

“Derechos sí, pero mientras tanto”. Apuntes sobre la Asignación Universal por Hijo y las condicionalidades educativas.

Pilar Arcidiácono (CONICET/UBA)

Resumen

Argentina representa un caso paradigmático en materia de transferencias de ingresos a las familias con hijos. Por la masividad que logró a través de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) que desde 2009 extendió las Asignaciones Familiares (AAFF) que históricamente correspondían a los trabajadores asalariados formales hacia sectores desocupados y trabajadores informales logrando una cobertura de aproximadamente 3, 5 millones de niños/a mensualmente¹. Pero también por el salto que dio respecto de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) vigentes en la región. Incorporó la AUH como parte de la “seguridad social no contributiva” retirándola de la órbita de las burocracias asistenciales, estableció su acceso permanente (mientras que los programas anteriores imponían cupos y fechas de cierre de inscripción), generó un aumento regular de la transferencia y se equipararon los montos entre las Asignaciones de uno y otro sistema. Hasta aquí, la AUH se aproxima al universo de la seguridad social contributiva.

A la vez, la AUH arrastra de los PTCI un conjunto de mecanismos de control, sanción y merecimiento que resultan más próximos a los supuestos de responsabilización individual y a los formatos focalizados/residuales². Se trata principalmente de la exigencia de un conjunto de condicionalidades de salud y educación para niños/as cubiertos en la AUH que de incumplirse se da de baja de la prestación. Un detalle no menor es que estos requisitos son exclusivos para esta Asignación y no para las AAFF. Este trabajo sugiere que las condicionalidades sólo pueden comprenderse por el tipo de arreglo institucional que representa la AUH como por el perfil de la población a la que está destinada (“quienes no contribuyen”) en un contexto

¹ La cobertura de la AUH se ha mantenido constante desde su creación, oscilando en torno a 3,5 millones de niños/as. Suspensiones (por incumplimientos de contraprestaciones) se compensan con altas de personas que van incorporándose al sistema y otros que luego de la suspensión regularizan su situación y se reincorporan. Al momento de finalizar este trabajo, el último dato disponible para la Junio 2015 es de 3.385.490. Fuente: <http://www.transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/estadisticas>. (última consulta 1 de julio de 2016)

² Danani y Hintze (2011) hacen referencia a la idea de “contrareforma” proceso de contraposición a las políticas desarrolladas bajo hegemonía neoliberal, pero que a la vez convive con instituciones e intervenciones de nuevas bases, opuestas a las anteriores, con rasgos previos que fueron internalizados, explícitamente o no.

argentino caracterizado por la fortaleza simbólica e institucional del sistema clásico de la seguridad social organizado a partir del trabajo asalariado.

La AUH combina la masificación de la seguridad social no contributiva con un repertorio de mecanismos de control. Esto invita a pensar nuevos marcos analíticos para complementar los típicos abordajes en materia de programas sociales o política social focalizada. Muy esquemáticamente, en este campo tuvieron y tienen protagonismo los estudios microsociales y los abordajes etnográficos que recuperan los universos de sentido de los destinatarios de las políticas en diversos territorios o las miradas moralizantes más propias de la Ciencia Política con énfasis en el momento del “acceso” y en las mediaciones “extra-institucionales” entre el Estado (o gobierno) y los destinatarios de la política. Estas miradas suelen “exportarse” para comprender la AUH, sobre todo en la medida en que se trata de una política destinada a sectores pobres/desocupados/trabajadores del sector informal que vienen siendo destinatarios del amplio abanico de programas sociales. De hecho, según datos oficiales el 57% de los destinatarios de la AUH ya había recibido un plan social nacional, provincial o municipal en los últimos 10 años (MTEySS, 2014).

Lo cierto es que la arquitectura de la AUH como parte de la seguridad social elimina *a priori* mediaciones extra-institucionales (con el objetivo de “desclientelar” la política) pero involucra otro conjunto de actores en el marco de las exigencias de certificación de las condicionalidades. Se trata de los “burócratas de nivel callejero”³ (Lipsky, 1983) (es decir agentes educativos y sanitarios que tienen a su cargo la certificación de la condicionalidad) y las propias burocracias técnico profesionales de la seguridad social a nivel nacional. Son estos actores centrales a la hora de definir normativamente (o no) los criterios para el cumplimiento y control de las condicionalidades. La permanencia o no en la política constituye un elemento clave en la provisión de bienestar para las familias al asociarse con la posibilidad de sostener los niveles de consumo y la capacidad de prever gastos. A nivel del sistema de seguridad social la “no permanencia” (la baja) es la contracara de la disminución en la capacidad de cobertura al excluir a quienes no cumplen con este requisito.

³ El autor hace referencia como los típicos casos de “burocracias de la calle” a maestros, policías y otro personal que vela por la aplicación de la ley, trabajadores sociales, jueces, abogados y personal de los tribunales, trabajadores de la salud y diversos empleados públicos que conceden el acceso a los programas de gobierno y prestan servicios con ellos.

Metodológicamente, el artículo presentado analiza los diseños normativos e institucionales de la política suponiendo que éstos brindan pistas para conocer los márgenes que tienen las burocracias en el campo de la seguridad social no contributiva. No se trata de una visión etapista de la política pública que considere los “problemas de implementación” como desvíos de un diseño original contemplado virtuosamente que luego en el territorio desvirtúan (u “honran”) el diseño fundacional de la política, ni de visiones que suponen coherencia, racionalidades lineales o que tienen nociones totalizadoras sobre el Estado y los gobiernos⁴.

La investigación marco⁵ de la que surge este artículo estuvo basada en un análisis de política pública que utilizó técnicas cualitativas. Se combinaron una serie de entrevistas a informantes claves de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) donde se inserta esta política, con el análisis de normativas de diferente nivel, documentos institucionales, versiones taquigráficas de exposiciones del Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso de la Nación.

Asimismo se hizo uso frecuente de la herramienta de pedidos de información realizados en el marco Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública⁶ para obtener insumos no disponibles en las páginas web institucionales. Asimismo se recuperaron diversas investigaciones sobre la AUH que realizaron trabajos de campo en distintos territorios y aportan información fundamentalmente para comprender el rol de las burocracias.

⁴ Oscar Oszlak (1984) en la década de los ochenta alertó sobre el carácter contradictorio del funcionamiento del aparato estatal, en tanto arena de conflicto político, como un rasgo constitutivo, antes que como una ‘incongruencia’ o ‘patología’.

⁵ Esta investigación se enmarca dentro del plan de trabajo de la Carrera de Investigador Científico del CONICET, titulado “Arreglos institucionales y actores de la política social no contributiva (2003-2014)”.

⁶ Este artículo centrará su atención en aquello acontecido hasta la finalización de la gestión de la Presidenta Cristina Fernández el 9 de diciembre de 2015.