

La política de Asignación universal por hijo en Argentina: foco en la provincia de San Luis

Avance de investigación en curso

GT13. Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia

Inés Mercedes Rouquaud
Docente e Investigadora
Universidad Nacional de San Luis. Argentina

Resumen

El trabajo analiza los cambios en las políticas sociales en la última etapa democrática y las características que tomaron las mismas, principalmente en los últimos años. En este sentido, se analizan las condiciones de surgimiento y de aplicación de la política pública social denominada Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Se enfatiza el análisis de los conceptos utilizados y su significación en el marco de las políticas sociales. Se focaliza en la Provincia de San Luis, con características diferentes, por contar con una política asistencial propia. Finalmente, se reflexiona sobre las posibilidades de dar sustentabilidad a las políticas mediante formas de institucionalización que garanticen la continuidad de las prestaciones más allá de los plazos de un gobierno.

Palabras Claves: Políticas Sociales – Universalización – Pobreza

1. Introducción

El año 2009 parece inaugurar una nueva etapa en las políticas sociales en Argentina, a partir del enfoque del gobierno sobre la situación pobreza, trabajo informal y falta de empleo, a lo que se sumó el avance de la crisis internacional cuya repercusión planteó la necesidad de afrontar la problemática con nuevos instrumentos que posibilitaran superarla. En este contexto surgió la política de Asignación Universal por Hijo (AUH) que se aplicó en todo el territorio argentino, a través de Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

El trabajo analiza los cambios en las políticas sociales en la última etapa democrática y las características que tomaron de las mismas, principalmente en los últimos años. En este sentido se ponen en foco las condiciones de surgimiento y de aplicación de la política social Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Las preguntas que orientan el análisis se relacionan con el uso del concepto universalización de la política, especialmente si se analiza el alcance definido para la misma. Además, si se considera un derecho, ¿cómo podría consolidarse su institucionalización si actualmente se basa en un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo? ¿Cuáles son las implicancias de su implementación interjurisdiccional en el territorio nacional? Se intentará responder a estas interrogantes a partir las concepciones teóricas propias del campo de las políticas sociales y cómo se han aplicado los conceptos en los documentos que le dan origen.

Se focaliza en la provincia de San Luis, su articulación con el plan social provincial y los modos en que se accede a la prestación. Por otra parte, se analiza la percepción de los beneficiarios, en especial en relación a los objetivos que pretende alcanzar la política.

A modo de conclusión se reflexiona sobre las posibilidades de dar sustentabilidad a la política mediante formas de institucionalización que garanticen la continuidad de las prestaciones más allá de los plazos de un gobierno y la posibilidad de una protección social que tienda a lograr integralidad.

2. Los cambios en las políticas sociales argentinas

Puede afirmarse que las políticas sociales en Argentina estuvieron caracterizadas en general por: a) Acceso a la cobertura por el (pleno) empleo; b) fuertes tensiones entre particularismo y universalismo; c) acceso segmentado, problemas burocrático-organizacionales que afectaron la capacidad de distribuir recursos y la legitimidad del sistema; d) un Estado débil para imponerse a las fuerzas políticas en pugna. (Isuani, et al 1989).

La reforma del Estado nacional, según Repetto y Dal Masetto (2004), impactó directamente en la problemática de las políticas sociales, en dos grandes aspectos: a) la reforma estatal pro mercado y b) las nuevas dinámicas del federalismo. Las primeras referidas al ajuste estructural realizado a través de las privatizaciones, descentralización del Estado nacional, desregulaciones, etc. Las segundas, refieren a que si bien Argentina nace como país federal, el desarrollo histórico de las jurisdicciones provinciales (nivel subnacional) se han caracterizado por una marcada heterogeneidad, que en general preexistieron a las reformas neoliberales. El aspecto fiscal es complejo y está compuesto por un esquema de transferencias fiscales desde la nación a las provincias, siendo la característica más importante en esta relación institucional la fuerte dependencia financiera de muchas provincias de la nación. (Ídem).

La descentralización se efectivizó con la transferencia de los sistemas de salud y educación a la provincias, que no siempre estaban en condiciones de hacerse cargo¹. En consecuencia, esto ocasionó que el ciclo de las políticas sociales, se iniciara y concluyera en los niveles subnacionales en su mayoría. Sin embargo, en la actualidad el gobierno nacional ha generado políticas sociales cuyo diseño se realiza a nivel central y se ejecuta a nivel territorial en las provincias y municipios, con lo cual el mencionado ciclo se reparte en distintos niveles de gobierno, generando una institucionalidad que refleja esa modalidad, pero en general, con ausencia de coordinación interjurisdiccional, situación que se agrava cuando existen diferencias en el color político.

El proceso de deterioro de la situación socio-económica de la Argentina a lo largo de estos períodos de cambios profundos, tanto políticos, como económico-sociales, generaron una sociedad en crisis que expresa, al decir de Repetto (2008), problemáticas de largo y corto plazo. Respecto las primeras, afirma el autor, “un creciente empobrecimiento y segmentación de los sectores medios, el fuerte deterioro de las condiciones laborales, la cristalización de muy dispares condiciones de vida en términos de comparaciones entre provincias”, profundizando las desigualdades y una mayor fragmentación social. Los de corto plazo, con fuertes vaivenes en los índices de pobreza e indigencia² medidas por ingreso, que acompañaron el ritmo de las variables económicas.

El mayor impacto fue en el mercado laboral, donde se generó alta desocupación, precarización del empleo, informalidad y sub empleo, aumentando así las tasas de pobreza e indigencia. Sumado a ello, el profundo deterioro de los servicios públicos de salud y educación (que dependen de las provincias), afectaron profundamente a la creciente población que fue “cayendo” del sistema productivo.

¹ Según Isuani (1992) de esta forma, se reprodujeron en la administración provincial los problemas que antes existían a nivel nacional.

² La intervención por el gobierno nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), desde el año 2006, ha producido una pérdida de credibilidad y gran incertidumbre en los datos que brinda, razón por la cual se utilizan estimaciones e información secundaria de organismos públicos y privados.

Los años 2001 a 2003, marcados por la crisis económica e institucional, socavaron la situación y se implementaron varios programas sociales para paliar estas condiciones³. A partir de este último año comienza a configurarse una institucionalidad diferente en relación a las políticas sociales, a partir de la mayor intervención del gobierno nacional en territorios provinciales y locales, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁴, a través de una compleja trama burocrática⁵. Comienza una etapa de recupero, no sólo de la institucionalidad sino también del crecimiento económico posibilitado por el contexto internacional, principalmente por el aumento de la demanda de bienes primarios. De acuerdo al Informe de la UCA (2013), esta reactivación impactó en una mayor demanda de empleo, la expansión del gasto público, el aumento del consumo interno, la recuperación parcial de la inversión y una política más distributiva en materia de gasto social, generando así una importante reducción de los niveles de indigencia y pobreza. Sin embargo, la crisis internacional de 2009 y el incremento en el costo de vida afectó negativamente nivel de actividad, el empleo y los ingresos de los hogares, generando nuevos vaivenes en la situación socio-económica. Esto generó una serie de reclamos sociales y el debate público se instaló en el Congreso de la Nación⁶. En este contexto el gobierno nacional crea la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH).

3. La Asignación Universal Por Hijo

Se instituye a través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 2602/09, de la Presidencia de la Nación, que modifica la Ley 24.714⁷ de 1996, que establece el Régimen de Asignaciones Familiares para los trabajadores formales, lo cual significa que el derecho estaba “condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad Social que el vínculo laboral presuponia” (Estraschnoy, et al, 2011). El decreto establece un “subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.” (Art.1). También incluye (Art. 8°) a los monotributistas sociales⁸. Posteriormente se extiende el beneficio a los hijos de personas del servicio doméstico y trabajadores agropecuarios. Por otra parte, en 2011 se crea la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) (DNU 446/11) para mujeres desde la semana 12 de gestación, no contributivo, financiado también por el régimen de las asignaciones familiares.

Se excluye del beneficio (Art. 2.) a los trabajadores informales que perciban una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. La prestación es monetaria y no contributiva carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias.” (Art. 14 bis) Además, establece un máximo acumulable al importe equivalente a 5 hijos menores.

³ Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, Programa Familias para la inclusión Social, entre otros

⁴ Desde este Ministerio se generaron una batería de planes sociales que abordan diferentes problemáticas.

⁵ Un mayor desarrollo de este tema se encuentra en Rouquaud, Rubio y Zavala (2010)

⁶ Un análisis exhaustivo de los proyectos presentados ante las cámaras se encuentra en Repetto, Diaz Langlou y Marazzi (2009).

⁷ Esta ley modificada ya limitaba la prestación de las Asignaciones Familiares a una escala salarial determinada.

⁸ “El Monotributo Social es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas”.
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>

En el Art. 6 establece los requisitos y su implementación se realiza a través de la ANSES. El Art. 7, instituye las condicionalidades de la prestación: 80 % pago mensual y “el restante veinte por ciento (20%) será reservado en una caja de ahorro y se podrá cobrar “cuando el titular acredite, para los menores de cinco (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.” De lo contrario se pierde la prestación.

Asimismo, establece que es incompatible con cualquier otra prestación, sea contributiva o no contributiva, nacional, provincial o municipal y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 9).

En relación a la financiación de la AUH se consideran los establecidos para la ley 24.241/93 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) que en su Art. 18º, dispone que las prestaciones correspondientes al régimen de reparto se financiaran mediante fondos que allí se detallan. Se agrega al sistema de financiamiento, los rendimientos anuales del fondo de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

De esta manera se extiende la cobertura de las asignaciones familiares (prevista para los trabajadores formales) a los trabajadores excluidos del sistema: informales en general y desocupados.

La AUH se puso en marcha inmediatamente a través de ANSES en todas las jurisdicciones del país, que con una amplia difusión, comenzó la inscripción de beneficiarios.

4. Acerca del universalismo en la AUH

Si se piensa en la posibilidad de universalización de las prestaciones de las políticas sociales, el concepto lleva rápidamente a los planteos de Esping Andersen (2003) sobre los Estados de Bienestar, como prestaciones de las políticas sociales meritadas por el sólo hecho de ser ciudadano de un país.

En Argentina, la secuela de los noventa, caracterizadas por prestaciones focalizadas en los más pobres pero a su vez, dispersas, atomizadas y poco efectivas, dejaron huellas que se reprodujeron en los planes sociales que siguieron. Si bien se mostraron avances importantes desde 2003, en términos de cobertura no se superaron las tendencias anteriores (Repetto, 2008).

Sin embargo, se considera desde los enfoques teóricos de política social, que se avanzado en lo que se ha llamado la “protección social”. Esto implica, según Repetto (2009) reconocer que la política social es algo más que acciones dirigidas a la situación de pobreza y que una de las claves para mejorar la situación social es lo que acontezca en el mercado laboral. Además, se enfatiza en la perspectiva de derechos, lo cual constituye un aspecto novedoso en políticas relacionadas con la población de menor nivel de organización política como social. De esta manera queda planteado que la protección social emerge como un complemento apropiado para otras áreas de política social, como son educación y salud.

Por ello, es importante elucidar cual es el significado atribuido en la normativa de creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, dada la asociación de conceptos claves en las políticas sociales. Tal y como se desprende del análisis del Decreto de creación, se establece específicamente a quién se presta la cobertura y también a quienes excluye, aunque el propósito sea masivo (y necesario), se considera insuficiente, ya que se trataría más bien de una “universalización” ¿con límites?. Evidentemente no se condice con el referente teórico. Esta utilización del término puede llevar a confusión a ciudadanos desprevenidos e incluso vaciarlo de contenido.

Por otra parte, se trata de una prestación del tipo de transferencias condicionadas, como las que se han aplicado en el país, principalmente desde 2001, que está dirigida a los hijos de aquellos ciudadanos con empleo precario, informales, desocupados. Que si bien implica un reconocimiento de esta situación⁹, y una cobertura ampliada, no se podría hablar de universalización, aunque se hayan

incorporado los términos a los discursos oficiales y a las normas. Strachnoy et al (ob.cit) señalan que antes de 2009, se observan en declaraciones oficiales “fuertes oposiciones a la idea universalidad en materia de transferencia de ingresos a los hogares” (2011:8). Esto se debería a que se considera que la vía para la superación de la pobreza es el trabajo y no la posibilidad de reemplazo del mismo, como elemento desmercantilizador, dada la posibilidad de otorgar la prestación a quienes no lo necesitan. Por lo tanto, no existiría ni el convencimiento, ni la intención de generar una política universal más allá del mercado.

Cabe aclarar a esta altura, que se coincide en apreciar junto a Straschnoy et al (2011) que la AUH cambia el modo de pensar las políticas sociales, dado que produce por un lado la inclusión de grupos que estaban fuera de los mecanismos de la seguridad social, abarcando a niños y niñas¹⁰ y por otro, reconoce a los trabajadores informales y desempleados como una categoría “en sí” para la cobertura de las políticas sociales, que antes era previsible sólo para los trabajadores formales.

Desde la perspectiva de la protección social parece una buena posibilidad al abordar los desafíos de una condicionalidad tendiente a superar las cuestiones de educación y salud presentes en la pobreza extrema. Sin embargo, no se han producido articulaciones con los niveles provinciales (de las cuales dependen las otras políticas) que tiendan a trabajar en procesos conjuntos que pudieran avanzar en la integralidad¹¹ de las cuberturas.

Por otro lado, si se piensa la AUH desde la configuración de un derecho, lleva a interrogarse sobre qué posibilidad de sustentabilidad en el tiempo puede ocasionar un Decreto de Necesidad y Urgencia y por qué no ha sido tratado en las cámaras legislativas aún, para convertirlo en ley de la Nación, pues de esta manera quedaría “atada” la prestación a la voluntad de un gobierno, lo que nos remite a ciertas prácticas clientelares tan extendidas en Argentina y en América Latina en general.

Sin embargo, importa destacar que la situación en términos de ingreso per cápita familiar, indigencia y pobreza ha mejorado como producto de la AUH. Luego de tres años de aplicación, los datos actuales estimados, de acuerdo al estudio publicado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina de mayo de 2013, son los siguientes:

Cuadro 1. Tasas de Desempleo y Subempleo Indigente, Tasas de Pobreza e Indigencia

TASAS DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO INDIGENTE, TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA,			
Años 2010-2011-2012.			
	2010	2011	2012
CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR			
INSERCIÓN LABORAL DEL JEFE*			
Empleo pleno	44,5	44,8	44,0
Empleo precario	35,3	34,9	35,3
Desempleo / subempleo inestable	20,2	20,3	20,6
INGRESO REAL PER CÁPITA FAMILIAR**	100,0	115,0	111,0
% HOGARES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES***	18,8	21,5	23,5
SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA			
HOGARES****			
En situación de indigencia	4,7	3,8	3,2
En situación de pobreza	19,0	15,5	16,9
PERSONAS****			
En situación de indigencia	8,3	6,2	5,8
En situación de pobreza	29,5	24,7	26,9

⁹ Se estima que el porcentaje de informalidad oscila entre 35,3 (2012) y el 40 % por las variabilidades del mercado laboral. (Straschnoy, 2011); (Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, 2013)

¹⁰ Según estimaciones de las autoras, la cobertura del sistema de AAFP pasó de cubrir al 54% de los niños, niñas y adolescentes al 82% de las personas menores de 18 años (Estrachonoy et al 2011:7)

¹¹Entendida “como un agregado de distintas lógicas de pensamiento, organizacionales y de comportamiento que confluyen en un punto de llegada, posterior a su maduración como posturas, comprensiblemente, rígidas.” Acuña (2010:10)

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Puede advertirse la poca variabilidad en el empleo formal y el precario, como así también en el desempleo y subempleo; en relación a la situación socio-económica, una disminución en la situación de indigencia y una tendencia al incremento en la situación de pobreza en el último año. Esto revelaría la falta de recuperación del mercado de trabajo como principal eslabón entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, (Repetto, 2008), lo que mostraría una economía con cierto estancamiento y alta inflación.

5. AUH en la provincia de San Luis (Argentina)

La provincia de San Luis estuvo gobernada durante 27 años por la familia Rodríguez Saá, los primeros 20 años por Adolfo y los últimos 7 por su hermano Alberto. En trabajos anteriores se ha analizado el régimen puntano, el que fue categorizado como de tipo neopatrimonialista¹²,

La provincia fue beneficiada por el régimen de promoción industrial de 1980, cuyo objetivo era elevar el nivel de desarrollo relativo de las provincias más pobres del país. La acelerada industrialización produjo un alto impacto en la estructura productiva¹³, la población creció hasta duplicarse entre 1970-2001, producto de migraciones inter e intra provinciales, atraídos por el empleo. Es importante aclarar que el proceso de industrialización se acompañó de una fuerte y sistemática política de construcción de viviendas sociales provinciales, lo cual evitó la generación de precariedad habitacional en los alrededores de San Luis. Sin embargo, a fines de los '90 ya había decrecimiento de las variables socio-económicas, y entre el 2001 y el 2002 el crecimiento del desempleo fue del 57% en San Luis y del 31% a nivel nacional¹⁴. La situación de pobreza por ingresos comenzó nuevamente a sentirse en la provincia.

En 2003 la provincia instrumentó un plan social propio, -cuando asume Alberto Rodríguez Saá- que se denominó Programa Trabajo por San Luis, lo que implicó un tácito reconocimiento del alto porcentaje de desocupación existente a ese año. Estaba orientado a “todos los ciudadanos desocupados de la Provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo”. Fue definido como “el más ambicioso plan de trabajo del país”. El Plan de Inclusión Social - Trabajo por San Luis, surgió con la premisa de dar trabajo a todos los desocupados¹⁵, siendo el slogan utilizado para identificarlo “Desocupación Cero”¹⁶.

Según Páez y Bussetti (2009) las características de los “empleos” son las siguientes:

- Los beneficiarios no tienen recibo de sueldo
- Cobran en una cuasimoneda llamada “Cheque de Inclusión”
- No son registrados por su empleador (el Estado provincial) y tampoco aportan por sí mismos al sistema jubilatorio. Tampoco reciben asignaciones familiares.

¹²Esta categoría teórica ha sido desarrollada a partir de los aportes Max Weber, Oszlak (1980) y se encuentran en Trocello, (2004), Rouquaud, (2011). Vale aclarar al respecto que estos estilos de gestión se reproducen en varias provincias argentinas.

¹³ Ver trabajos de Páez (2004); Elorza (2001) entre otros.

¹⁴ Trocello, (2004)

¹⁵ Se inscribieron mujeres, hombres y jóvenes entre 18 y 60 años, discapacitados, sin límite por familia, lo que implicaba un ingreso importante al núcleo familiar.

¹⁶ Páez et al 2008

- Desarrollan sus tareas la mayor parte del tiempo al aire libre y sin elementos de protección apropiados.
- Las tareas que desarrollan no mejoran sus capacitaciones previas ni fortalecen sus competencias laborales, ya que la mayor parte tiene que ver con desmalezamiento de espacios públicos.

Tal y como afirman las autoras, estas características están lejos de lo que podría considerarse un empleo digno. No obstante, los indicadores de pobreza e indigencia mejoraron sensiblemente a partir de la vigencia del Plan: en el primer año de su implementación, la pobreza se redujo un 30% y la indigencia un 60%. (Idem).

Según datos de la Dirección Provincial de Contaduría General de la provincia de San Luis, la cantidad de beneficiarios ascendía a más de 44 mil en el año 2004. En el 2005 se incrementó la cantidad de beneficiarios, superando las 47 mil personas, el valor más alto de beneficiarios desde que se originó el Plan. Si bien los registros oficiales marcan un descenso en los años subsiguientes, aún en 2008 existían cerca de 35 mil personas registradas¹⁷. La cantidad de beneficiarios ha ido disminuyendo, y en versiones extraoficiales, se estima que al año 2012 eran alrededor de 10.000 las personas que cubría.

El fuerte impacto del Plan provincial, si bien disminuyó la tasa desempleo, implicó profundos cambios en los hogares, ya que mujeres y hombres dejaron sus casas para “trabajar” en las calles (y rutas) de las ciudades, dejando sus hijos menores a cuidado de sus hermanitos o de otros familiares, dado que debían cumplir 7 horas de trabajo. Páez y Bussetti (2008) afirman y demuestran que desde la vigencia del Plan, en San Luis hay: más empleos precarios; menos niños y jóvenes en las escuelas; menos jóvenes que buscan un empleo; niveles de pobreza más altos que los de la región; menos atención a la salud y a la educación; la misma cantidad de desocupados que antes (si algunos lograron insertarse, no fue como resultado de la política pública).

6. AUH en San Luis

La creación de la AUH en 2009 marca un cambio importante en relación al Plan Provincial, pues ahora los beneficiarios son los hijos/as de los trabajadores/as informales y desocupados e hijos discapacitados, con salarios por debajo del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM)¹⁸. Comienza una migración paulatina hacia la AUH, lo que genera en sus comienzos cierta tensión, en razón de la oposición política existente entre el gobierno nacional y el provincial, que se manifestó en la negativa a firmar el convenio de cooperación¹⁹ con ANSES como otras provincias argentinas. Aunque absolutamente diferenciadas ambas prestaciones en los beneficiarios, se generó una especie de competencia entre los planes, derivado de cierta especulación y conveniencias de los mismos, en un contexto de precariedad y desprotección a la niñez.

Al tener que demostrar la no percepción de otra prestación, habida cuenta de las incompatibilidades que presenta el plan nacional, ANSES resolvió agregar un requisito más para la inscripción en San Luis, la presentación de lo que se llamó el “certificado negativo” de percepción del plan provincial, generando una complicación más a los beneficiarios o la obligación de darse de baja y esperar a que los organismos de la provincia así lo consideraran.

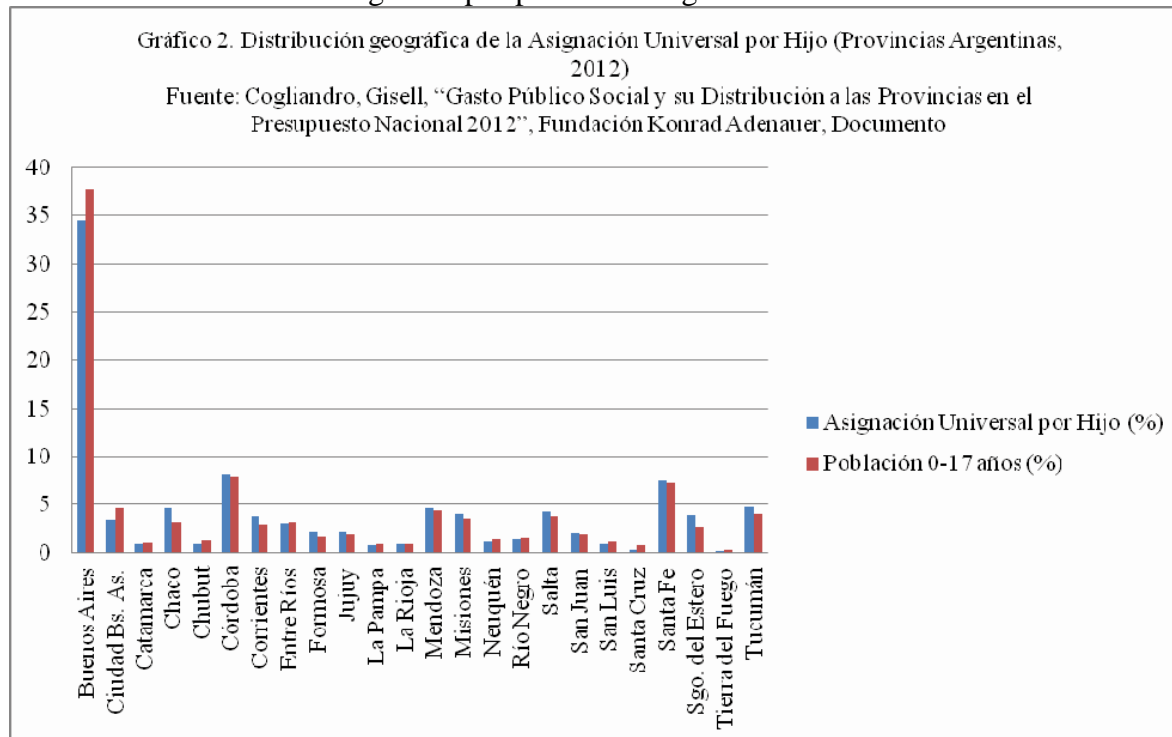
¹⁷ Idem ant.

¹⁸ A febrero de 2013, el SMVyM se fijó en \$ 2.875

¹⁹ Esto implicaba brindar los registros de los beneficiarios del Plan provincial.

El crecimiento de beneficiarios de la AUH en San Luis ha sido importante, tal y como se demuestra en el Informe del Observatorio Social²⁰, que analiza la distribución de acuerdo a la población de menores de 18 años de edad en cada provincia, lo que puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Distribución Geográfica por provincias argentinas de la AUH



Fuente: Informes de Coyuntura del Observatorio Social. Informe 33. Diciembre de 2012.

Como puede observarse, se corrobora la distribución geográfica de la AUH en función del tamaño de la población de las provincias argentinas, donde la provincia de San Luis muestra una amplia cobertura de la población entre 0 y 17 años, lo que demostraría la persistencia de altas tasas de desocupación y empleo informal. De acuerdo a los datos del Centro de Referencia San Luis (CDR) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, más de un 90% de la inversión social nacional en la provincia, correspondía a Pensiones Asistenciales no contributivas²¹.

7. La AUH desde la percepción de sus beneficiarias en San Luis

La normativa de creación y sus posteriores modificaciones han priorizado a las madres como receptoras de la AUH, dado que por lo general son las que tienen la guarda de sus hijos y las más desprotegidas en situación de pobreza e indigencia. Por ello, todas las personas entrevistadas²² son mujeres, con distintos estados civiles. Es decir, que son muy diversas las situaciones y las historias personales. En los casos en los que se contaba con la presencia de los padres, estos no poseían estudios

²⁰ Informes de Coyuntura del Observatorio Social. Informe 33. Diciembre de 2012

²¹ Rouquaud, et al (2011)

²² Se realizaron entrevistas a 50 familias que viven en barrios periféricos de la ciudad de San Luis y Mercedes, en el marco del proyecto de Extensión "Hacia una política integral a la niñez en la provincia de San Luis. El derecho a la Asignación Universal por Hijo" Dirigido por Lic. I. Rubio. UNSL

secundarios completos, ni oficios y sus trabajos eran informales y esporádicos (“changarines”). En relación a las mujeres, la mayoría cabezas de familia -también con baja calificación para trabajar- fue posible observar cómo rápidamente la AUH fue incorporada como una estrategia más dentro de las que se desarrollan en situación de pobreza e indigencia, donde ellas, a partir de la AHU, organizan el consumo familiar y van decidiendo mes a mes qué se adquiere para sus hijos.

Algunos testimonios dan prueba de lo anterior:

“Con lo que cobro de la asignación tengo la libertad de comprar todo los meses lo que necesitan mis hijas, ayuda un montonazo” (Estela)

“Con la AUH, me ayudo a mejorar la vivienda, pude construir una pared del dormitorio donde duermen mis hijos e hijas” (María)

“Como tengo otra pareja, con la asignación universal por hijo cobro lo de mis hijos, ya que el padre nunca se hizo responsable de la atención ni de ayudarme económicamente para ellos, así que es muy importante ver como lo valoran ellos” (María)

Asimismo, es posible analizar el impacto del discurso oficial en expresiones como:

Con la AUH pude obtener un ingreso para mis hijos, yo administro el dinero de la asignación, al principio la viví como un subsidio, pero ahora que se difunde más creo que es un derecho (Paola)

Según afirma una empleada de ANSES San Luis, la percepción de la AUH como un “derecho y como una obligación del Estado ha ido aumentando en los beneficiarios”, allí se reciben diariamente consultas y se plantean problemáticas sociales de las más diversas. Esto sería un importante avance en la concepción de ciudadanía. No obstante, se debería superar la debilidad institucional de la AUH en sus orígenes y que este organismo nacional, si bien cuenta con sistemas de información actualizados, sus capacidades técnico-administrativas están orientadas a la seguridad social en general, pero no para la atención de las problemáticas sociales inherentes a las familias.

En general, la AUH es apreciada como una ayuda económica destinada a los hijos, sin embargo, existen otras demandas relacionadas con el trabajo, que se pueden evidenciar en las siguientes expresiones:

“... es una ayuda, pero yo quiero un trabajo digno (gasto \$ 100 x día)... Me gustaría trabajar en una fábrica” (Judith)²³

“ahora tengo marido, mañana no sé... prefiero tener un buen trabajo, que pueda cobrar y arreglarme” (Liliana)

“es una cuestión personal... yo puedo trabajar y no cobrar un subsidio... es un derecho a trabajar...” (Norma)

Es posible inferir la existencia a nivel del imaginario de varias de las personas entrevistadas que sólo a partir del trabajo se accede al bienestar, y aunque reciban la ayuda social no se resignan a que sea para siempre.

²³ Grupo de discusión realizado en la ciudad de San Luis, el 12/10/12 en la Biblioteca Popular B° Sosa Loyola.

8. Algunas conclusiones

La situación de indigencia y de pobreza de la Argentina, aún antes de la creación de la Asignación Universal por Hijo ya era grave a pesar de la cantidad de planes y programas que de modo parcial cubrían distintos aspectos de las necesidades de las familias en estas condiciones. La AUH aparece como una forma de dar cobertura a los niños y niñas cuyos padres se encuentran en el mercado de trabajo informal o están desocupados, equiparándolos con los beneficios que reciben los trabajadores formales.

Cuando se analiza la provincia de San Luis y el plan de inclusión propio, se pudo verificar que tuvo un fuerte impacto en sus comienzos, dada la alta desocupación en la provincia, que asistía a un proceso de desindustrialización, posterior a la aplicación de la ley de promoción industrial. Sin embargo, aún en los momentos de mayor cobertura del plan provincial, no existía protección a los menores. Su paulatino decrecimiento junto al surgimiento de la AUH a nivel nacional, generó cierta competencia debido a las incongruencias políticas entre ambos niveles. No obstante, la cobertura se amplió.

Los beneficiarios en general, consideran a la AUH como una ayuda importante, que posibilita contar con un ingreso para sus hijos/hijas, en tanto se mantengan en la condición de informalidad o desocupados. Sin embargo, plantean la necesidad de trabajar, de tener un empleo digno, que posibilite satisfacer las necesidades de sus hijos.

Este estudio llevó a tener más preguntas que respuestas. Entre ellas, ¿será posible pensar en Argentina en políticas universales? ¿Se podrán complementar las políticas asistencialistas con otras de más largo plazo? En ese sentido, ¿se podrá recuperar paulatinamente el mercado de trabajo de manera tal que permita superar las tasas de desocupación e informalidad?

Esto lleva a plantear la necesidad de políticas públicas estatales que no sólo atiendan el corto plazo, sino que a su vez se planifique en lo económico y en lo social, a mediano y largo plazo, de manera tal que puedan, por un lado, generarse puestos de trabajo –a través de una política económica que atraiga inversiones- y por otro, capacitar y dar educación a amplios sectores de la población que hoy cuentan con baja calificación para ingresar al mercado laboral.

Bibliografía

Acuña, C. (2010) “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las políticas y la gestión Pública en América Latina” en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires

Arcidiácono, P. Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?” *Margen* N° 61 - junio

Auyero Javier (2001) “La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo” Manantial Buenos Aires.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Unicef Ciepp - Losada Bs. As.

Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 2602/09. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/>

Elorza, Enrique. (2001) *Revista “Integración Federal”* Publicación de la Fundación para la Integración Federal Año 2 N° 8 Noviembre

Esping-Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim

València.

Gunes-Ayata, Ayse. (1997) "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno". En *¿Favores por votos?* Auyero, J. (Comp.) Edit. Losada.

Isuani, E., Tenti, E. Golbert, L. Lo Vuolo, R. Perez, C. (1989) *Estado Democrático y Política Social*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998) *La nueva oscuridad de la política social*. Miño y Dávila Editores. Ciepp. Buenos Aires.

Martínez Franzoni, J. (2005) "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, vol II, no. 2. FLACSO*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica: Costa Rica

Oszlak Oscar (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios Cedes. Vol. 3 N° 2*.

Oszlak y O'Donnell (1981) "Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación" CEDES y CLACSO

Páez, M. y Bussetti, M. (2009) "A un lustro de inclusión. Balance y perspectivas". 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

Páez, M., Bussetti, M. Saibene, M. y Fernández, M.C.(2008) "Distribución presupuestaria y política social en la provincia de San Luis" II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. San Juan

Páez, Mónica. (2004) Tesis: "El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del '90". Maestría Economía y Negocios. N° de inventario Biblioteca FICES-UNSL: 14407

Repetto, Díaz Langou y Marazzi.(2009) "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo." CIPECC. Documento de Políticas Públicas. Análisis N° 67.

Repetto, F. (2010) "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". *Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 47. (Junio)*. Caracas.

Repetto, F. y Dal Masetto, F. (2004) "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización". En *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación Cidob. Barcelona. España

Rouquaud, I. (2012). *Políticas Públicas y cultura política. Política de vivienda y ciudadanía deficitaria*. EAE Editorial Académica Española. Lap Lambert Acadmic Publishing GmbH. ISBN 978-3-659-01154-2. Alemania.

Rouquaud, I., Rubio, I., Zavala, M. (2010) "Los desafíos de la coordinación intergubernamental: el caso de la provincia de San Luis". VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. ISBN 978-950-34-0693-9 Diciembre.

Serie de Informes de Coyuntura del Observatorio Social. Informe 33. Diciembre de 2012. "El Gasto Público Social en Argentina: un Enfoque Normativo. Disponible en: http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_informes.html

Trocello María Gloria (2004) "Cultura Política y Legitimidad Simbólica en San Luis" *Revista "Política y Gestión" Volumen 7*. Editorial: Homo Sapiens. Rosario. ISBN 950-808-422-7 Junio.