

AUH, hoy



*Alexia Abaigar**

El 29 de octubre del 2009, a través del Decreto presidencial N° 1602, se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (de ahora en más AUH). Mucho se ha debatido acerca del modo en que se estableció la AUH, ya que no se dio el debate en el Congreso. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner venía de una derrota electoral en la provincia de Buenos Aires en las elecciones legislativas de ese mismo año, luego del gran conflicto con el sector agropecuario en 2008 por el proyecto de ley de retención a las exportaciones (la conocida Resolución 125).

Si bien ya venían avanzando en políticas públicas con enfoque de derechos, el gobierno, ante la inestable situación política, avanzó con esa medida mediante decreto.

La AUH modifica la Ley N° 24714 que establece el régimen de Asignaciones Familiares creando un subsistema no contributivo destinado a niños, niñas y adolescentes cuyo grupo familiar se encuentre desempleado o que trabaje en la economía informal. Es decir, amplía el universo de sujetos destinatarios de esa política social. Se dispuso a la ANSES como organismo de aplicación depositando a uno de los tutores/as mensualmente el 80% del monto de la asignación, dejando un 20% restante que se paga a fin de año una vez que se demuestre que el niño/a asistió a la escuela y realizó los controles de salud correspondientes a su edad.

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Maestranda en Políticas Sociales. Actualmente directora de Sensibilización y Promoción de Derechos en el Ministerio de Mujeres y Diversidad de la PBA. Experiencia en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de género.

En 2011 se amplía la AUH con la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AxE), que contempla a las mujeres en su período de gestación con la condicionalidad de realizar, para el cobro del 20% restante, los controles de salud pertinentes.

Muchísimos son los debates que han surgido alrededor de la AUH, medida vigente aún hoy en día. Amada y odiada en igual medida al menos desde los discursos que circulan en los medios, la realidad es que ninguna propuesta política, de la ideología que sea, pudo y puede ignorarla. Tal fue así que en el 2015 durante la campaña de Mauricio Macri a presidente, quien finalmente llegó al poder, se tuvo que comprometer a seguir garantizando derechos como este, adquiridos en períodos presidenciales anteriores.

En un país como Argentina donde hay un alto porcentaje de niños pobres e indigentes, la necesidad de medidas paliativas está constantemente en auge y también lo estuvo en el momento de la creación de la AUH.

Según palabras de Oszlak y Gatman,

La agenda estatal suele reflejar las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial). El estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo (Oszlak y Gatman, 2007: 79).

Más allá de las críticas que pudo recibir por diversos motivos, ya sea por el modo de su implementación, las condicionalidades, los montos, etc., la resolución de la cuestión social de la pobreza en la infancia era una temática presente en la agenda y aún más desde la crisis económica del 2001. Para el gobierno de aquel momento fue claro que debía ocuparse de brindar alguna respuesta. El autor Luis Aguilar Villanueva (1992) entiende los problemas de la política como construcciones sociales, y reflexiona acerca de las acciones de gobierno en clave de agenda:

La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide, decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención (Villanueva Aguilar, 1992: 28).

Para el análisis de cualquier política social es indispensable detenerse en la construcción del sujeto destinatario: niños/niñas y adolescentes en situación de pobreza. Para ello tomaremos el trabajo de

Roxana Mazzola (2015) que hace un recorrido histórico por las intervenciones del Estado respecto de la cuestión social de la infancia y la evolución de los derechos de las niñeces en el plano nacional. La autora implementa una metodología de clasificación de paradigmas en su interrelación con los modelos políticos de cada período de gobierno; ellos son: paradigma de la situación irregular; normalización de la infancia; protección restringida y el que corresponde con la aparición de la AUH que va de 2003 a 2015 de la protección ampliada de la infancia.

Este paradigma contempla un enfoque de derechos que incorpora la Convención Internacional de los Derechos del Niño y coloca al Estado en un rol de nivelador de inequidades a nivel nacional. En un país federal como Argentina, en general y en particular, con la cuestión de la niñez se avanza de manera muy heterogénea según cada jurisdicción, es decir, las intervenciones varían según la provincia y el municipio donde cada sujeto destinatario habite.

La definición del sujeto de la política social de la AUH trae aparejada la discusión en torno a la universalidad vs. la focalización. Las políticas neoliberales de los noventa extendidas en toda la región, no solo en Argentina, utilizaron la focalización como medida paliativa de los efectos de la crisis que ellos mismos alentaban a partir de las privatizaciones, de la desregulación de la economía con su consiguiente efecto, como altos índices de desempleo, procesos inflacionarios, etc. De esta manera, lograron “segmentar” focos de conflicto dirigiendo políticas específicas que no atacaban la raíz de los problemas, pero sí intentaban contener el estallido social. El neoliberalismo arremetió contra la capacidad organizativa de la sociedad, denostó a los gremios y puso en el foco de la escena el paradigma del merecimiento. Eran pobres quienes no se esforzaban, quienes de alguna manera con esa actitud elegían serlo. La AUH, en su espíritu de universalidad a partir de la ampliación del espectro de cobertura de las asignaciones, logra acciones redistributivas,

Incluso concebida con particularidades perfectibles, con esta política se manifiesta el pasaje de una concepción de justicia distributiva como justicia de mercado, a una concepción un poco más cercana a la noción de justicia redistributiva (Mazzola, 2015: 56).

Por su parte, Danani (2017) también aporta al debate entre universalismo y focalización deteniéndose en el sujeto de la política universal: si el universalismo alcanza a un “todos”, ese todos también alude a un sujeto individual; por ende, las políticas universales van de la mano con una concepción de ciudadanía. La AUH fue una de las grandes banderas del gobierno kirchnerista en todos sus períodos, aunque debemos aclarar que, si bien es una política dirigida a los niños/niñas/adolescentes, la estrategia discursiva y mediática se centró en la mujer como beneficiaria (indirecta) de la asignación. La universalidad en las políticas, entonces, requiere una fuerte capacidad de disputa de sentidos. En palabras de Danani:

Al universalismo, en cambio, se llega por la política, porque sólo un proyecto político puede reconstruir un problema y su solución, como generalidad; sólo la deliberación y la lucha política pueden producir aquella interpelación que constituya al sujeto social y político que lo comprenda (Danani, 2017: 91).

A pesar de que ya han pasado 15 años desde la sanción del decreto, su valoración es muy dinámica y oscila según las propias tendencias de las ideologías imperantes y especialmente por el concepto de pobreza vigente en cada época.

Otra gran dicotomía en torno a la cuestión de la pobreza entendida como modelos de gobierno es el par igualdad de posiciones vs. igualdad de oportunidades. Podríamos, por ejemplo, establecer el paralelismo con las concepciones de socialdemocracia versus liberalismo. O para ejemplificar más claramente en nuestro país, gobiernos de tinte populistas y gobiernos neoliberales, respectivamente. Hoy en día es una discusión muy vigente ya que nos encontramos desde hace pocos meses bajo un gobierno “autopercebido” liberal, que constantemente pregona la libertad, cuando en los cuatro meses que lleva de gestión solo ha avanzado en detrimento de derechos sociales que garantizan justamente las libertades de los individuos. Dubet (2012) caracteriza ambos modelos con sus ventajas, desventajas y posibilidades. La igualdad de posiciones busca reducir las desigualdades estructurales marcadas por la etnia, el sexo, la clase social, la formación, la edad, etc., entendiéndola como un modelo de justicia social. Fue impulsado en un principio por el movimiento obrero en la lucha por la ampliación de la seguridad social. La igualdad de oportunidades, por su parte, se centra en el individuo y su posibilidad de la movilidad social a partir del mérito propio. Lo hace a partir de reducir las discriminaciones, pero ignorando las desigualdades estructurales presentes en toda sociedad.

Además del movimiento obrero, el feminismo es otro actor clave que ha hecho grandes aportes en la comprensión de las desigualdades sociales basadas en el sistema sexogenérico. En lo que respecta a la AUH, ha sido criticada incluso por algunos sectores del feminismo por reforzar los roles de género cristalizando la sobrecarga de tareas de cuidado. Esto tiene que ver con que se prioriza el cobro de la asignación por parte de las madres y así se institucionaliza que sean ellas quienes deban garantizar la escolaridad y los controles de salud de sus hijos/hijas. Desde nuestra mirada consideramos que esa sobrecarga es algo que de todas maneras sucede, pero la AUH les habilita cierta autonomía económica que en muchos casos si no fuese por esta medida no ocurriría.

La desigualdad de género muchas veces es olvidada en la formulación de políticas públicas, ya que no se tiene en cuenta, por ejemplo, la desigualdad que hay al interior de los propios hogares a partir de la brecha salarial, que deja a las mujeres en un 35% por debajo de los varones. Si bien en los últimos años hemos vivenciado no solo en nuestro país sino también a nivel mundial una avanzada en materia de visibilización de las problemáticas de género y sus consecuentes acciones, aún estamos muy lejos de acortar dichas brechas. Silvia Levin (2013) analiza el género en las políticas públicas:

Subrayamos, entonces, que el género no constituye una categoría aislada ni una perspectiva suplementaria de otras para analizar los procesos políticos, sociales, económicos, culturales y simbólicos. Está inmerso en la trama de todas las relaciones sociales y en la medida que lo visualizamos podremos dar cuenta sobre la forma en que todos esos procesos estructuran esas relaciones (y viceversa) y actuar para transformarlas (igualdad/desigualdad/más igualdad); si lo negamos, también está, pero naturalizado y perpetúa las desigualdades (Levin, 2013: 41).

La autora se refiere a la AUH como una transferencia condicionada de ingreso (TCI) y, pensando en su impacto real, considera que si bien ha generado un aumento en los ingresos económicos de las familias destinado a las niñeces, no ha logrado reducir las brechas de las desigualdades de género imperantes. Por esto mismo, volviendo a la discusión de los modelos de igualdad de posiciones e igualdad de oportunidades, afirma que la política debería poder combinar ambos enfoques, ya que la estrategia de las TCI es insuficiente para confrontar la pobreza provocada por la desigualdad de género.

Son muchos los desafíos a futuro que deben enfrentar quienes tengan la responsabilidad de llevar adelante y profundizar los alcances de la AUH y es muy vasto también el camino recorrido. Los actores y las instituciones involucradas en esta política de alcance nacional son muchas: ANSES como organismo de aplicación, las políticas desarrolladas en los niveles nacionales como el Ministerio de Educación (hoy devenido en Secretaría) y de Salud, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, las dependencias de educación y salud de cada provincia y cada municipio, entre otros (Mazzola, 2015). Esto habla de la inmensa territorialidad que esta política conlleva, moviliza sectores, actores, etc. Los certificados de asistencia de las escuelas para el cobro del 20% anual, los conflictos que eso representa para autoridades educativas cuando efectivamente no pueden dar cuenta de esa asistencia, pero saben lo que implica no firmar la constancia, lo mismo sucede con las salitas de barrio y los controles de salud.

Además de las limitaciones mencionadas anteriormente, se debe poder dar un paso más allá para volver a centrar la mirada en las niñeces y juventudes para no hacerlo desde la mirada adulta con nuestras prácticas y sentires. Ampliar el horizonte de derechos y garantizar espacios para que ellos/ellas se organicen y puedan hacer escuchar su propia voz, como en los centros de estudiantes o en clubes barriales. En palabras de Mazzola:

El interés superior del niño, principio vital de la Convención, es interpretado, en general, de manera adultocéntrica y, muchas veces, etnocéntrica, bajo un modelo occidental marcadamente individualista. En este marco como afirma Cussianovich (1994), se hace cada vez más necesario hacer el tránsito desde la doctrina de protección integral de la Convención hacia una doctrina de protagonismo infantil y juvenil efectivo (Mazzola, 2015: 67).

Referencias bibliográficas

- Arias, A. (diciembre de 2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Margen. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (71).
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37. Facultad de Ciencias Sociales - UBA.
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad*, 239.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. R. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Fraser, N. (agosto-diciembre de 2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6.
- Levin, S. (2013). El género en las políticas públicas: ¿una opción o una obligación? *Cátedra Paralela*, 10, 40-64. <https://doi.org/10.35305/cp.vi10.134>
- Mazzola, R. (2022). Infraestructura del cuidado. Conceptualización, balance y perspectivas. *Papeles de Coyuntura* de FLACSO Argentina.
- Mazzola, R. (2015). Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina (caps. I y V). Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. y Gatman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Iberoamericana. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII, 79-110.
- Scribano, A. (2008). Lluve sobre mojado: pobreza y expulsión social. En M. I. Bertolotto y M. E. Lastra (comps), *Políticas públicas y pobreza: en el escenario post 2002* (pp. 37-59). Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Villanueva Aguilar, L. (ed. y estudio introductorio) (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.