

Artículos centrales

La Asignación Universal por Hijo en el marco de la política y la seguridad social en Argentina

Susana Hintze*

Fecha de recepción: 22 de abril de 2015
Fecha de aceptación: 18 de mayo de 2015
Correspondencia a: Susana Hintze
Correo electrónico: shintze@ungs.edu.ar

*. Socióloga, Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración. Investigadora-docente y Responsable del Área de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Resumen:

El artículo describe las características de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), enmarcándola en las fuertes transformaciones ocurridas en la seguridad social en la Argentina desde el 2003 y en el debate acerca de los cambios de paradigma de las políticas sociales en la región. Con base en el discurso público registrado por los medios de comunicación, revisa la construcción de sentido sobre la legitimidad y las limitaciones de la política, desde su creación y en el contexto electoral 2015. Discute la tensión seguridad social/asistencia, que considera intrínseca a esta medida, y que

1. "Dicha Investigación fue posible gracias al financiamiento de la beca Doctoral UBA-IIGG; al Proyecto PICT 2012 - 0822 "Los Movimientos Sociales como agentes de producción de significación. Procesos de enmarcado y lucha simbólica en los campos de la comunicación y la educación", con sede en la Universidad Nacional de Quilmes, dirigido por el Dr. Marcelo Gómez. Así como por el financiamiento del proyecto PICT 2012-1293 "Imaginario, sistemas urbanos, gestión, participación ciudades", con sede en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, dirigido por el Dr. Ariel Gravano.

puede contribuir a crear condiciones de desigualdad en la protección. Desde esta perspectiva se define en las cuestiones que pueden reforzar la orientación de la AUH hacia la seguridad social, rescatando la relevancia de esta política social, la de mayor magnitud y significación en ampliación de derechos desde el retorno a la democracia..

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo – Política social – Seguridad social.

Resumo

O artigo descreve as características da Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), no marco das fortes transformações na segurança social na Argentina desde 2003 e no debate sobre as mudanças de paradigma nas políticas sociais na região. Com base no discurso público registrado pelos meios de comunicação, analisa no contexto eleitoral de 2015 a construção de sentido sobre a legitimidade e as limitações da política desde seu início. Discute a tensão segurança social / assistência, considerada intrínseca a esta medida, e que pode contribuir a criar condições de proteção desigual. Desde esta perspectiva o trabalho revisa questões que reforçam a orientação do AUH a segurança social, resgatando a importância desta política social, a de maior magnitude e significação na expansão de direitos desde a volta à democracia.

Palabras chave: Asignación Universal por Hijo - Política social - Segurança social.

¿Hacia un nuevo paradigma en la seguridad social?

En nuestro país y en América Latina, se ha comenzado a describir las transformaciones ocurridas, en las políticas públicas en general y las sociales en particular, como cambios de paradigmas. Afinando la caracterización, en un reciente encuentro¹ esta pregunta refería a lo que se mantuvo y lo nuevo en la intervención pública de los últimos años y si ha variado la relación entre los distintos actores involucrados en el diagnóstico social y el diseño de políticas (organismos internacionales, estados nacionales y locales, organismos regionales, ONG, movimientos sociales, etc.). La creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) representa un elemento de peso en la discusión sobre la aparición de un nuevo paradigma en la seguridad social en la Argentina.

Desde comienzos de los '90 y en el contexto de las reformas del estado del ciclo neoliberal, la seguridad social está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES),

organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Producto de los fuertes cambios de los que ha sido objeto la seguridad social desde el 2003, este organismo es ya muy distinto al original, habiéndose convertido en la actualidad en la mayor institución de políticas sociales:

“En los últimos años, ANSES sufrió un proceso de transformación a nivel de sus facultades como consecuencia de un conjunto de iniciativas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional. Dicho proceso se inició con la implementación del Plan de Inclusión Previsional en 2005, continuó con la creación de los programas de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE) en 2009 y 2011 respectivamente y otras iniciativas que ampliaron su espectro de acción, entre las que pueden destacarse el Programa Conectar Igualdad, orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo desde el año 2010, el programa de crédi-

1. Este trabajo retoma reflexiones realizadas en el marco del Taller "Distribución de la riqueza: nuevos escenarios, nuevos paradigmas y alternativas. Una mirada regional e integral". Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas/UBA. 30 y 31 de octubre 2014. La base se encuentra en Hintze y Costa, 2011 y Costa y Hintze, 2014.

tos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA (en vigencia desde julio de 2012), la iniciativa PRO.CRE.AR Bicentenario de entrega de créditos hipotecarios para viviendas y el programa de inclusión a la seguridad social en comunidades indígenas, entre otros” (Costa, Curcio y Grushka, 2014:18). A ellos se agregó desde enero 2014 el PROGRESAR, Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos.

Hasta el 2009 en la Argentina las asignaciones familiares consistían en transferencias monetarias -vale decir, en el pago de una suma fija, que puede ser mensual o por única vez- abonada a los trabajadores en relación de dependencia ante determinadas circunstancias de la vida. Desde la reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en 1996, éste incluye prestaciones por nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal, hijos menores de 18 años, hijos con discapacidad sin límite de edad y ayuda escolar. En octubre de dicho año el Poder Ejecutivo dispuso por decreto la creación de la AUH y dos años después se incorpora la Asignación Universal por Embarazo (AUE). La AUH es una prestación no contributiva que extiende parcialmente los beneficios de las asignaciones familiares de los asalariados formales a un amplio espectro de trabajadores. La política implementada por unidades de ANSES en todo el territorio nacional, implicó el desafío organizacional de dar respuesta en un breve lapso a una demanda de más de tres millones de niños/as y adolescentes menores de 18 años. Según la última información disponible de ANSES la cobertura alcanzaba a 3.348.032 integrantes de este sector etario en abril 2014 (ANSES, Boletín Cuatrimestral AUH; 1º Cuatrimestre 2014).

La puesta en marcha de la AUH expresa un giro en el sistema de seguridad social, en general, y de Asignaciones Familiares, en particular, en términos de su organización administrativa, sus destinatarios, el tipo de beneficio, las formas de acceso y requisitos de permanencia y las fuentes de financiamiento.

En lo que respecta a los destinatarios, la AUH amplió la cobertura del Régimen de Asignaciones

Familiares invocando el principio de “universalidad” al incorporar a los trabajadores desocupados, a los monotributistas sociales, a personas que se desempeñan en la economía informal que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y a los trabajadores domésticos. Posteriormente también incluyó a los trabajadores de temporada o con reserva de puesto de trabajo y a personas privadas de su libertad que se encuentran procesadas y que desempeñan tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal. Cabe recordar que el principio de universalidad considerado en la AUH ha sido observado por distintos autores (Lo Vuolo, 2009; Lozano y otros, 2009; Arcidiácono y otras, 2012; Pautassiy otras, 2013) por tratarse de una “universalidad ponderada” o “restringida”, es decir, vinculada a la extensión de la población trabajadora cubierta y no sobre la base del criterio de ciudadanía sobre el que se sostienen las políticas tradicionalmente universales en la Argentina (el ejemplo de mayor peso es el de la educación). En estos términos, la novedad de la AUH radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el trabajador informal (Lo Vuolo, 2009) y la consecuente ampliación de la cobertura de forma no contributiva al extenso conjunto de los trabajadores no registrados.

En tanto concepción de la política, las condicionalidades en materia de salud y educación implican para los beneficiarios de la AUH un trato diferencial que contrasta con la forma de acceso directo al sistema de la que disponen los hijos de trabajadores formales, a quienes no se les descuenta mensualmente monto alguno (hasta que acrediten el cumplimiento de los requisitos a aquellos se les retiene un 20% de la prestación). Otro aspecto que distingue la forma de acceso a uno y otro subsistema es el tope de ingresos: así, en el momento de la creación, el salario mínimo vital y móvil alcanzaba apenas al 35% del monto a partir del cual no cobraban asignación familiar los trabajadores formales. Tampoco perciben las restantes prestaciones de nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal y, hasta hace muy poco, ayuda escolar.

Las características reseñadas inscriben a la AUH en, lo que hemos llamado en trabajos anteriores,

la tensión seguridad social/asistencia que consideramos intrínseca a esta medida y que puede contribuir a crear condiciones de desigualdad en la protección. Como hemos recordado en dichos trabajos la asistencia y la seguridad social se forman en tradiciones históricas diferentes: la primera, organizada en torno del principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la persona y de su situación; la segunda, en cambio, referenciada en el reconocimiento de derechos: acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos (por lo general, trabajadores asalariados formales) pueden invocar esa condición como fuente de derechos. La extensión de las asignaciones a un número tan amplio de población y, en particular, el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no registrados, podría estar indicando un avance de la asistencia hacia un estatuto de derechos. De manera menos optimista, el proceso puede ser interpretado como una asistencialización de la seguridad social. Su inclinación hacia una vertiente u otra se encuentra sujeta a las condiciones en las que se basen los beneficios originales, es decir: "Cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda" (Hintze y Costa, 2011: 176-177)².

Sobre la tensión que deriva del propio diseño institucional consideramos entre los aspectos más valorables de esta medida el haber incluido la AUH en el pre-existente régimen de asignaciones familiares. Al igual que en éste el mecanismo de egreso es el cumplimiento de la edad máxima de cobertura (en ambos casos, para discapacidad las asignaciones son permanentes). Al no haber creado un sistema nuevo que considere a sus destinatarios como "vulnerables" o "pobres" se evita la estigmatización que fue característica de las políticas sociales neoliberales, en espe-

cial de sus programas focalizados de asistencia (que se mantiene en la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de ingreso en la región, independientemente del signo político de sus gobiernos). El vínculo con la seguridad social conecta esta política con la idea de igualdad y solidaridad, y con el reconocimiento de derechos (particularmente del trabajo) y de garantías para la reproducción de la vida. A ello contribuye también que el monto de la asignación es el mismo que el beneficio por hijo menores de 18 años vigente para los trabajadores en relación de dependencia registrados. Una medida que va en ese sentido es la incorporación de la ayuda escolar anual que cobran históricamente los trabajadores registrados, que los titulares de AUH comenzaron a percibir a partir de marzo 2015. A la inversa la tensión hacia la asistencia se expresa en el mantenimiento de un conjunto de exclusiones tanto de categorías de población como de beneficios sobre los que nos detendremos más adelante.

Más allá de la "novedad y originalidad" de la AUH (Grassi, 2012, juicio que compartimos) volvamos a la seguridad social en su conjunto en relación con la pregunta que da título a este apartado. Señalamos al comienzo que los cambios en la seguridad social vienen siendo considerados como expresivos de nuevos paradigmas. Este lenguaje aparece en el discurso desde distintos ámbitos, a continuación sólo dos ejemplos de los muchos disponibles. El Ministerio de Desarrollo Social lo relaciona con la reversión de la orientación de políticas neoliberales desde el comienzo de la gestión Kirchner. Con referencia al aumento de las pensiones no contributivas aparece lo siguiente: [...] "a partir del nuevo paradigma de las Políticas Sociales implementado desde el año 2003, basado en la justicia social y la igualdad de oportunidades, las pensiones no contributivas constituyen una herramienta sustantiva en la protección de todos los ciudadanos que no acceden al sistema contributivo de la seguridad social. Ciudadanos considerados sujetos plenos de derechos y no beneficiarios `de recursos`"³.

2. Esta prestación es utilizada por el Poder Ejecutivo Nacional como instrumento de asistencia en casos de emergencia a nivel territorial (entre otras, las inundaciones en provincias del norte en marzo 2015, en La Plata en 2013 y previamente, en ocasión de la erupción del Volcán Puyehue en la Provincia de Neuquén en 2011).

3. Kirchner, A. (2010): Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, página 80.

Una versión desde otro ámbito es la que plantean Rofman et.alli.(2013) quienes consideran aunque los esquemas no contributivos existen en el mundo y en la región desde hace décadas, se observa una tendencia a la expansión inédita por su intensidad y velocidad en los últimos años en América Latina (registran unos 18 países en la región que entre 2000/2013 introdujeron reformas que buscaban ampliar la cobertura de los adultos mayores). Lo caracterizan del siguiente modo: “Las reformas y expansiones instrumentadas en los países muestran un claro cambio de paradigma en los modelos de Protección Social en América Latina, pasando de sistemas fuertemente basados en el modelo contributivo a otros mixtos, que combinan componentes no contributivos en una proporción nunca antes registrada en la historia de estos programas” (Rofman et.alli.:54).

Si entendemos paradigma en su acepción más común de “modelo o patrón” y analizamos su naturaleza (lo centralmente constitutivo), más que ante un nuevo modelo estaríamos en todo caso en un momento de “crisis paradigmática” en que varias formas de entender la seguridad social están discutiendo entre sí. Con las dificultades que tiene extrapolar conceptos de la filosofía de la ciencia a las prácticas político-sociales, sostenemos que todavía el paradigma dominante en términos kuhnianos es el que responde a una visión de la seguridad social contributiva, en la cual los merecedores son quienes han aportado a lo largo de su vida laboral y cualquier redistribución implica “quitarles lo aportado/acumulado” para dárselo a otros sectores.

Pese a que no cabe duda sobre la ampliación de las intervenciones no contributivas en Argentina y América Latina, consideramos que no está siendo socialmente problematizada ni forma parte de la agenda política la discusión sobre qué características debería asumir en nuestra sociedad a inicios del siglo XXI el principio de redistribución, propio del funcionamiento del estado en el sentido de Polanyi, y cómo debería modificarse la solidaridad en que se basa. Si como venimos afirmando la ampliación de la concepción de la seguridad social no es un resultado sino un proceso, esta situación es esperable y a ella nos

referimos en una publicación anterior (Danani y Hintze, 2014) en la que consideramos que la protección que brinda la Seguridad Social en la Argentina es amplia en su extensión, pero sus contenidos están en discusión, y su ampliación no ha implicado, ni ha sido resultado de una política universalista. Aunque pueden reconocerse importantes debates a su favor, así como fuertes contenidos de derechos, se ha llegado a ambas situaciones a través de un camino sinuoso, que resulta en una amalgama de derechos de grupos y reivindicaciones amplias, de demandas de distinciones y reclamos de mayor acceso:

[..] Por ello afirmamos que una cobertura total no es necesariamente universalista, porque puede haberse llegado a ella a través de la sumatoria de diversas coberturas para diversos grupos. En las recientes moratorias no fue la formulación de un derecho general o amplio a la protección lo que expandió la cobertura previsional [...] sino mecanismos de subsidio a las cotizaciones y de subsidio al gasto, mediante los cuales se repuso la condición de trabajador como condición legítima para acceder a la protección en la vejez; y que, más aún, convalidó doctrinariamente -aunque flexibilizó operativamente- el principio de la contribución como fundamento de la protección.

Aunque comparte algunas de esas características, el caso de la AUH es diferente. Por un lado ha consagrado un beneficio íntegramente no contributivo; sin embargo, sigue invocando el trabajo como fundamento del derecho a la protección. De esa manera, construye un universalismo *dirigido a todos... los trabajadores*, que al mismo tiempo adquiere un sentido de reparación (trabajadores que por serlo tienen derecho; pero que por ser informales son víctimas de injusticia, que la AUH repara, si bien lo hace de manera diferencial a los trabajadores formales)” (Danani y Hintze, 2014:271).

Para continuar la analogía con la propuesta kuhniana, como en todo momento de crisis paradig-

mática los resultados de las transformaciones no son lineales, ni mecánicamente predecibles. En teoría porque como todo proceso social está sujeto a altas dosis de incertidumbre e imprevisibilidad. En la práctica porque las transformaciones son muy recientes, con poco grado de maduración social y ritualización institucional, muy dependientes de dinámicas políticas de corto plazo lo que las hace potencialmente frágiles y reversibles ante cambios políticos. Teniendo en cuenta la legitimidad de la AUH, a la que nos referiremos a continuación, es muy improbable que la reversibilidad se dé en la forma de cancelación o cambios drásticos. Tampoco hace falta, con dejar de actualizarla a niveles superiores a la inflación, en plazos breves se desactivarían sus importantes efectos redistributivos.

El reconocimiento de la política: la disputa por la legitimidad y la disputa por las limitaciones alrededor de la AUH

Señalamos ya que la inclusión es un objetivo declarado por los gobiernos democráticos e invocado por las políticas sociales y en ambos casos opera como requerimiento y sostén de su legitimidad. Varían los sentidos atribuidos según qué abarque estar incluido, esto hace diferente en consecuencia la responsabilidad del estado en la generación de la inclusión. Durante el ciclo de hegemonía neoliberal la inclusión estaba depositada en la asistencia en general y los planes de asistencia al desempleo en particular, por el contrario a comienzos del siglo se impuso la idea de que el estado debe asumir la obligación de otorgar beneficios de la seguridad social entendidos como derechos, con un compromiso no residual sino activo con el objetivo de la inclusión (Hintze y Costa, 2011).

El contexto discursivo en el que se inscribe la AUH fue forjándose en el marco del debate de largo plazo respecto de la inclusión por ingreso vs inclusión por el trabajo (núcleo fuerte del pen-

samiento gubernamental, en consonancia con la tradición del peronismo clásico), así como en el de las críticas generalizadas al modelo neoliberal post-crisis 2001/2002. Desde mediados de la década del '90 la propuesta de inclusión vía ingresos estuvo presente en los debates nacionales acerca de cómo resolver el problema de la pobreza. Inicialmente como discurso académico (CIEPP); posteriormente entra al debate legislativo (propuesta de creación de un Fondo de Ingreso Ciudadano para la niñez/ARI) y en el 2001 se constituye en bandera del FRENAPPO/Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza impulsado por la CTA en la forma de un seguro de empleo y formación. Para el momento en que la AUH fue creada por decreto seis proyectos sobre el tema habían ingresado al Congreso, incluyendo uno del Frente para la Victoria.

Entendemos que "la legitimidad es una dimensión determinante del campo y del desarrollo de las políticas en general y de las de este sector en especial [...] una creencia, que está socialmente conformada, respecto del merecimiento de reconocimiento de ciertos atributos que serán diferentes según sea la lucha social frente a la que estemos. Así, se asistirá a la legitimación (o deslegitimación) de un mandato, de un reclamo, de una necesidad, de una pertenencia, todos ellos entendidos como procesos y no como atributos de 'cosas', pues no hay políticas o propuestas en sí mismas legítimas o ilegítimas, sino que todas ellas devienen legítimas (o ilegítimas) en esos procesos" (Danani y Hintze, 2011: 19-20). Desde esta perspectiva, en lo que hace a la legitimidad de la AUH, en trabajos anteriores la rastreamos en la forma en que la prensa escrita presentaba la medida durante el momento previo, la puesta en marcha y los primeros meses de implementación⁴.

En el análisis encontramos lo que denominamos la "disputa por la legitimidad" construida en un escenario de reclamo/ reconocimiento y de una aceptación al principio generalizada en el que, sin

4. Por medio de la sistematización y registro en una base de datos de las noticias de las versiones digitales de dos medios fuertemente críticos al gobierno, Clarín y La Nación, usando como criterio de búsqueda las palabras "asignaciones familiares" y "asignación universal", los dos periodos considerados abarcaron del 01/01/2009 al 30/09/2010 y del 01/10/2010 al 31/12/2012. El discurso oficial sobre el tema se reconstruyó a partir de fuentes públicas.

embargo, los medios de comunicación revisados, a través de la palabra de distintos actores, terminaban construyendo un escenario de deslegitimación de la AUH a través de la conjunción (reiteradamente repetida) de las siguientes críticas: (i) las limitaciones a la universalidad; (ii) la metodología de creación (haberlo hecho por decreto en vez de por ley); (iii) el proceso de implementación (al comienzo referencias a las largas colas de interesados en las oficinas de ANSES, organismo que aparecía desbordado en su capacidad de atender a los beneficiarios; fraudes en la adjudicación de las prestaciones, dificultad para poder cumplir con los requisitos, mala información y, luego que empezó a ser cobrada y a incidir en la matrícula escolar, la mala situación de las escuelas para hacerse cargo de la demanda); (iv) el financiamiento con fondos de ANSES (“se le quita plata a los jubilados para darle a los chicos”) y (v) la pérdida de valor adquisitivo debido a la inflación (extensiva a jubilaciones y planes sociales).

A los tres los tres años de funcionamiento de la AUH repetimos el relevamiento. Las críticas obviamente recrudecieron durante el proceso electoral 2011, sin embargo hay que destacar que prácticamente todos los candidatos hicieron público su acuerdo con la AUH durante la campaña y luego del triunfo electoral de la Presidenta Cristina Fernández, al punto que, en ambos diarios consultados, la AUH aparece como una de las razones del éxito en los comicios; para los críticos del gobierno: lo mejor que ha hecho. Con la finalidad de hacer rápidamente visible lo que cambiaba y lo que se mantenía, seguiremos el orden de las críticas durante el primer momento de la implementación que presentamos arriba:

(i) Las limitaciones a la universalidad: este tema perdió entidad. El término universalidad fue apropiado por otros actores y con otro sentido durante el segundo periodo analizado. En las noticias de los dos diarios el tema de las asignaciones familiares de los trabajadores formales era referido fundamentalmente al reclamo sindical por la “universalización” (entendida como eliminación de los topes por categorías salariales) y el aumento del monto.

(ii) La metodología de creación: esta crítica se mantuvo reiteradamente desde organizaciones políticas, sindicales y la iglesia católica.

(iii) El proceso de implementación: a lo largo de los años 2010/12 hubo escasas noticias que se refirieran a este tema, aunque se mantenía el cuestionamiento a la situación de las escuelas. Si bien permanecían las críticas a ANSES (arbitrariedad en el manejo de los fondos, poca transparencia en la información, acumulación de funciones, haberse convertido en “la caja” más importante de que dispone el gobierno) esto no refería específicamente a la gestión de la AUH. La crítica que perduraba era la de clientelismo y manipulación política de los sectores más vulnerables, si bien con una frecuencia muy inferior a la del comienzo de la implementación.

(iv) El financiamiento con fondos de ANSES: este tema es el que tenía mayor frecuencia y un lugar destacado. Se enfatizaba el efecto que esta modalidad de financiamiento tiene sobre los que se consideran destinatarios genuinos de los fondos del organismo “comprometiendo los pagos futuros de los jubilados”.

(v) La pérdida de valor adquisitivo debido a la inflación: junto con el anterior este es el cuestionamiento con mayor continuidad y peso desde que se puso en marcha la asignación. Aparece en la voz de políticos, sindicalistas de muy distinto tipo (de las dos CTA a los integrantes de ambas CGT y no alineados a éstas), la iglesia católica, académicos, organizaciones sociales, a la vez que se remarcaba la ausencia de la voz oficial sobre el tema.

Al contrastar ambos momentos nos preguntamos qué es lo nuevo que aparecía luego de tres años de implementación de la AUH. Obviamente el tema de los resultados, que empezaban a hacerse visibles, adquirió peso en este periodo. Las noticias aparecían como reseña de estudios y evaluaciones y en la voz de diversos entrevistados en algunos casos con apreciaciones positivas: reactivación del consumo en sectores vulnerables, impulso a las ventas; apoyo a madres e hijos,

sobre todo a partir de la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AUE); incorporación, retención y asistencia escolar. Pero en la gran mayoría negativas: la AUH no logra evitar muertes por desnutrición, ni el trabajo infantil; desestimula la incorporación al mercado registrado de los informales y de las madres que cobran la asignación y atenta contra la cultura del trabajo; falta de cargos docentes e infraestructura escolar para asumir los ingresos de la asignación y a la vez la referencia a la falta de datos oficiales o privados que permitan imputar el incremento de matrícula a la AUH; no ataca la pobreza estructural, el “núcleo duro de la pobreza” solamente ha tenido impacto sobre la indigencia (utilizamos el tiempo presente debido a que en su mayoría estos cuestionamientos subsisten a cinco años de su creación).

Otro tema que afloraba en consonancia con el mayor lapso de implementación transcurrido era el reclamo por mayor control en el cumplimiento de las condicionalidades para el mantenimiento de la asignación, al respecto las noticias ponen como ejemplo virtuoso los controles de la Bolsa Familia en Brasil.

A pesar de la escasa renovación en lo que hace a las críticas, más orientadas a cambios de énfasis que de temáticas, en el segundo momento el resultado final variaba. Si bien se mantienen aspectos que hacen a lo que llamamos la “disputa por la legitimidad” tomó fuerza la “disputa por las limitaciones” de la AUH en el marco de un casi unánime reconocimiento de la necesidad e importancia de la asignación. Salvo muy pocas excepciones todas las notas y entrevistas comienzan con este reconocimiento para luego plantear la insuficiencia de monto (en razón de la inflación), cobertura (por las limitaciones a la universalidad) y de logros (en educación, salud y básicamente incidencia en la pobreza).

Todo lo anterior debería lógicamente conducir a la aseveración de su limitado cumplimiento de

derechos, sin embargo este punto destaca por su ausencia. Con excepción de quienes defendieron históricamente una renta o ingreso básico para todos los ciudadanos, en las críticas no aparece referencia a este tema por parte de aquellos a quienes los diarios dan voz. Aún más, se observa en las noticias la homologación de la AUH con planes sociales anteriores tanto por parte de funcionarios internacionales, miembros de la iglesia, partidos políticos, desligándolo del carácter de derecho que tiene en el discurso oficial.

El reconocimiento de la política en la actualidad: el discurso sobre la AUH en año electoral

Al igual que en las elecciones 2011 la AUH es una pieza ineludible en el discurso político.

En las intervenciones de la Presidenta y en las de los precandidatos a distintos cargos dentro del Frente para la Victoria, la AUH constituye uno de los pilares centrales del modelo y como tal es permanentemente rescatada en sus intervenciones.

Desde su creación para los defensores de la AUH la legitimidad se sustenta en diversos argumentos: el aporte a la expansión de derechos, su relación con el trabajo y la inclusión, la masividad, la capacidad de gestión demostrada por ANSES y la bancarización como resguardo frente al clientelismo, entre los más citados. Posiblemente como respuesta a las críticas, se observan cambios en el lenguaje con que se denominan los requisitos para el mantenimiento de la AUH. La producción oficial mutó de “condicionalidad” a “corresponsabilidad”. Este término estaba presente desde mediados de la década pasada en los estudios sobre los Programas de Transferencias Condicionadas (PCT) en América Latina y en trabajos sobre la AUH en Argentina⁵. A título de ejemplo en los seis Boletines Cuatrimestrales de la AUH que publicó ANSES entre 2011 y 2014, en el punto inicial de la publicación se realiza de igual manera

5. “El recurso a la corresponsabilidad no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los PTC, sino también alude a que los beneficiarios sean protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida y alcanzar puertas de salida de los programas en el menor tiempo posible” (Villatoro, 2007: 5). En nuestro país R. Mazzola lo define de este modo: “si hay corresponsabilidades, el Estado también tiene que cumplir con una oferta de servicios de salud y educación.” En “Cinco años, nuevos desafíos”, Tiempo Argentino, 26.10.2014 [consulta 22.4.2015]. Disponible en: <<http://tiempo.infonews.com/nota/136106/cinco-anos-nuevos-desafios>>.

la presentación de la AUH haciéndose referencia a “condicionalidades” de salud y educación; pero a partir del tercero en las notas específicas se empieza a hablar de “corresponsabilidades” (la AUH reconoce a sus titulares como “portadores de ciertos derechos humanos básicos y al estado como responsable de hacerlos efectivos”)⁶.

Muy brevemente señalaremos a continuación de qué manera se expresan los principales precandidatos presidenciales de la oposición respecto de la AUH. Para ello hemos recurrido a sus intervenciones en las redes sociales y en noticias periodísticas desde el 1° de enero 2015 a la fecha del cierre de este artículo. Revisamos también el ciclo de videos de la agencia DyN (Diarios y Noticias, <http://www.dyn.com.ar/>) que en el mes de enero preguntó a los precandidatos sobre cuáles serían sus políticas durante los primeros 100 días de gobierno.

Mauricio Macri (todas sus entradas en Facebook refieren a la CABA o su campaña en el interior) sin mayores precisiones se pronuncia a favor de la AUH de este modo: “funciona bien y hay que continuarla”⁷.

En el marco de las políticas que implementaría en los primeros 100 días de gobierno (la prioridad uno es la seguridad), la AUH es la primera medida, dentro de las sociales, que Sergio Massamenciona. Asegura su continuidad, por ley y con actualización automática cada seis meses y lo reitera así en diversas intervenciones públicas.

Poco antes de que fuera propuesta por Binner como su reemplazo en la candidatura presidencial del por entonces FA-UNEN, Margarita Stol-

bizer se dirigió a la Presidenta en una dura declaración sobre la asignación que recupera algunas de las críticas a las que hicimos referencia en el punto anterior: “Que después de casi 12 años de gobierno sigan repitiendo que la AUH es un logro resulta casi una vergüenza. Sí, es cierto, es una contención social, financiada, o explicada por los sueldos miserables de la mayoría de los jubilados, ya que todo sale de la ANSES. ¿No le da vergüenza que los pobres financien a los pobres y además que el dinero se le esfume en las manos con la inflación que golpea al bolsillo del que menos tiene? Seguimos esperando una propuesta para que los que más tienen más paguen y así hacer operativos derechos reales de los que menos tienen”⁸.

Esto dio lugar a una respuesta de Diego Bossio, denunciando la “falsedad” de la afirmación del financiamiento vía el sistema de aportes y contribuciones, explicando que del total de los ingresos de la ANSES, solo un 62% se corresponden a aportes y contribuciones, y el 38% restante proviene, entre otros, del impuesto a las ganancias, el IVA, el impuesto a los combustibles y a los cigarrillos⁹.

Un mes después, ya como precandidata Stolbizer manifestó la necesidad de sostener la AUH, aunque no sea “la gran política”. Propuso también mantener el sistema previsional, que entiende como una medida “correcta” aunque sea necesario “trabajar para aplicar el 82% móvil para jubilados”¹⁰.

Por su parte De la Sota aseguró que en caso de ser electo “duplicará” la AUH porque “el costo presupuestario que tiene es mínimo y lo que ayuda es muchísimo”. No se considera un “opositor tonto” y por eso no plantea “que todo es malo”¹¹.

6. ANSES, Boletín Cuatrimestral AUH; 3º Cuatrimestre 2013, página 3.

7. “Las definiciones políticas de Mauricio Macri”, en *línea*, entrevista en *Minuto Uno* 25/2/2015 [consulta 22.4.2015]. Disponible en: <<http://www.gustavosylvestre.com/noticias/las-definiciones-politicas-de-mauricio-macri-en-entrevista-en-minuto-uno>>.

8. Margarita Stolbizer: “Carta abierta a la Presidenta de la Nación” [consulta 22.4.2015]. Disponible en: <<https://www.facebook.com/Stolbizer>>, entrada del 23/2/2015.

9. “Estos impuestos los pagan todos, sean trabajadores formales o no formales. Por eso, así como existe un sistema de Asignaciones Familiares para los trabajadores formales, es justo que el Estado acompañe a las familias y a los niños de los trabajadores informales con la AUH. Porque todos pagan estos impuestos”. [consulta 22.4.2015]. Disponible en: <https://www.facebook.com/notes/diego-bossio/carta-abierta-a-la-diputada-stolbizer-en-defensa-de-la-asignacion-universal-por-hijo>, entrada 25-2-2015.

10. Nota del 26.3.201. [consulta 22.4.2015]. Disponible en: <<http://www.telam.com.ar/notas/201503/99296-stolbizer-asignacion-universal-por-hijo.html>>.

11. Nota del 18.1.2015 [consulta 22.4.2015]. Disponible en: <<http://www.lavoz.com.ar/politica/de-la-sota-promete-duplicar-la-asignacion-universal-por-hijo>>.

No queda claro como lograría duplicarla, teniendo en cuenta que lo primero que menciona en sus acciones de los primeros 100 días es una rebaja en un 30% de todos los impuestos para "dinamizar y volver a poner en marcha la economía".

De lo aquí reseñado, declarativamente, la continuidad de la AUH no parece estar en peligro y, por otra parte, nadie lo diría abiertamente en campaña. En los discursos anteriores se puede distinguir quienes manifiestan mayor conocimiento de la problemática alrededor de la asignación, mayor interés vía el reconocimiento explícito. Y en todos los casos, al analizar el conjunto de las intervenciones de estos precandidatos, se observa la inconsistencia entre las medidas económicas que proponen -más o menos explícitamente de ajuste- y el pleno funcionamiento de la AUH que acuerdan en preservar.

Reflexiones sobre el futuro

Más allá del clima político que expresan los discursos de campaña vale la pena detenerse en una mirada de más largo plazo. Del análisis del debate público de un quinquenio así como de la revisión de la bibliografía se observa un acuerdo (en el que nos incluimos) en ciertos puntos. Uno de ellos es la necesidad de concretar una universalidad hasta el momento parcial o relativa. A más de cinco años de creación se mantienen las siguientes exclusiones: los que perciben ingresos por encima del salario mínimo; el sexto hijo no es abarcado por la AUH ni tampoco por las pensiones no contributivas destinadas a madres de 7 o más hijos; los monotributistas. Esto excluye, por ejemplo, a los cooperativistas de trabajo y resulta inconsistente con la promoción del trabajo cooperativo que postula el Programa Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social creado pocos meses antes de la AUH (cuyos integrantes perciben la AUH como monotributistas sociales). El peso de estas exclusiones fue registrado por la ENPROSS en el año 2011:

un 13,2% de hogares tenían menores "excluidos por la normativa"¹².

Hacia una ampliación de derechos debería considerarse la inclusión de los monotributistas con ingresos del nivel de los trabajadores registrados que perciben asignaciones familiares e, incluso, fijar ese nivel en vez del salario mínimo para quienes son destinatarios de la AUH (hay casos ya de AUH observadas debido a que ANSES registra montos mayores por cruce de los ingresos con el uso de tarjetas de crédito). Modelo en esta línea es la decisión oficial (junto con el último aumento de la cuota) de modificar el tope para la percepción del PROGRESAR, que desde marzo pasa a ser de tres salarios mínimos, unos catorce mil pesos por grupo familiar. La idea de universalización que la Presidenta expuso en el anuncio de la medida puede hacerse extensiva a la AUH. Cristina Fernández mencionó la finalidad de "universalizar esta política", con la intención de "que estudien y se preparen todos", a lo cual se suma la simplificación de los trámites "de manera de no llegar solamente a los sectores sociales más vulnerables, sino llegar a todos los sectores".¹³

Para disminuir los riesgos de una "desactivación de hecho" sería necesaria la incorporación de algún sistema de actualización similar al provisional. Un mecanismo de este tipo debería ser extensivo al conjunto de las asignaciones familiares, ya que diferenciarla en este reclamo aporta a la diferenciación entre una y otra.

Todo lo anterior contribuiría a balancear hacia el primer término lo que hemos llamado la tensión seguridad social-asistencia. Hasta el momento el carácter asistencial se refleja en el mantenimiento de las exclusiones en los años transcurridos y toma carne en el planteo de actores de distinto tipo que consideran la AUH similar a planes asistenciales de periodos anteriores o como un programa de transferencia condicionada de ingreso del tipo de los que se hacen en otros países. Hacia

12. Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014): Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 ENAPROSS, Buenos Aires. Disponible en www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/Enapross/Libro%20ENAPROSS%20interior.pdf.

13. Presidencia de la Nación, jueves, 12 de marzo de 2015. La Presidenta anunció el aumento de la cuota y la universalización del programa Progresar [consulta 22.4.2015]. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/informacion/actividad-oficial/28529-la-Presidenta-anuncio-el-aumento-de-la-cuota-y-la-universalizacion-del-programa-progresar>.

la seguridad social lo ha inclinado recientemente, como ya señalamos, la medida de incorporarle la escolaridad anual.

Una ubicación más orientada al plano de la seguridad social le quitaría fuerza a la “disputa por las limitaciones” a la que hicimos referencia arriba: en muchos casos se cuestiona a la AUH por no cubrir aspectos que van más allá de lo que es pertinente al diseño de la política y lo que sus objetivos habilitan. ¿Puede una medida de política como esta, a pesar de todo su valor, resolver los problemas de educación, salud, trabajo infantil, pobreza estructural, que arrastra la sociedad argentina? Por reducción al absurdo: ¿se le reprocharía algo similar a las asignaciones de los trabajadores formales en similares situaciones sociales o a los beneficios previsionales?

Pese a su escasa razonabilidad, un cuestionamiento de este tipo muestra sin embargo la centralidad de la AUH en el conjunto de las políticas sociales. La AUH ha puesto sobre la mesa problemas que se venían observando en estas políticas. En ese sentido, se puede decir que tensiona no solamente la relación seguridad social-asistencia, sino también las políticas sociales sectoriales: la “corresponsabilidad” del estado para generar condiciones que sostengan la demanda de salud y educación requerida para dar cumplimiento a las condicionalidades. El sector salud vía el Plan

NACER y desde el 2012 el Programa SUMAR, parece haber tenido una mayor capacidad de respuesta ante la nueva demanda que el sector educativo, en el cual siguen apareciendo cuestionamientos dentro de la escuela. En particular en lo que hace a su legitimidad y los recursos disponibles para enfrentar el regreso y permanencia en las aulas propiciado por la asignación, visible sobre todo en el nivel medio. Mirado desde el punto de vista territorial en algunas provincias la AUH ha impactado en los propios sistemas de políticas sociales por la desactivación y cambio de programas para responder a su intervención.

En síntesis, con o sin cambio de paradigma, es difícil hoy pensar la protección social en la Argentina sin tomar en cuenta el peso de la asignación universal. Los aspectos limitantes que se señalaron de ninguna manera desvirtúan la relevancia de esta política social, posiblemente la de mayor magnitud y significación en ampliación de derechos desde el retorno a la democracia por cómo, cuántos y a quienes protege. En una coyuntura temporal y un escenario político en que -en el marco de la democracia conseguida- se deberá dirimir la orientación política del país en los próximos cuatro años, nos parece central rescatar la importancia de la AUH y la necesidad de defenderla como derecho sobre el cual la sociedad argentina no debe permitir vuelta atrás.

Bibliografía

- Arcidiácono, P.; Carmona Berrenechea, V., Paura, V. y Straschnoy, M. (2012): “*La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?*”. En: Pautassi, L. y Gamallo, G. (coordinadores): *Más derechos, ¿menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Costa, M. I; Curcio, J. y Grushka, C. (2014): *La institucionalidad de ANSES en el sistema de seguridad social argentino*. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En: Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Ediciones UNGS.
- Costa, M. I. y Hintze, S. (2014): *Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de implementación*. En: Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Ediciones UNGS.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011): *Introducción: “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”*. En: Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Ediciones UNGS.
- Grassi, E. (2012): “*La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición*”. e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Vol. 10, N°39, Buenos Aires, abril-junio. Disponible en <www.iealcsociales.uba.ar/publicaciones/elatina>.
- Hintze, S., Costa, M.I. y Beccaria, A. (2014): *La protección de la Asignación Universal por Hijo a nivel subnacional*. Revista Realidad Económica, año 2014, N° 286, Buenos Aires.
- Hintze, S. y Costa, M.I. (2011): “*La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección*”. En: Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*, Ediciones UNGS.
- Lo Vuolo, R. (2009): “*Asignación por hijo*”, Serie Análisis de Coyuntura N° 21, CIEPP, Buenos Aires.
- Lozano, C.; Raffo, T. y Rameri, A. (2009): *Universalización o ampliación de la cobertura?*, Documento del Instituto de Estudios y formación de la CTA. Disponible en <http://www.cta.org.ar/base/article14243.html>.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013): *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*, Serie Políticas Sociales, CEPAL-UNICEF, Chile.
- Rofman, R.; Apella, I. y Vezza, E. editores (2013): *Más allá de las Pensiones Contributivas*, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Villatoro, P. (2007): *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Documento presentado en el Seminario Internacional “*Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*”, con el apoyo de la GTZ, organizado por la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del Gobierno de Brasil en Brasilia, Brasil, 20 y 21 de noviembre de 2007. Disponible en <http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/1/30291/cepal_pablovillatoro_ptc.pdf>.