de ciudadanía social.” La política social por lo tanto se convierte en una práctica residual, asistencialista, cuya concepción debe estar dirigida por criterios técnicos eficientistas.

En el mismo sentido, Rozas Pagaza (2001) advierte que “perdiendo de vista el carácter político de toda intervención social los ejecutores últimos de las políticas sociales suelen caer en una perspectiva individual, pragmática, rutinaria y autonomizada del conjunto de las relaciones sociales”.

Analicemos entonces los principales criterios utilizados por esta perspectiva.

a) Focalización

La focalización es la búsqueda de dirigir la asistencia social exclusivamente a aquellos sectores más postergados de la sociedad.

Se justifica en la crítica a las políticas universales del estado de bienestar por el carácter ineficiente que, argumentaban, tenían las transferencias de ingresos o servicios a categorías amplias de ciudadanos.

Su necesidad estaba originada en el ajuste estructural que obligaba a recortar presupuesto y por lo tanto a elegir (excluyendo) a los beneficiarios.

Para practicar esta focalización se necesitó del desarrollo de instrumental técnico para seleccionar a los “merecedores” (Hintze, Grassi y Neufeld, 1994) de la ayuda social, generando un retroceso a las prácticas asistenciales del siglo XIX. Esta selección no estaba hecha en función de rasgos objetivos que permitieran reconocer un derecho a una categoría social determinada, sino de “repartir” lo que se tenía entre los sectores de peor situación relativa, excluyendo a muchos ciudadanos que vivían en condiciones similares, de la ayuda social.

En síntesis, la focalización es la búsqueda de generar una política compensatoria dirigida a los sectores más postergados de un modelo de acumulación que los iba a seguir dejando en el lugar de perdedores. Es el tratamiento que les corresponde a los excluidos, siendo éste el último nexo con la sociedad que les era cada vez más ajena.

b) Privatización

En línea con el planteo liberal de Estado mínimo, se opera también en las políticas sociales y en la seguridad social, un fuerte proceso de privatización. En algunos casos, esa transferencia al sector privado se convierte en un gran negocio como fueron los casos de las AFJP, las ART y las prepagas médicas.

En todos los casos fue una forma de diluir la exigibilidad de las demandas sociales, por imponer una lógica de capitalización individual, en el caso de la seguridad social, o bien porque la asistencia quedaba en manos del llamado “tercer sector”, al que los ciudadanos no podían exigir prestación por no ser un organismo público.

De esta forma, la privatización, pilar del modelo liberal basado en la transferencia de poder, ingresos y legitimidad del Estado al sector privado, se hacía presente también en el ámbito de las políticas sociales, llegando al extremo de que organismos financieros (Banco Mundial, BID), se convirtieron en el periodo en autoridades hegemónicas del campo.

c) Descentralización

Una de las demandas de los organismos multilaterales de crédito, y objetivo de las administraciones neoliberales en nuestro país y en toda la región, fue la de reformar el Estado. Esa reforma tenía entre sus puntos más destacados la descentralización de incumbencias del estado nacional en las instancias provinciales y municipales.

Sarmiento (1998) entiende a la “desnacionalización de la política social para desagregar y fragmentar localmente las demandas sociales como forma de asegurar la gobernabilidad”. Descentralizar la educación, la salud y la gestión de la cuestión social fue una forma de descomprimir la demanda social y al mismo tiempo la causa de que se hayan acentuado las disparidades territoriales, tanto de los servicios prestados como de los salarios de los agentes.

Este proceso de descentralización originó que los estados provinciales tuvieran que hacerse cargo de situaciones sociales cada vez más explosivas que generaron puebladas en los primeros años 90, como en Río Negro, San Juan, Córdoba y Jujuy, y que en algunos casos provocaron la destitución de los gobiernos, como en del “Santiagueñazo”, pero sin detener el modelo neoliberal a nivel nacional.

Posteriormente los estallidos sociales derivados tanto de los conflictos de las provincias con sus empleados, como de los resultados de las privatizaciones y cierre de fuentes de trabajo, continuaron en Cutral-Co y Plaza Huincul (1996-97 – Neuquen), Tartagal y Mosconi (1997 - Salta), Corrientes (2000).

d) Refilantropización y compensación

Alejadas las políticas sociales de la relaciones de producción (seguridad social, derechos laborales, etc.) y pensadas como compensación a “grupos en riesgo” se operó una despolitización de lo social. Ya no había sujetos sociales con los que dialogar y discutir derechos, sino beneficiarios a los que debía asistirse fomentado su pasividad o bien su participación tutelada.

La lógica del beneficiario esta ligada a la refilantropización de lo social, otro salto hacia atrás en la construcción de ciudadanía.

En la misma lógica los profesionales eran formados y actuaban de acuerdo a una visión tecnocrática y neutra que cerraba el círculo de la visión neoliberal.

e) Reconocimiento “restringido” de los derechos

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta los derechos contenidos en la llamada Convención de los Derechos del Niño (CIDN).

Mediante la ley 23849, de septiembre de 1990, nuestro país adhiere a dicha Convención.

En la reforma constitucional de 1994 se incorporan a la Carta Magna los acuerdos o pactos internacionales sobre derechos humanos dándoles de esta forma jerarquía constitucional.

Parece paradójica estas normativas que reconocen derechos al mismo tiempo de que se opera un retiro violento del Estado en su rol de garante de los mismos.

Roxana Mazzola (2012) da cuenta de esta política construyendo el concepto de “paradigma de protección restringida de la infancia”:

“focalizado en atender problemáticas sociales circunstanciales y marginales. Se confía en que los frutos del crecimiento económico se derramará sobre toda la sociedad. Propuesta híbrida que hace uso retórico y particular de la CIDN. Se exagera el componente de “protección” –el Estado debe intervenir recién cuando un derecho ha sido vulnerado-, y la mirada adulto céntrica, universalista y deshistorizada de la infancia, implícitos en la convención sumo su optimismo en la descentralización. A ello se agrega estabilización, apertura y liberalización de la economía y la privatización, focalización y descentralización de las políticas sociales. Criminalización de la pobreza y exclusión de la demanda compleja (infractores, desertores escolares, niños de la calle) en la que se sitúa el enfoque del Consenso de Washigton”.

A modo de síntesis

Las políticas sociales en el marco del proyecto neoliberal, tienen que ser entendidas en el marco de un proyecto de ajuste estructural que incluía la reforma del Estado, y la transferencia de ingresos, legitimidad y poder del sector público al privado.

Este proceso se realizó bajo la hegemonía de capital financiero, lo que explica que sean organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial las usinas de autoridad del periodo.

Las políticas sociales en este periodo presentan la reducción de la pobreza como un problema técnico, desvinculándolas de la política y la economía. Divide, individualiza y fragmenta las demandas populares, procurando obturar la posibilidad de pasaje de la demanda al derecho (Laclau, 2004), pero aún así no logra procesarlas.

De esta manera se conseguía la invisibilidad y naturalización de la cuestión social. Es decir que no se ponía en discusión la distribución del ingreso y de los servicios sociales, sino que se buscaba, mediante acciones focalizadas, atender a problemas puntuales y aislados.

Salvando las distancias de contexto, podemos inscribir estas políticas en las corrientes denominadas por Esping-Anderson (1993) como políticas de estado de bienestar liberal, por Titmus (1974) como Estado de bienestar “residual” o las corrientes utilitaristas y minimalistas descritas por Mill (1984).

Creemos acertado la descripción del abordaje de la cuestión de la niñez como *paradigma de protección restringida de la infancia*.

Como última característica de la gestión de políticas sociales del periodo, queremos remarcar la enorme cantidad de planes, programas y proyectos existentes en el periodo. Según el Ministerio de Desarrollo Social (Kirchner, 2010) existían para el 2003 más de 83 programas que superponían objetivos, población y herramientas, y que eran controlados por actores atomizados y desarticulados. Esta falta de planificación y visión del conjunto es un dato no menor a tener en cuenta como una de las falencias más graves del periodo, ya que denotan la falta de una estrategia general de abordaje.

c. Las políticas sociales en la Argentina posneoliberal

En este apartado nos proponemos exponer algunos apuntes para entender la impronta que toman las políticas sociales en la Argentina a partir del 2003, en el plano nacional.

En este periodo, el eje está puesto en la recuperación de una sociedad organizada a través del trabajo, por lo que muchas de las políticas van a estar dirigidas en ese sentido. Según palabras de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, la mejor forma de enfrentar la pobreza “es lograr el trabajo y un régimen de pleno empleo en la Argentina, con trabajadores en blanco y salarios dignos, ese es el eje del verdadero combate contra la pobreza” (Kirchner, 2010). Los mismos documentos oficiales citan a la CEPAL (2010) para reafirmar su posición: “la dinámica del empleo y la institucionalidad laboral son la clave de la igualdad de oportunidades para la inclusión social”.

Sin perjuicio de señalar las políticas de Educación (donde el presupuesto pasó de un 2% a más de 6% del PBI por la ley N° 26.075) o de las políticas del Ministerio de Trabajo, buscando mantener y aumentar los índices de empleo a partir de herramientas como los Programas de Empleo joven o de Recuperación Productiva, nuestra mirada estará centrada en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Seguridad Social a cargo de la Anses.

Desarrollo social: Familia y Trabajo

La política social en esta etapa se presenta a sí misma en oposición a los criterios fundantes de la política social del periodo anterior. En numerosos documentos internos y publicaciones del MDS se hace una fuerte crítica a la política social neoliberal y se proponen tres criterios para las políticas sociales: Integralidad, Territorialidad y Promoción.

El concepto de integralidad se opone al de focalización y es definida en dos sentidos:

- Integralidad en la mirada, desde el respeto en la construcción territorial, superando la visión fragmentada.

- Integralidad en la gestión, desde la articulación intersectorial, multiactorial e interjurisdiccional (Kirchner, 2010).

Podríamos resumir los planteos expresados en los siguientes puntos:

a) Se enfatiza como un avance, la integración de las políticas sociales a través de grandes planes nacionales, en contraposición de la dispersión focalizada del periodo anterior, destacando que al inicio de la gestión existían 83 programas que superponían objetivos y poblaciones, no tenían un vértice coordinador y alimentaban cada uno su propia burocracia (Kirchner, 2010).

b) En el mismo sentido se pasó de la financiación a través de los organismos financieros (BID – Banco Mundial) o internacionales (PNUD) a una financiación con recursos propios del Estado Nacional.

c) Se critica a los programas “enlatados” y pondera la necesidad de articulación territorial y participación social y comunitaria a la hora de construir las políticas sociales

d) Existe una ruptura con la lógica del beneficiario al que le adjudican un sesgo “caritativo y tutelar del accionar público y privado”, contraponiéndolo con la figura del “sujeto de derechos”, al que enrolan en un “enfoque de derechos” (Kirchner, 2010).

Siguiendo los lineamientos expresados en documentos del MDS, el gobierno nacional busca expresar un “Estado activo, presente y promotor del desarrollo con equidad social, a través de la política como principal herramienta para la transformación de la sociedad” (Kirchner, 2010). En este sentido, el MDS “impulsa políticas sociales inclusivas para el desarrollo integral de las personas, su familia y su entorno, fomentando la organización y la participación popular. Dos ejes centrales guían la implementación de estas políticas en todo el territorio argentino: la familia y el trabajo”. Estos ejes destacados se expresan en los dos planes nacionales.

Plan Familias Argentinas

Este plan, que nuclea los aspectos más asistenciales del MDS, toma como referencia a la familia, a la que considera “junto a la escuela y al trabajo (...) como ámbito fundamental para la organización y el desarrollo de la vida en

comunidad”. En ese sentido, el mismo busca la “protección y la promoción de la familia como eje fundamental de las políticas públicas destinadas a impulsar la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social”.

Los documentos consideran que “la familia es una institución universal construida socialmente, en la medida en que fue y es concebida de forma distinta según los momentos históricos, los modos culturales de organización y las relaciones de poder dominantes” (Kirchner, 2010).

Dentro de este gran plan nacional se encuadran las políticas de niñez, juventud, adultos mayores, pensiones no contributivas (que cubren a 1,1 millones de ciudadanos), comunidad, seguridad alimentaria y deporte.

Plan Argentina Trabaja⁵

Continuando con los documentos del MDS, se considera que “el trabajo es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza”.

Se considera que la “generación de empleo digno y genuino constituyen la mejor política social”, con esa visión se “promueve el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva)”.

En este sentido se tiene una estrategia de financiamiento a empresas sociales, emprendimientos y cooperativas por un lado y por otro, un programa de cooperativas tuteladas gestionadas en coordinación con los municipios y organizaciones sociales.

⁵ Dentro de este plan encontramos los programas de cooperativas del mismo nombre, Ingreso social con trabajo, proyectos socioproductivos “Manos a la Obra”, Marca Colectiva, Microcréditos y Monotributo Social.

Seguridad Social

Con la recuperación del empleo, de la recaudación fiscal y la nacionalización de las AFJP, la Anses ha alcanzado una gran importancia en su capacidad redistributiva. En este periodo dicho organismo es protagonista de dos de las políticas centrales de cobertura con lógica de derecho: el aumento de la población alcanzada por la jubilación y la AUH.

Inclusión Jubilatoria

Uno de los puntales de la política social de este periodo es la de inclusión jubilatoria. Hacia el 2003, por efecto de la enorme desocupación, subocupación y el empleo no registrado, existía una enorme porción de los trabajadores en edad de jubilarse excluidos de este derecho.

Asimismo durante toda la década anterior la jubilación mínima había sido congelada y hacia el año 2001 había sufrido aún una reducción del 15% como consecuencia del brutal ajuste del periodo.

Desde 2003 encontramos los siguientes hechos claves:

- El aumento de la jubilación mínima que pasó de \$150, en 2003, a \$ 1.434, en el año 2011.
- El 4 de septiembre del 2008, se aprobó la Ley de Movilidad Jubilatoria N° 26.417, que legisla la movilidad de los haberes de forma automática dos veces al año, en marzo y en septiembre. Comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino
- Se verifica un salto cualitativo en la cantidad de personas que acceden a la jubilación: de los 3,4 millones existentes en el año 2003, en el año 2011 son 5,7 millones los ciudadanos jubilados (75% de los mismos cobran la jubilación mínima). Esto se debe, más allá del natural aumento vegetativo, a las leyes de inclusión jubilatoria (moratoria provisional, jubilación anticipada, etc).
- La nacionalización de las AFJP en el año 2008.

Al año 2011, la cobertura previsional alcanzaba al 95% de la población.

Una mirada de conjunto

De lo expuesto podemos concluir que existe un esquema tripartito, que hace eje en el empleo y la economía social⁶ (Plan Argentina Trabaja, Repro, Más y Mejor Trabajo, etc.) y la seguridad social (Jubilaciones, AUH), complementando con políticas asistenciales a las que se les quiere dar un sesgo de promoción de derechos (ej. pensiones no contributivas) y participación comunitaria (ej. CIC).

Mientras los dos primeros ejes se realizan en forma centralizada con instrumentos macro, la tercera pata se realiza con un fuerte anclaje territorial y manteniendo rasgos focalizados con los que busca tensionarse.

Revisando las políticas sociales enumeradas podemos concluir que actualmente, y en un marco de gran dinamismo progresivo de las políticas, las políticas sociales se caracterizan por:

- 1) Centralización en el plano nacional, tanto en la financiación como en la concepción y ejecución de las políticas .
- 2) Fuerte (re)estatización del sistema de seguridad social y del financiamiento de las políticas sociales.
- 3) Elección del trabajo como eje articulador y discurso legitimante.
- 4) Reconocimiento de derechos (jubilatorios, AUH).

d. Los programas de transferencia de ingresos

Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI) son una respuesta a la crisis de hiper desocupación que describíamos más arriba. Dichos programas aparecen en escena en 1996 con la creación del “Plan Trabajar”. El mismo no tenía las características de “un seguro de desempleo, ni una política asistencial, ni una política de reinserción laboral, sino todas las características a la vez” (Svampa, 2005).

Se trataba de un subsidio que requería de la presentación de un proyecto de mejoramiento barrial por parte de municipio u ONG. El monto del subsidio era de \$ 200 y “se exigía una contraprestación que tenía una duración

⁶ Es clásica la frase de Néstor Kirchner donde sentencia que la pobreza no se resuelve con políticas sociales, sino con políticas económicas.

de hasta seis meses con posibilidad limitada de renovación” (Svampa, 2005). Cabe aclarar que no incluía los recursos para llevar adelante los proyectos, por lo que la contraprestación dependía de la capacidad del municipio u ONG de contar con los mismos.

A esta herramienta del estado nacional, le siguió, en la provincia de Buenos Aires, el plan “Barrios Bonaerenses” de similares características. Para el año 1997 se contabilizaban un total de 200.000 beneficiarios del “Plan Trabajar” (Svampa, 2005).

Este crecimiento se debió al imparable aumento de la desocupación durante el periodo y al desafío que generaba la conflictividad social. El movimiento social de los desocupados, expresando en la experiencia piquetera, negociaba mayor cantidad de subsidios a cambio de liberar los cortes de ruta y calles que se multiplicaron en el periodo. Sin embargo es importa recordar que el 90% de estos subsidios fueron entregados a municipios y ONGs, y solo el 10% a organizaciones sociales.

Luego de la crisis del 2001, se crea un nuevo programa llamado Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Este programa masificó los PTCl, y aunque incluía en el texto de creación el concepto de derecho, tenía restricciones de tiempo de inscripción que limitaban el mismo. Con un máximo de cerca de dos millones de beneficiarios⁷ hacia finales del año 2002, no volvió a abrirse la posibilidad de inscripción.

Finalmente, en el año 2006, los beneficiarios del PJJH podían optar entre conservarlo, o bien optar entre el Programa Familias por la Inclusión Social (PF), o el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), de base no contributiva.

Por otra parte para Zambrini y Gambrinetti (2011):

“los criterios que han orientado el traspaso de un plan a otro han sido el de empleabilidad y el de vulnerabilidad; así fue como en general la mayor parte de receptoras del PJH mujeres, han pasado en su momento al Plan Familias, consideradas mayormente “vulnerables” por su bajo nivel de educación formal y por la cantidad de hijos”.

⁷ En el mes de abril de 2003 los beneficiarios del programa llegaron a 1.987.875 personas (CELS, 2004.)

De esta manera se daban dos salidas, una vinculada a la asistencia, coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social (PF), y otra orientada a la reinserción laboral, dirigida por el Ministerio de Trabajo (SCyE).

A los límites de la focalización, la división de los beneficiarios entre empleables e inempleables, y “a los reparos que esta situación puede imponer desde una perspectiva de derechos y no discriminación, se le adiciona el desincentivo que esto puede producir en la búsqueda de mecanismos que amplíen las oportunidades económicas para el conjunto de la población, y el avance en la promoción de empleo decente para toda persona que quiera emplearse” (Rodríguez Enríquez, 2011).

3. La AUH: Estado de la Cuestión.

a. El antecedente de la AUH: las asignaciones familiares

Continuando la línea argumentativa, y si bien la AUH puede ser vista como la continuación de los programas de transferencia condicionada de ingreso, nosotros pensamos que esta política encuentra su fundamentación en otro paradigma.

Este paradigma se vincula la AUH con las tradicionales asignaciones familiares como derecho del trabajador y el encuadramiento en el marco de la seguridad social. En esta línea argumental, la AUH vendría a unificar a la clase trabajadora (formal, informal y desocupada) en el goce de un derecho histórico de la misma.

Este derecho se consagró con la Ley de Asistencia Familiar en el año 1954, durante el gobierno de Juan Domingo Perón, y permitió la transferencia de un ingreso por cada hijo que tenga el trabajador registrado. Se buscaba una “compensación económica familiar, en el sentido de complementar el salario del trabajador que adquiere una nueva situación familiar, en tanto tal, constituye una redistribución del ingreso” (Rozas Pagaza, 2001). La asignación de este derecho estaba condicionada por el carácter asalariado del jefe de familia.

Queda claro que la modalidad utilizada por el peronismo a fin de consolidar derechos fue la expansión de la legislación protectora y regulatoria del trabajo asalariado. La universalidad tenía que ver con que por tratarse de una sociedad de pleno empleo, la categoría de trabajador estaba casi superpuesta con la del ciudadano, alcanzando los derechos sociales a casi toda la población, directa o indirectamente.

Esto es así porque “para el peronismo, el principal instrumento en relación con los asalariados fue la política de ingresos y de empleo, y no la provisión directa de bienes y servicios fuera de la lógica de mercado y mediante sistemas estatales universalistas. El pleno empleo y la elevación de los ingresos de los asalariados eran la base de la política de bienestar” (Isuani y Tenti, 1989).

Esta política se complementaba con la fundación “Eva Perón”, encargada de la tarea asistencial que fue llevada a una escala nunca antes vista.

Esta política de asignación familiar esta inscrita en toda una estrategia de fortalecimiento del mercado interno y compromiso con el pleno empleo.

“Las políticas sociales, al operar como mecanismo de transferencia de ingresos y prestaciones a los trabajadores, consolidaba la demanda interna expandiendo el mercado nacional e insuflándole nuevas energías al proceso de desarrollo industrial” (Sarmiento, 1998).

Queda claro una vez más, como las políticas sociales forman parte de una estrategia global de las políticas públicas para modelar un determinado perfil de sociedad.

Posteriormente, a partir de 1957, en Argentina se implementó el Sistema de Asignaciones Familiares –AAFF-, “el cual tenía como objetivo aliviar a los trabajadores formales de las mal llamadas “cargas de familia”, a través de transferencias de ingresos que se realizaban por medio del Sistema de Seguridad Social” (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

El proceso continuó con la Ley N° 18.017 dictada en 1968, cuando se unificaron las cajas de AAFF. En 1973, se consolidó el proceso de inclusión de todos los sectores. Finalmente en la década de los 90 se crea el sistema único de seguridad social (1991), y en el año 1996, con la Ley N° 24.714, se llegó al actual régimen, eliminando “prestaciones en los tramos más altos de ingresos y el establecimiento de un monto escalonado de las transferencias que resultaba inversamente proporcional a los ingresos” (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

a. La AUH para la protección social

En el mes de diciembre de 2008 la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, ordenó la nacionalización de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP), que manejaban en forma privada y con comisiones exorbitantes, los aportes de los trabajadores para la seguridad social, conformándose el Sistema Previsional de Reparto.

Posteriormente, el 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto del P.E.N. 1602/09, se creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). La misma comenzó a regir a partir del 1 de Noviembre de 2009 reconociendo como derecho una prestación no contributiva, similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Tiempo después se extendió la cobertura “a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVyM (Art. 4º, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario” ((Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

Consistió en el pago mensual de 270⁸ pesos para niños menores de 18 años y de 1080 pesos para chicos con discapacidad sin límite de edad. El programa tiene previstas condicionalidades relacionadas a la escolaridad y salud de los niños. El 20% del estipendio anual previsto en la AUH se cobra en forma acumulada en el inicio del ciclo lectivo una vez presentados los certificados de vacunación y asistencia escolar del año previo.

Esta política es financiada con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES y significó que las familias beneficiarias debieron renunciar a otros planes de transferencias de ingresos previos que tenían objetivos similares a la AUH (Plan Familia y Jefes y Jefas de Hogar).

La medida llegaba en Noviembre del 2011, a 1.876.311 hogares distribuidos en todo el país, cubriendo a 3.508.060 niños y adolescentes.

Según estimaciones previas, el total de la inversión asciende al 0,58% del PBI, siendo el programa de su tipo más importante de América Latina sobre Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México) o Juntos (Perú) (Panigo, Agis y Cañete, 2010).

Asimismo en mayo de 2011, se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social que consiste en una prestación monetaria, no retributiva, de igual valor a la AUH. La misma se abona mensualmente a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda las seis mensualidades.

⁸ Valores a noviembre de 2011. En Mayo de 2013 asciende a \$460.

Al igual que con la AUH, se liquidará mensualmente el 80% de su valor, dado que el equivalente al 20% se hará efectivo una vez que se haya constatado el nacimiento o la interrupción del embarazo, previa verificación de todos los controles médico-sanitarios e inscripción del niño en el Plan Nacer.

Según estimaciones del IDEF-CTA en base a distintas informaciones publicadas, la meta física a alcanzar por la AUE se encuentra entre 170 mil a 250 mil embarazos (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

A diferencia de lo ocurrido durante el primer peronismo, la actual ampliación de derechos no puede hacerse exclusivamente sobre los derechos de los trabajadores. Esto se debe a la desastrosa situación que – hemos visto – dejó la aplicación del modelo neoliberal en nuestro país. La clase trabajadora no es ya una categoría que se superponga con el de ciudadano, sino que es un universo fragmentado, donde –y a pesar del enorme contraste con el periodo anterior – se mantiene una desocupación alta en términos históricos⁹ y con grados informalidad también importantes (48,8 % en 2003 y 34,5% en 2011). Por lo que el 41,8% (desocupados más empleo informal) de la población económicamente activa continúa estando por fuera de la seguridad social.

Por lo tanto, en este momento, la política social debe unificar a la clase trabajadora, extendiendo el derecho al salario familiar que reciben los trabajadores registrados al total de la clase. En este sentido es destacable que sea la ANSES el agente de aplicación de este derecho, teniendo en cuenta la re-vinculación del vínculo trabajador – ciudadano.

Dos párrafos de los considerandos del DNU 1602/09 dejan en claro este objetivo. En todo momento se deja en claro que la respuesta a la pobreza es el pleno empleo y que ninguna medida de política social por sí misma puede resolver las necesidades de los sectores populares:

“Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la

⁹ En el año 2002 la desocupación más la subocupación alcanzaban al 40,1% de la población (tasa de actividad 41,8%), cuando en el año 1974 era del 8% (tasa de actividad de 40,6%) . En el segundo trimestre del 2011, la desocupación sumada a la subocupación alcanza al 15,7%, con una tasa de actividad de 46,6%.

ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.”

“La clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.”

Algunos autores proponen la necesidad de “instalar esquemas de políticas sociales basados en principios de derechos que deslinden —bienestar de —derechos laborales” (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011). Sin embargo, esta estrategia como hemos señalado, esta anclada en la historia y brinda a la seguridad social una legitimidad política mayor. Ese dato no es menor, teniendo en cuenta la disputa por el excedente económico socialmente generado a la que nos hemos referido anteriormente.

Asimismo, Roxana Mazzola (2012) inscribe esta política en el *paradigma de la protección ampliada de la infancia* que define como aquel:

“Focalizado en brindar un entorno protector a la infancia y en el “trabajo decente”. Indicios de consolidación de la concepción de reducción de brechas, de la desigualdad como límite a los derechos de la infancia (...) Concepción emergente de derecho a la protección social integral de toda la infancia. Caracterizado por una mayor presencia del Estado Nacional como nivelador de inequidades en un país federal, la apertura de prestaciones históricamente sectoriales y para unos pocos, y la posibilidad de articular programas al ser más consistente y amplio, por ende redundando en una mejor asignación de recursos”

b. Impacto cuantitativo de la AUH a nivel nacional

Estamos hablando de una política que alcanza a 1.876.311 hogares, 3.508.060 niños y adolescentes. Genera una transferencia mensual de más de mil millones de pesos, y por lo tanto \$ 12.000.000.000 anuales.

De los 12,3 millones de niños que tenía nuestro país en el año 2011, la AUH cubre a 3,5 millones, el 28,45% del total (Mazzola, 2012).

Estos niños pertenecen a los estratos con menores ingresos de nuestro país. Recordemos que en la provincia de Buenos Aires para el año 2008, el 40% más pobre de nuestra población concentraba el 57,1% de los menores de 18 años y tan solo el 14,4% del ingreso. Y que el 32% de los niños pertenecen al quintil más pobre con un ingreso equivalente al 4,9% de los ingresos. (Mazzola, 2012).

De esta forma la cobertura del sistema de AAFF pasó de cubrir al 54% de los niños, niñas y adolescentes, al 82% de las personas menores de menores de 18 años (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

Para poder medir el impacto de la AUH en la pobreza e indigencia, hay que tener en cuenta dos advertencias. Por un lado, saber que la AUH no es el único factor que incidió en la variación de los índices analizados durante el periodo. Por otro lado, es importante resaltar que teniendo en cuenta el cuestionamiento del índice de inflación que brinda el INDEC a partir del año 2007, y su impacto en el cálculo de las variables de nuestro interés, se hace necesario recurrir a otros métodos de análisis.

Los datos aquí vertidos, provienen de dos estudios correspondientes al grupo CIFRA, especialistas del CEIL-Piette del Conicet, Demian Panigo, Emmanuel Agis y Carlos Cañete; y a la Consultora Equis.

El método utilizado por CIFRA en lo relativo a ingresos, costo de vida, pobreza e indigencia es una combinación entre la Encuesta Permanente Hogares del organismo nacional y los índices que difunden siete aglomerados provinciales que rehusaron seguir los lineamientos fijados desde la Secretaría de Comercio Interior (Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma, según las respectivas Direcciones Provinciales de Estadística), llamado "IPC7". Si bien los índices utilizados se calculan a partir de metodologías diferentes de la que utilizaba el INDEC para el IPCGBA, y se basan en canastas de productos en muchos casos desactualizadas, su evolución hasta diciembre de 2006 fue similar a la de los datos oficiales.

El análisis de Panigo, Agis y Cañete (2010) utiliza y compara los datos del INDEC y el IPC7. En el caso de la Consultora Equis, basa su análisis en datos propios.

Como toda estadística, debe ser visto como una aproximación. En términos generales es importante resaltar que siguiendo los análisis de CIFRA, entre los segundos trimestres de 2008 y 2011 la pobreza y la indigencia entre las personas disminuyeron una cuarta parte (el 23% y el 27%). Esto obedece a la sostenida reducción del desempleo y a la Asignación Universal por Hijo. Según CIFRA, la pobreza a mediados del año 2011 llegaba al 21,5 por ciento de las personas y la indigencia al 5,9 por ciento. Datos similares brinda la Consultora Equis, del sociólogo Artemio López, para quien entre diciembre de 2003 y 2011, la pobreza se redujo del 44,3 al 20,9 por ciento de las personas y la indigencia del 20,5 al 4,8 por ciento.

Según la Consultora Equis la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre, era de 31 veces en 2003, pasó a 24 veces antes de la implementación de la AUH, y se sitúa en 17 veces en la actualidad, la distancia más baja desde 1980.

Según CIFRA, durante el periodo de vigencia de la AUH la pobreza disminuyó de un 26,6% en el II trimestre del 2009, al 21,2% en el mismo periodo del 2011. **Esto significó una reducción de 5,4 puntos en los niveles de pobreza, lo que representa un disminución del 20,3%.**

En relación a la indigencia la disminución fue de 8,2% en el año 2009, al 5,8% en el mismo mes del año 2011. **Esto fue una reducción de 2,4% puntos, lo que significa que la indigencia se redujo un 29,27%.**

Evolución de la pobreza e indigencia en los primeros años de aplicación de la AUH:

	Pobreza			Indigencia		
	CIFRA	Equis	INDEC	CIFRA	Equis	INDEC
II sem 2009	26,6 %	22,1 %	13,2 %	8,2 %	5,7 %	3,5 %
II sem 2010	23,8 %	20,7 %	9,9 %	6,4 %	5,4 %	3,1 %
II sem 2011	21,2 %	16,3 %	6,5 %	5,8 %	2,8 %	1,7 %
Diferencia	20, 3 %	26,24 %	50, 75 %	29, 7 %	50,87%	51,42 %

Fuente: Elaboración propia con datos CIFRA – Consultora Equis – INDEC

c. La discusión de las condicionalidades

Mucho se ha discutido acerca de la conveniencia de la utilización de condicionalidades para los programas de transferencias de ingresos.

Analicemos algunas aristas de este asunto.

Por un lado, estamos frente a un aspecto coercitivo que se diferencia de la prestación de referencia, las asignaciones familiares tradicionales, que no solo no tienen condicionalidades, sino pagan aparte la escolaridad.

El debate teórico oscila entre los polos de libertad y reciprocidad, entre los que denuncian que se pierde autonomía y quienes advierten que se gana en integralidad, al sumar a la transferencia de ingresos otros beneficios indirectos.

Aquellos que acentúan sobre el primer polo, aducen que las condicionalidades estaría restringiendo un derecho:

AAFF y las deducciones del impuesto a las ganancias por hijos a cargo (que supone una transferencia implícita), no plantean condicionalidades educativas ni de salud, la AUH sí lo hace. Además, al ser sólo una exigencia de las AUH y no del resto de las AAFF, parecen suponer que son los sectores más vulnerables quienes necesitan la tutela y la sanción del Estado para cumplir con esas obligaciones, lejos de centrarse en los problemas relacionados con la oferta Arcidiácono, Carmona Barrenechea, y Straschnoy, 2011).

Otras postura, reconocen que “un derecho no puede ser condicionado, por lo tanto, debería hablarse en todo caso de corresponsabilidad mas que de condicionalidad” (...) entre la familia y el Estado (Mazzola, 2012).

De esta manera, cualquier requisito para el acceso al derecho implica que se garantice la oferta de servicios en su mayoría en manos de las provincias y municipios.

Consideramos que el concepto de corresponsabilidad es un aporte interesante a la hora de pensar este tipo de políticas.

En la misma línea, se puede señalar que las condicionalidades son una forma de autoselección de beneficiarios o focalización indirecta.

Desde el otro polo se argumenta que de esta manera se está ganando en integralidad, sumando beneficios a la población objetivo. Asimismo, una política de la masividad de la AUH que pone como condición la certificación de salud y escolaridad está al mismo tiempo generando una mayor demanda de dichos servicios.

En el caso de la Argentina, el Estado Nacional estaría promoviendo la demanda de salud y educación accesible, responsabilidad en su mayor parte de los Estados Provinciales y municipales.

Otro de los motivos para la defensa de la condicionalidad es que estas son introducidas para “obtener legitimación social y política donde la condición se plantea para presentar al beneficio como un ingreso ganado a cambio de un esfuerzo” (Mazzola, 2012).

De esta manera, se estaría logrando la aceptación de los sectores no beneficiarios de la prestación.

d. Otras críticas a la implementación de la AUH

La AUH ha sido estigmatizada por los sectores conservadores que la consideran que desincentiva el empleo y le asignan un carácter clientelar. Asimismo los sectores más conservadores le asignan un incentivo a la procreación irresponsable y critican el carácter distributivo por fuera del mercado de trabajo.

No son estas las críticas que nos interesa presentar aquí, aunque la respuesta a la mirada más conservadora y antipopular va a ser contestada en el apartado final de este trabajo.

Existen otros argumentos críticos con mayor consistencia expresados en la vasta bibliografía que esta política ha incentivado.

DNU y perspectiva de derecho

Algunos autores plantean, desde la perspectiva de derechos, disidencias con respecto al origen de la AUH en un Decreto de Necesidad y Urgencia (Bestard, 2011), por considerarlo un instrumento de jerarquía menor a una ley. Por otro lado existen señalamientos en torno a que “la actualización de los montos tanto de la AUH como de las AAFF, dependen de una decisión política, en tal sentido sería deseable que se establezca un mecanismo de actualización de forma tal de asegurar el poder adquisitivo frente a la suba de precios” (Morales, 2011 citado en Arcidiácono, Barrenechea, Straschnoy, 2011).

A pesar de considerar atendible dicho señalamiento, que de producirse tendría una modalidad similar a la ley de movilidad jubilatoria, debemos señalar que la AUH ha sufrido año a año un aumento por encima de todas las mediciones de inflación (INDEC, IPC7 y hasta el “índice Congreso”).

Seguro social y ANSES

Existen también discrepancias en torno a que sea la ANSES el órgano que financia la AUH. Las críticas más serias señalan que con esta decisión “los aportes y contribuciones a la seguridad social pasan a tener una naturaleza claramente tributaria, en tanto se van a utilizar para financiar prestaciones no contributivas a beneficiarios por los cuales no se han realizado ni aportes personales ni contribuciones patronales”.(Lo Vuolo, 2009, citado en Bestard, 2011).

De alguna manera se tensiona la idea de seguro social que primaba teóricamente en el sistema de seguridad social de nuestro país. Sin embargo, el mismo autor señala que el sistema argentino ya era un sistema mixto entre el sistema de seguro social (emparentado con la tradición francesa y alemana) y el sistema de ciudadanía (emparentado con el esquema de los países nórdicos).

La incorporación de los hijos de los trabajadores informales y desocupados al sistema de seguridad social sigue siendo para nosotros uno de los aspectos más auspiciosos de la medida.

Universalidad

Autoras como Arcidiacono (2011) plantean que “históricamente se ha entendido a las políticas universales como aquellas que le otorgan cobertura ante los riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanos/habitantes (como el caso de salud y educación en Argentina)”. Estos autores cuestionan el concepto de universalidad de la AUH, por las exclusiones que se plantean (monotributistas, los privados de libertad, migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años, quienes declaren tener un salario superior al SMVyM, familias con 6 hijos).

También cuestionan que, aunque no se aplica, este plasmada en el DNU la exclusión a aquellos que concurren a la educación pública de gestión privada.

En sus trabajos también queda expuesta otra perspectiva que definen como de “target definido” (Arcidiacono y otros, 2011), que nos define universalidad como el reconocimiento de derecho a todos aquellos ciudadanos cuyas características están plasmada en la normativa, siendo sujetos de derecho con capacidad de exigir la aplicación.

Nuestra posición será presentada en las conclusiones de este trabajo.

e. AUH y Salud

Las condicionalidades de salud de la AUH buscan aumentar los controles de vacunación de los niños incluidos en dicha política.

Según datos del Ministerio de Salud a los que accedimos mediante informes periodísticos (Página/12, 28/3/10), se estima un crecimiento de la cantidad de chicos vacunados en alrededor del 40 por ciento. Por su parte, la inscripción en el Plan Nacer, puesto como requisito de la AUH, se ha duplicado en los primeros dos años de aplicación, según datos de la ANSES (anses.gov.ar).

f. AUH y Educación

Es importante resaltar que según datos del año 2008, solo el 1,3% de los niños de entre 6 y 12 años se encontraban fuera del sistema escolar en la

provincia de Buenos Aires. En el mismo territorio y período, se encontraban fuera del sistema escolar el 10,2 % de los niños y niñas de 5 años y el 13,8% de los niños y niñas entre 14 y 17 años. Esta última cifra ascendía a 17,4% en los hogares del quintil de menores ingresos (Mazzola, 2012).

El Ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, informó que existe “una reincorporación efectiva de entre 130 y 140 mil chicos a la escuela que estaban afuera del sistema educativo” (Tiempo Argentino, 9/11/2011). Aunque es imposible concluir que este aumento tiene como única consecuencia la AUH, es un dato a tener en cuenta a fin de estudiar el impacto alcanzado.

La asignación ha generado asimismo cambios en el nivel inicial de educación. “Además del excedente que originó la fuerte afluencia de beneficiarios en la sala de 5, la AUH trajo aparejado también otro fenómeno que es la generación de nuevas demandas de matriculación en las salas previas de 2, 3 y 4 años y que surgen como estrategias que emplean las familias para asegurarse luego la vacante en la sala de 5” (Gluz y Moyano, 2011).

En el nivel primario “se ha logrado una matriculación prácticamente universal”, mientras que el incentivo para permanecer en el sistema, hace que en el nivel secundario la oferta sea “escasa en algunas zonas”.

Asimismo existe en el sistema educativo cierta resistencia a la incorporación de estudiantes, debido a la sobre-edad de los estudiantes, y a la responsabilidad de la firma de las libretas de la condicionalidad educativa. Sin embargo, los estudios consultados, concluyen que los mismos docentes que se resisten a la gestión de las libretas, apoyan la condicionalidad educativa. Finalmente, el mismo estudio revela que “la propia condicionalidad ha generado mayor presentismo en las escuelas” (Gluz y Moyano, 2011).

4. La AUH en Mar del Plata

a. Caracterización de la ciudad de Mar del Plata

La ciudad de Mar del Plata pertenece al Partido de Gral. Pueyrredón, siendo la séptima ciudad en cantidad de habitantes del país y el tercer distrito de la provincia de Buenos Aires.

El Partido registró una población de 618.989 en el año 2010, de los cuales 171.399 son menores de 18 años (Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010).

El distrito tenía en el primer trimestre del 2012 un 8,1% de desocupación (EPH, INDEC).

La economía marplatense se basa en las actividades pesquera, hortícola, construcción, textil, metalmecánica, comercio y turismo. En el sector industrial se destaca el Parque Industrial General Manuel Savio, de 260 ha, de las cuales 94 ha corresponden a parcelas industriales. En él, funcionan 51 industrias que desarrollan sus actividades productivas dentro del predio, incluyendo empresas de los sectores: alimenticio, metalmecánica, construcción, química, textil, maderero, polímeros, gráfico y combustible.

b. La AUH en Mar del Plata

Los niños contemplados por la asignación universal por hijo para protección social, en el año 2012, son 49.205 pertenecientes a 27.315 familias¹⁰, representando el 29% del total.

c. Valoración de los sujetos de derecho de la AUH

Experiencias de acceso y percepción de permanencia del derecho

En todos los casos, los trámites han sido sencillos, sin necesidad de intermediarios políticos o profesionales. En el caso de las personas que tenían

¹⁰ Fuente: Dirección de Gestión y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo social de la Nación

programas sociales de transferencia de ingresos al momento de la aparición de la AUH, se les envió desde la ANSES una carta y el traspaso fue automático. Las familias sin beneficio previo realizaron el trámite en la Anses. En todos los casos cobran a través de tarjeta de débito personales.

Además de la expresión de deseos tales como “yo quiero que no la saquen nunca”, los entrevistados no tienen en claro si el derecho se consolidará o puede desaparecer.

Buena parte de los entrevistas vinculan la permanencia del derecho a la presencia de la actual mandataria a la que visualizan como garante del programa.

En algunos casos se plantea la necesidad de tomar conciencia para defender la política y se la considera de una naturaleza más estable e integral que los antiguos PTI: “tendría que ser que no tenga plazos, que no es un plan que iba y venía, es algo para nuestros hijos, para defenderlo”.

Llama la atención que en la mayoría de los casos no aparece la palabra derecho. En la muestra realizada, solo una persona vinculada a una organización política, y a políticas públicas de promoción, hizo referencia al termino: “es importante que lo tomemos como un derecho adquirido de nuestros hijos”.

Comparación con otros PTI, condicionalidades y justificación

Ante la pregunta acerca de las diferencias que tiene la AUH con otros PTI, buena parte de los entrevistados se centran en las cuestiones de forma como plazos más cortos de cobro, mayor previsibilidad por el uso de la tarjeta, mejores montos de transferencia.

Solo algunos entrevistados manifiestan que la AUH se diferencia de otros programas de transferencia de ingresos, en que es “más serio e integral porque incluye los controles de salud y educación”.

No se registraron opiniones negativas en torno a las condicionalidades.

Como respuestas a las críticas a este tipo de políticas, expresan el carácter redistributivo del programa con frases como “Si esa plata no la cobran los chicos, ¿a quien va?”.

Se menciona en algunos casos cierta decepción con quienes se manifiestan en contra de la AUH: “son los mismos que quieren hacer colectas para los chicos que se mueren de hambre y se van al Chaco y sacando la asignación van a tener más hambre”.

Aparece, marginalmente, la idea de “merecimiento” del derecho. Se presentan críticas a las personas que “quieren vivir del plan”, crítica que siempre se refiere a un “otro” abstracto o a alguna referencia concreta de algún vecino.

d. AUH y economía domestica

Titularidad de los niños, previsibilidad y carácter complementario de los ingresos

Los entrevistados manifiestan que la asignación es “una ayuda para los chicos” y, en los casos en que profundizan, detallan “para que estudien” y “comprar ropa y zapatillas”.

Es generalizada la diferencia que hacen los beneficiarios entre gastos corrientes vinculados a la alimentación y la reproducción de la vida cotidiana más elemental, y los gastos “complementarios” que tiene que ver con la compra de útiles, indumentaria y viáticos escolares.

El carácter complementario de la AUH es más notorio en aquellos que tienen trabajo no registrado pero con continuidad, “no te hace la diferencia, pero es una ayuda”.

Las personas que realizan changas eventuales suelen tomar a la asignación como un ingreso fijo que les permite cierta previsibilidad, que ordena su economía basada en ingresos fluctuantes, “es la única entrada de dinero segura”.

Incluso se cuenta con la AUH para acceder al financiamiento: “puedo sacar un crédito para las zapatillas porque se que lo puedo pagar”.

De una forma u otra, siempre se vincula el ingreso a los chicos y con un carácter complementario de la economía hogareña: “En un momento la use para pagar alquiler, ahora la uso para pagar materiales, cooperadora y gastos

de la escuela”, o bien “con la changa pago la comida del día al día y con esto los impuestos, la luz”.

Sin embargo, y utilizando un mecanismo que se repetirá, depositan en otros las actitudes que consideran negativas. En el caso económico, es generalizada la valoración negativa de la utilización del dinero de la asignación para alimentación o gastos corrientes. “Hay otras personas que la usan para otras cosas, quieren vivir de eso y no se puede porque es para los chicos”.

Sin embargo, hay casos en que los entrevistados coinciden en aceptar el uso de la AUH para gastos cotidianos: “hay mamás que están solas y están cobrando esto solo y no pueden salir a trabajar, no porque no quieran, sino porque no se puede dejar a los chicos tanto tiempo solos, si le cuidan a una, a otra no le pueden cuidar. Ahora hay que ver con quien uno los deja, no por vagos”.

La AUH es percibida como una ayuda, complementaria del salario y “vivir” de ella solo es aceptado solo en casos particulares.

Consultados por las consecuencias de la pérdida del derecho manifiestan que se verían afectada su capacidad de vestimenta y compra de elementos escolares, no así su alimentación. “Trabajaría para comer” y “si nos sacan la asignación se complicaría la cosa”, son expresiones comunes.

e. AUH y trayectoria educativa

AUH como facilitadora de la escolaridad

Se valora positivamente la condicionalidad educativa por los cambios que ven en otras personas y a pesar de que explicitan que no cambió su conducta: “yo siempre mande a los chicos a la escuela, pero hay muchas mamás que le dan más importancia a llevarlos que antes” y “ahora se ve más responsabilidad que vayan los chicos a la escuela”.

Sin embargo se expresa el efecto facilitador de la AUH para permanecer en mejores condiciones en la escuela, sin perder días de clases por falta de recursos: “Hubo muchas veces (sic), un mes, mes y medio, que no mandaba al nene porque no tenía las zapatillas. Mandarlo con agujeros o mandarlo sin

calzado, a uno le daba vergüenza o al mismo chico, entonces era ir a hablar con la directora y decirle porque no iba, me ha pasado más de una vez. Ahora no me pasa porque yo se que llega la asignación y si se esta quedando sin zapatillas, voy y le compro”.

Algunos entrevistados se animan a realizar planteos más arriesgados “por los controles en la escuela ya no se ven chicos sueltos en el barrio”.

f. AUH y práctica de cuidado de la salud

AUH como incentivo para el cuidado de la salud

Los entrevistados en su totalidad manifiestan que ya realizaban los controles de salud exigidos por el programa, pero al mismo tiempo son muy enfáticos en resaltar que la condicionalidad ayuda “a los que no lo hacían” a respetar los cronogramas de controles.

Alguna madre se anima a reconocer que por las condicionalidades descubrió que le faltaba aplicar vacunas, aunque se apura a aclarar que nunca le faltaron los controles pediátricos.

“Ahora se le da otra importancia” es un concepto reiterado en las entrevistas pero siempre referidos a otros vecinos: “Las madres primerizas o muy jovencitas no hacían los controles, ahora sí”.

“Nosotros ya lo hacíamos pero para la gente que tenía impedimento, dándole un incentivo para que vean la salud y educación como prioridad”. La percepción general e intuitiva de las personas es que mejoró el cuidado de salud.

No hay casos en que se cuestione las condicionalidad sino por el contrario, se lo valora al mismo nivel que la transferencia de ingresos “estoy muy de acuerdo con los controles, tenía un roperito y había chicos sin documentos, ni vacunas o no iban a la escuela porque habían repetido”.

En ese mismo sentido “ayuda pero tenés que hacer los controles pediátricos, está bueno porque hay madres que no se ocupan de sus hijos”. Incluso, es corriente que se vincule la utilización del ingreso a mejorar los

aspectos que son objeto de la condicionalidad: “refuerza apoyo con la salud y educación, por lo menos yo la empleo en eso”.

g. Dificultades

En general no se han presentado dificultades insalvables en el trámite de certificación de condicionalidad. Se destacan los largos plazos del sistema de salud municipal para brindar los turnos para los controles.

Sin embargo, incluso las personas que están a mayor distancia de las unidades sanitarias expresan que ello no es impedimento para realizar los trámites.

Las personas que trabajan suelen encontrar impedimentos para realizar los trámites debido a que no cuentan con derechos laborales para concurrir a los lugares públicos que suelen tener un horario similar a sus empleos.

Las AUH permitió visibilizar otros problemas como la falta de documentación “nos dimos cuenta que muchos chicos no tenían documento”.

5. Reflexiones finales

a. El carácter político de la AUH

La AUH es la política social emblemática del nuevo proyecto político que se estableció en el país luego del derrumbe neoliberal de los años 2001 y 2002. Debe ser entendida entonces en el contexto de modelo económico y social propuesto a partir del año 2003.

En estos años, el país ha hecho un significativo esfuerzo por crear empleo y reducir las tasas de pobreza, indigencia y desigualdad heredados del fracaso del experimento neoliberal.

La forma propuesta para ello es la potenciación del crecimiento mediante la expansión de la demanda agregada. Para esto se buscó mejorar el salario real mediante la creación del Consejo del Salario, la reactivación de las paritarias y la transferencia de recursos a los sectores más desprotegidos (Programa de Inclusión y Ley de Movilidad Jubilatorias, y AUH).

Vemos que la política social funciona en este modelo, no solo como un mecanismo redistributivo, sino también como un fuerte dinamizador del mercado interno. Por lo que arriesgamos la tesis de que **la política social debe ser entendida en el marco de un proyecto social que se construye en relación a un modelo de acumulación determinado**. Por lo tanto, hay que entender a la política social en unidad con el modelo económico, buscando los puntos de complementación.

La política económica determina de donde se van a obtener los recursos para implementar las políticas sociales y éstas están lejos de tener un impacto neutro en la economía.

Por lo tanto, así como la economía no es una incumbencia de carácter técnico, como pretenden los organismos financieros internacionales y la tecnocracia neoliberal, las políticas sociales tampoco lo son. No podemos olvidar que el sustantivo justamente es la palabra política.

El análisis de las políticas sociales no puede quedarse en los aspectos técnicos, sino que tienen que analizar el impacto económico y por lo tanto político de las mismas.

Toda política social encierra en su diseño e implementación una distribución de poder social y en términos agregados posee un impacto en la distribución de la riqueza que por su centralidad no puede ser obviado del análisis.

b. Unidad de la clase o metonimia del trabajo

Siguiendo este razonamiento, descubrimos que se ha querido vincular a la AUH con el concepto de trabajo. La metonimia que se pretende construir es la asociación trabajo-salario familiar-anses-asignación universal-trabajo.

Observamos que se ha puesto mucha atención en evitar que una de las políticas de transferencia de ingreso más importante del continente, tenga incompatibilidades con el trabajo formal. La presencia de esta incompatibilidad ha sido el principal argumento de los sectores liberales y conservadores para atacar dichos programas. La asignación universal se transforma en salario familiar ordinario, manteniendo a la ANSES como agente de ejecución, en caso de obtención de trabajo formal por parte de los padres de los niños alcanzados por la política. No solo no es incompatible con el trabajo registrado, sino que marca una igualación material y simbólica de la clase trabajadora al reconocerles a los trabajadores informales un derecho de los trabajadores registrados.

En este marco se inscribe otra polémica. La crítica acerca de que el pago de la asignación surja de la ANSES. Recordemos que la ANSES administra los fondos de la seguridad social de los trabajadores argentinos. No es sólo el organismo que paga las jubilaciones y pensiones, sino el conjunto de instituciones de la seguridad social.

La Anses cuenta para financiarse con los aportes de los trabajadores, el Fondo de Garantía Sustentable (la plata que administraban las AFJP para las capitalizaciones individuales) y también recibe ingresos tributarios, como un 15% de la masa coparticipable, un 11% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y un 20% del Impuesto a las Ganancias, entre otros.

Por ese motivo es que es el organismo apropiado para pasar de la lógica asistencial al de la seguridad social, uno de los puntos más valorable de la política en estudio.

c. Estatización, Centralización, Reconocimiento de derecho y Universalidad

Otro de los elementos importantes vinculados a la fuente de financiación, es la comprobación de que no sería posible sin antes haberse nacionalizado las AFJP que se encontraban en manos de entidades financieras. Esta es otra de las rupturas con el viejo modelo neoliberal que proponía la privatización del sistema de seguridad social. Modelo que no hace falta recordar que fracasó estrepitosamente.

Asimismo se cumple con unos de las características que marcamos para las políticas sociales posneoliberales, la centralización.

Mazzola (2012) señala que la centralización es visible en: el organismo administrador del programa, la Anses, en la inversión centralizada en el Estado Nacional del 1% del PBI para el mismo, en la vuelta del Estado Nacional al rol de “nivelador de inequidades” originadas tanto por razones sociales como geográficas.

La AUH se establece como un derecho por no existir cupos ni límites temporales para su reconocimiento.

Su carácter universal está dado en que todas las personas que cumplan con los requisitos planteados en el decreto regulatorio pueden acceder a la misma, sin necesidad de intermediarios ni límites de ningún tipo.

Nos permitimos una digresión para refutar alguna crítica que pretende que el carácter de universalidad solo alcanzaría a aquellas políticas que cubran a la totalidad de la población. Es un error conceptual muy frecuente que pretende por ejemplo que para tener una cobertura jubilatoria universal tendría que estar jubilada toda la población. Eso es un absurdo. **Una política es universal si no tiene límites temporales, cupos u otros impedimentos que no sean el cumplimiento de los requisitos establecidos en su promulgación, constituyéndose en un derecho exigible legalmente.**

En esto se contraponen a otras políticas focalizadas que tienen un cupo y no son exigibles por personas en igual condición que los beneficiarios

Reafirmamos entonces los principios rectores de esta política:

- 1) Centralización en el plano nacional, tanto en la financiación como en la concepción de las políticas
- 2) Fuerte (re) estatización del sistema de seguridad social y del financiamiento de las políticas sociales
- 3) Elección del Trabajo como eje articulador y discurso legitimante
- 4) Reconocimiento de derechos.

d. La mirada de los beneficiarios ¿Plan social focalizado o seguridad social?

El análisis del diseño de la política social y la experiencia de los entrevistados muestra que la AUH ha construido una modalidad de acceso impersonal, sin cupo, ni tiempo límite de inscripción. Tampoco necesita de intermediarios ni gestores políticos o profesionales. La asignación es para todos los que cumplan los requisitos que plantea el decreto y en los casos de los beneficiarios de PTI anteriores, el traspaso fue automático e informado vía postal.

El cobro es personal y bancarizado. Por lo tanto, debemos descartar cualquier análisis de uso clientelar de la asignación, ya que se trata de un derecho de la seguridad social, ajustado a esa lógica de implementación.

Al mismo tiempo, es claro que los entrevistados referencian la política con la titular del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, es llamativo que sea excepcional la utilización del concepto de derecho para referirse a la AUH, a pesar del esfuerzo del Estado por mostrarlo de esa manera.

Hay un enorme consenso en señalar que la titularidad de derecho pertenece a los niños, siendo esta titularidad la que legitima el uso del dinero.

e. Economía domestica

Titularidad de los niños, previsibilidad y carácter complementario de los ingresos

De las entrevistas se desprende que las familias reconocen que el dinero de la AUH es de los chicos. Consecuentemente con esta premisa, los gastos con más legitimidad son aquellos vinculados con gastos extraordinarios de los mismos (vestimenta, educación, salidas, salud).

Asimismo, las personas con ingresos fluctuantes, suelen tomar a la asignación como un ingreso fijo que les permite cierta previsibilidad.

El discurso más legitimado es que la AUH representa un ingreso de carácter complementario de la economía hogareña y solo en casos particulares se acepta que sea utilizado para los gastos básicos.

f. Salud y Educación: condicionalidades

Las condicionalidades son valoradas positivamente por la gran mayoría de los entrevistados. Lejos de representar un obstáculo, se las valora al mismo nivel que la transferencia de ingresos.

En la totalidad de los casos analizados, los entrevistados tienen una valoración positiva de los controles requeridos, a los que asocian con un mejoramiento de las condiciones de salud y educación.

Sin embargo, es corriente que señalen que en su caso ya realizaban los controles exigidos por el programa.

Algunos entrevistados manifiestan que la AUH se diferencia de otros programas de transferencia de ingresos justamente en que es “más serio e integral porque incluye los controles de salud y educación”.

En este punto, el trabajo presentado coincide con los focus Group que hizo Punto Doxa (2011) y que cita en su libro Roxana Mazzola (2012). Del análisis del discurso de los beneficiarios se desprende que los padres no sienten a las condicionalidades como “pérdida de autonomía, sino como una obligación beneficio”.

En todo caso es necesario reforzar el concepto de corresponsabilidad entre el Estado y las familias, logrando mejorar la prestaciones de los servicios puestos como requisitos para el programa.

De hecho, a partir de la asignación se ha constituido en muchos lugares como demanda la mejora de los servicios de salud y educación (Mazzola, 2012).

La Asignación Universal por Hijo es por cobertura, por monto de transferencia y por diseño una de las políticas más innovadoras y más potentes en la redistribución secundaria del ingreso.

Ha logrado generar un nuevo piso de inclusión social, teniendo un impacto muy fuerte en la reducción de la indigencia.

Así mismo, tiene altos niveles de aceptación social, en parte a las polémicas condicionalidades del programa, que son reivindicadas sobretudo por las familias beneficiarias.

También ha generado una fuerte presión sobre los servicios de educación y salud, que debieron adecuarse para dar respuesta a una demanda creciente.

De la misma manera que fuerza a los sistemas de salud locales y provinciales a ampliar su atención, la implementación del programa visibiliza nuevas demandas.

Una de ellas es la necesidad de documentación de una parte de la población que originó una ampliación de la demanda y que debe ser objeto de estudios particulares para saber fehacientemente que población, por mínima que sea, aún permanece indocumentada.

Otra demanda o necesidad que surge de las entrevistas es el de guarderías maternas para posibilidad la inserción laboral de las madres, que muchos casos tienen la carga de ser jefas de familias monoparentales.

Por último, se evidencia la necesidad de reforzar desde el ámbito local el acompañamiento para las jóvenes madres en tareas de fortalecimiento y promoción.

Claramente estamos hablando de un nuevo paradigma, que ha sido definido como de “protección ampliada de derechos”.

La discusión posterior debe centrarse en la institucionalización de este y otros mecanismos de la seguridad social para que desde estos puntos de consenso social, pueda seguir ampliándose los derechos sociales en la Argentina.

Bibliografía

- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos; Panigo, Demian. (2010) “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, en CENDA; SID PROFOPE CEIL-PIETTE.
- Aquin, Nora. (2004) “Trabajo Social y Cuestión Social en la Región”. En: *Escenarios*. N° 8. Septiembre de 2004.
- Arcidiácono, Pilar; Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora. (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?” En *Revista Margen*, Número 61, Junio 2011.
- Basualdo, Eduardo. (2006) *Estudios de Historia Económica Argentina*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Baumann, Z. (s/f) “Turistas y vagabundos”. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales. Versión digital
<http://www.bligoo.com/media/users/3/182123/files/18495/Bauman4.pdf>
- Bestard, Ana María. (2011) “Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?” En Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, UBA. Versión digital
<http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/bestard-asignacion-universal-por-hijo-enfoque-de-derechos-y-marco-constitucional.pdf>
- Castel, Robert. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado*, Paidós, Buenos Aires.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. (2011) *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos CEPAL.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2004) *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*.
- CEPAL. (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia. Versión digital en
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf
- Feijoo, Maria del Carmen. (2003) *Nuevo País, nueva pobreza*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Fernández Carral, Susana y Villa, Viviana Anahí. (2011) “La mejor política de salud: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”. En revista *Oficios Terrestres*, Vol. 26, Nº 26, 2011.

Galasso, N. (2002) *De la banca Baring al FMI, historia de la deuda externa argentina (1824-2001)*. Buenos Aires, Colihue.

García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comp.). (2011) *El Modelo de Desarrollo con inclusión social*. CICCUS, Buenos Aires.

Giménez, Gilberto. (1989) *Poder, estado y discurso. Perspectiva sociológica y semiológicas del discurso político – jurídico*. Tercera Edición. Universidad Autónoma de México.

Gluz, Nora (Coordinadora) y Rodríguez Moyano, Inés. (2011) *Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Provincia de Buenos Aires*. Instituto de Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gramsci, A. (1975) *Cuadernos de la cárcel*. Madrid, Cuadernos para el diálogo.

Grassi Estela, Hintze Susana y Neufeld María Rosa. (1994) *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste estructural*. Ed. Espacio. Bs. As.

Grassi, E. (2003) “Políticas Y Problemas Sociales”. En *La Sociedad Neoliberal. La Otra Década Infame (I)*. Bs As, Ed Espacio.

Isuani, E. A. y Tenti, E. (1989) *Estado democrático y política social*. Eudeba, Buenos Aires.

Jelin, E. (2010) *Pan y Afectos. La transformación de las familias*. FCE, Buenos Aires.

Kirchner, Alicia. (2007) *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Kirchner, Alicia. (2010) *Las políticas sociales del bicentenario*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Laclau, Ernesto. (2004) *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Martínez Franzoni, Juliana. (2005) “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” En *Revista centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol II, Diciembre, 2005

Mazzola, Roxana. (2012) *Nuevo Paradigma: La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

- Oszlak, Oscar. (1982) *La formación del Estado Argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, Corina. (2011) "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?". Serie *Mujer y Desarrollo* N° 109, CEPAL.
- Rozas Pagaza, Margarita. (2001) *La Intervención Profesional en relación con la cuestión social*, Espacio, Buenos Aires.
- Sarmiento, Julio. (1998) "Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre políticas sociales, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión". En *Última Década*. N°9, Agosto, 1998.
- Sautu, R.; Boniolo, P; Dalle, P.; y Elbert R. (2005) Manual de Metodología, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: CLACSO.
- Svampa, Maristella. (2005) *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.
- Torrado, Susana. (1991) *Estructura Social de la Argentina 1945-1983*. Ediciones de la Flor, Buenos Aires.
- Zambrini, Ernesto y Gabrinetti, Mariana. (2010) "Políticas Sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal por Hijo. Aportes para el análisis desde una perspectiva histórica". En *Revista Escenarios*, N° 16, 2011.

Sitios Web

- <http://www.anses.gob.ar/general/nuevo-regimen-asignaciones-familiares-aumentos-partir-octubre-2012-335>
- <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>