

LAS MEMORIAS DEL “PLAN” EN EL CONURBANO BONAERENSE. REFLEXIONES ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

por M. Claudia Cabrera¹

I. Introducción

En este trabajo se presentan resultados de un trabajo de campo más amplio, realizado durante el año 2011 en 10 barrios populares del Conurbano bonaerense en el marco de un convenio firmado entre el Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), indagando este artículo, en particular, acerca de la forma en la que se implementa en el territorio el acceso a la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Se parte de una premisa que no se pondrá en discusión en el artículo. Es la que se desprende de la afirmación de que la AUH no tiene un carácter universal, y que se encuentra ampliamente justificada por los argumentos propuestos por Calvi, Cimillo y Chitarroni (2011), Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy (2011) y Grassi (2012). Aquí se discute, entonces, la capacidad de este programa de alcanzar los estándares de universalidad definidos en las normas de su creación y en los procedimientos de su implementación en el territorio.

Del análisis empírico se desprenden dos cuestiones fundamentales que obstruyen la posibilidad de universalización de la asignación en los términos en los que esta política define universalidad: la primera se vincula con la cobertura y la segunda, que encastra con la anterior, se relaciona con los

¹ Doctora en Ciencias Sociales (Flacso); Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (UBA); UNDAV. E-mail: mccabrera@undav.edu.ar.

modos en los que en el territorio funciona la memoria del “plan”, restringiendo la aplicación universal de la AUH, no sólo por las condicionalidades definidas en la normativa, sino por la imposibilidad de salir de esa lógica que tensiona la construcción de la Asignación como un derecho.

El trabajo contiene cinco apartados. En el primero se describe brevemente la metodología utilizada en el campo y se presenta un cuadro de los barrios relevados y los criterios de selección de los mismos. En el segundo se plantea la discusión acerca del sentido de este programa que, en algunos casos, es definido como una política de lucha contra la pobreza, y en otros —desde una perspectiva no contradictoria con la primera—, como una política que apunta a ampliar derechos (existiendo un consenso entre quienes adhieren a esta posición, acerca de que los derechos que se reconocen son los de los trabajadores informales). Los dos apartados siguientes analizan datos empíricos a la luz de estas dos posturas y en el último se plantean algunas reflexiones finales.

II. Metodología

En este artículo se presentan:

a) Resultados de un trabajo de campo realizado en 10 barrios del Conurbano bonaerense durante el año 2011 (Cuadro 1), cuyo objetivo fue obtener datos empíricos sobre las condiciones de vida de los hogares de barrios populares de dicho conglomerado, a partir de cuatro dimensiones definidas como ejes del estudio: hábitat, trabajo, producción y consumo. Para la recolección de datos se utilizaron técnicas cuantitativas y cualitativas. Concretamente el trabajo de campo consistió en un relevamiento mediante encuestas o censos, entrevistas en profundidad a vecinos del barrio y funcionarios municipales, y un relevamiento de las condiciones urbano-ambientales por parte del equipo en el territorio. El trabajo de campo cuantitativo consistió en la realización de una encuesta por muestreo en cada barrio, que contó con un diseño probabilístico estratificado en etapas, y en la cual se aplicó una selección sistemática en cada estrato. En el caso del barrio Alsina se realizó un censo por haber una cantidad de viviendas inferior a 200. El tamaño de la muestra se determinó de forma tal de obtener estimaciones de variables categóricas referidas a viviendas y a hogares con un margen de error no mayor a 5 puntos porcentuales y con un nivel de confianza del 95%. Las

estimaciones de variables categóricas referidas a individuos poseen un margen de error menor, con el mismo nivel de confianza. La muestra fue ponderada para el análisis de los datos.

b) Los resultados de un censo realizado en octubre de 2009 en el barrio Villa Inflamable de Avellaneda, realizado por dicha municipalidad, los cuales permitieron evaluar el impacto que tiene allí la AUH.

III. Los sentidos de la AUH

Este artículo analiza, desde la intencionalidad de la propia normativa que instaura la AUH, qué vinculación existe entre los principios de universalidad que este programa define y su implementación en el territorio. En este apartado se abordan dos posibles objetivos centrales (no excluyentes ni contradictorios, pero que hacen hincapié en una u otra dimensión respecto del sentido con el que fue instituida la AUH). Este programa puede ser entendido, entonces:

a) Como una política de lucha contra la pobreza. Siguiendo esta postura, Roca² (2011: XX) señala que:

El objetivo fundamental de la implementación de la AUH para la protección social a niños, niñas y adolescentes, fue elaborar e instrumentar una política pública masiva de reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, y favorecer a los sectores de menores recursos. En este sentido, ante la configuración de un mercado de trabajo precarizado y frágil, producto de largos años de destrucción y reducción de los derechos laborales (desde 1976 con la Dictadura y posteriormente en los noventa con la implementación de políticas de carácter netamente neoliberales vigentes hasta la crisis del 2001-2002), se había excluido a un vasto sector de trabajadores de los beneficios de la seguridad social. La implementación de esta política, con la idea de constituirla en un derecho, de carácter normativo, podría reparar los efectos de la mencionada desestructuración. Sin embargo, la propuesta no implica abandonar el objetivo de lograr

² Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

un mercado de trabajo y empleo en condiciones de cobertura de la seguridad social e ingresos y condiciones laborales adecuadas.

En el mismo sentido, Agis, Cañete y Panigo (2010: XX), en su análisis sobre los efectos de la asignación respecto de la pobreza, la indigencia, la desigualdad y la vulnerabilidad relativa, afirman que:

La AUH no se implementó con el solo objetivo de obtener la justicia social intentando retrotraer los indicadores de bienestar social a los niveles de 1974. De manera complementaria, la AUH buscaba solucionar uno de los problemas más importantes del nuevo modelo macroeconómico: que aún cuando casi todos los grupos poblacionales han mejorado su calidad de vida, la fragilidad relativa de ciertos grupos históricamente vulnerables se fue incrementando en los últimos años. En efecto, aunque la incidencia de la indigencia se redujo tendencialmente para el conjunto de la población, este efecto ha sido más intenso en los grupos sociales que usualmente son vistos como menos vulnerables (a excepción de los ancianos, grupo poblacional que redujo fuertemente su vulnerabilidad frente a la indigencia con el nuevo modelo macroeconómico y las políticas previsionales implementadas), incrementándose así la vulnerabilidad relativa de grupos como niños, madres solteras y familias numerosas.

Así, la elección de los indicadores empíricos para el análisis del impacto mencionado, como la definición de los objetivos de este programa, apuntan a mostrar la relación entre la AUH y la pobreza o vulnerabilidad de sus destinatarios.

En cuanto al decreto 1602/09 de creación de la AUH, los “considerandos” mantienen esta tensión. Por un lado, se inscribe la norma en una política socio-laboral, al manifestar que la asignación equipara los derechos de los trabajadores informales y desocupados a los de los trabajadores registrados. En este sentido, el decreto manifiesta:

Que, a través de la Ley N° 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios

tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

Por otro lado, se señala:

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

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.

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

b) Como una política socio-laboral, término que empíricamente abarca:

...un conjunto de intervenciones y regulaciones políticas que desbordan aquellas que estrictamente corresponden a la política laboral³,

³ “La política laboral es el eje organizador del conjunto de intervenciones sociales del Estado, pues regula directamente la relación fundamental de las sociedades capitalistas (la forma mercancía de la fuerza de trabajo), y al hacerlo, interviene en la distribución primaria del ingreso” (Danani 2009: 33).

pero que tienen por objeto el trabajo (y por eso se definen). En esas políticas (de empleo, salariales, de asistencia al desempleo, de seguridad y protección social) se pone de manifiesto la consideración que adquiere el trabajo humano en la producción y la que merece el sujeto del trabajo. Expresan (y constituyen al mismo tiempo) primordialmente el régimen de reproducción y, en consecuencia, demarcan (construyen y habilitan) las condiciones de vida y coadyuvan a la calidad de la participación en la vida social. Aunque no agotan la totalidad de intervenciones sociales del Estado, se halla ahí un núcleo fundamental de lo que puede sintetizarse como la *reabsorción política de las divisiones sociales* en el capitalismo (Grassi 2012: 3)⁴.

Desde los ámbitos académicos prima, en general, un consenso cercano a esta postura, que pone en segundo plano la cuestión de la lucha contra la pobreza (no la pobreza misma, ya que, en definitiva, se trata de ampliar derechos a trabajadores y desocupados pobres) y se centra en el análisis del papel de la AUH que amplía/extiende derechos, incorporando a los trabajadores informales al régimen de la seguridad social que consagró el Régimen de Asignaciones Familiares creado en 1957 y limitado tradicionalmente a los empleados formales (Grassi 2012; Hintze y Costa 2011). Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy (2011) señalan, por su parte, el carácter difuso de la AUH, que se mueve entre las prestaciones clásicas de la Seguridad Social y los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos, proponiendo cuestiones que resultaron detonantes de algunos interrogantes que guían este artículo.

Como se puede observar, la diferencia entre estas dos posturas, si bien sutil, es significativa. La primera se focaliza en “los niños, niñas y adolescentes pobres” y coloca el acento en el adulto que posee menores a su cargo. La segunda postura pone el acento en “el sujeto del trabajo”, y centra sus análisis en la equiparación de la protecciones vía trabajo que propone la AUH, al extender las propias del trabajo registrado a aquellos que constituyen el mercado laboral no registrado o informal, o incluso a aquellos trabajadores registrados que han sido excluidos de protecciones (como es el caso de los monotributistas sociales o el servicio doméstico). En definitiva, unifica a

⁴ Grassi (2012: 4) ya señala la “incongruencia en la concepción del trabajo, en el tipo de integración que se propugna y en la consideración del sujeto del trabajo”.

ambas dimensiones la situación de pobreza, ya que ésta es determinante para acceder a la AUH (aunque debe aclararse que se trata de una condición necesaria pero no suficiente, dado que no todos los pobres son destinatarios de la asignación)⁵.

IV. La AUH como política pública de reducción de la pobreza

Para analizar la relación entre AUH y pobreza por ingresos se utilizará el caso del barrio Villa Inflamable. La elección no responde a un criterio teórico o territorial, sino a la posibilidad de contar con datos estadísticos, algo poco frecuente cuando se trabaja con barrios populares, en los cuales la dificultad para conseguir datos se observa aún en los operativos de los Censos Nacionales. Con tal fin se utilizará el relevamiento realizado en 2011, mencionado en el apartado Metodología y, como línea de base, el censo realizado en 2009 por la Municipalidad de Avellaneda en ese mismo barrio.

Hasta ahora, la mayoría de los estudios sobre el impacto de la AUH se han hecho a partir de simulaciones realizadas con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), cuyo universo son conglomerados urbanos. A partir de esa información, Agis (2010), miembro del *think tank* Cenda (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino), estima que los indicadores de pobreza podrían caer hasta un 50% a nivel nacional, con marcadas diferencias regionales. Por su parte, Roca, (2011) en una simulación utilizando la EPH y con base en datos del Ministerio de Trabajo y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) señalaba que cuando la AUH llegara a la cobertura teórica cercana a 4 millones de menores, impactaría en la pobreza por ingresos de manera significativa, reduciéndose del 8,7% al 6,8%, (-21,9%); y que la indigencia pasaría del 2,5% al 1,4% (-42,3%). Sin embargo, los datos que se presentan para el caso de Villa Inflamable muestran que ese impacto no se reflejó en ese territorio considerando el año 2009 (previo a la implementación de la AUH) y 2011. Tal como se observa en el Cuadro 2, un tercio (35,4%) de los hogares de Villa Inflamable en los

⁵ Cabe señalar que de acuerdo con el texto del decreto de creación de la AUH se debe acreditar desocupación sin seguro de desempleo o ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil. No se trata, pues, de una acreditación de la situación de pobreza pero, en términos reales, estas condiciones apuntan a la población pobre por ingresos.

cuales hay niños y adolescentes menores de 18 años, percibían la AUH en junio de 2011. Más del 65% de los que recibían la AUH en ese momento lo hacían por dos hijos o menos (Cuadro 3), por lo que el ingreso alcanzaba la suma de \$352⁶. Si se considera que de los hogares que cobran la asignación, sólo el 46% tiene hasta dos hijos (Cuadro 4), puede inferirse que muchos hogares que la cobran, no lo hacen por todos los niños y/o adolescentes del mismo, sino sólo por algunos.

Pobreza por ingresos

El cálculo de la pobreza por ingresos se hizo considerando dos mediciones de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). Una es la que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), y que muestra serios problemas de actualización, ya que no ha reflejado el ritmo de los aumentos de precios de los últimos años. La otra es la que elaboraba la consultora Equis (de cierta afinidad a la gestión del gobierno actual⁷), la cual se ha tomado en este estudio para evitar presunciones de sobreestimación del valor de dicha canasta⁸.

Cabe aclarar que para el cálculo de pobreza e indigencia de la encuesta realizada en junio de 2011, se contó con el dato de la CBA elaborado por la consultora Equis, pero no fue posible acceder a ese mismo dato para el mes de octubre de 2009, el cual era necesario para realizar el cálculo de la pobreza por ingresos. Los datos más cercanos que se obtuvieron fueron el de febrero de 2010 y el acumulado desde enero de ese año. Se determinó el porcentaje de aumento de la CBA de octubre 2009 a enero 2010 según los cálculos del INDEC, y se restó ese mismo porcentaje al valor suministrado por la consultora Equis, para estimar un dato aproximado para el mes de octubre.

Se perciben marcadas diferencias entre el porcentaje de hogares pobres y no pobres según la CBA que se utilice (la elaborada por el INDEC o

⁶ Que equivale al monto de \$176 por cada hijo por mes. El monto de la AUH subió al \$216 mensual en el mes de septiembre de 2011.

⁷ Presidencia Kirchner (2003-2008) y primera y segunda presidencia de Fernández (2008-2011 y 2011-2015)

⁸ Si se hubiera tomado la Canasta actualizada con el IPC 7 provincias construido por CENDA, cuyo último dato publicado corresponde a marzo de 2011, los valores de pobreza e indigencia sería superiores.

la confeccionada por la consultora Equis). Pero en ninguno de los dos casos se observa una disminución significativa de la pobreza o de la indigencia en los hogares de Villa Inflamable a partir de la implementación de la AUH. En el caso de la pobreza medida por el INDEC (Gráfico 1), se nota una disminución de dos décimas, que no puede considerarse relevante. De este modo, si se tiene en cuenta la CBA del INDEC, los porcentajes se mantienen similares en 2009 y 2011. Pero si se realiza el cálculo tomando la canasta medida por la consultora Equis (Gráfico 2), se observa un crecimiento, tanto de la pobreza como de la indigencia. Analizando los hogares con menores de 18 años, que son aquellos que están en condiciones de ser receptores de la AUH, se observa una leve disminución de la pobreza y una aun menor disminución de la indigencia, si se considera la CBA elaborada por el INDEC (Gráfico 3). Esta leve disminución se invierte si se realiza el cálculo de pobreza a partir de la canasta elaborada por la consultora Equis, ya que la pobreza sube un 2,9% y la indigencia un 2% (Gráfico 4).

V. La AUH como ampliación del derecho al Régimen de Asignaciones Familiares

Pensar la AUH como una ampliación del Régimen de Asignaciones Familiares que abarca a los trabajadores formales y, por lo tanto, como un reconocimiento a la condición de trabajadores informales y precarios, debería implicar una cobertura generalizada de esa población, y ello requiere modos de acceso a esta política que deberían romper con la lógica del acceso al “plan”.

Los datos obtenidos en el campo reflejan, en algunos casos, una cobertura muy escasa que seguramente está asociada a las modalidades de acceso que se terminan generalizando en el territorio. Según la hipótesis que aquí se presenta, este alcance limitado se sostiene en la memoria de las modalidades tradicionales que implicaban convertirse en “beneficiarios” de los diferentes planes y programas que han tomado a las poblaciones pobres como destinatarias.

a) La cobertura

Como se observa en el Gráfico 5, dentro de la categoría de hogares con menores de 18 años, el barrio Alsina es el que presenta el mayor porcentaje de hogares que perciben la AUH (56,1%), seguido por La Esperanza,

con un 53%, y el Federal de Varela, con un 51%. Pero barrios como 9 de Enero, Villa Inflamable y el Federal de Echeverría, no alcanzan a un 40%, mientras que San Cayetano-San Blas es el barrio que presenta el más bajo porcentaje de percepción, con un 29,6%. Según los primeros resultados de una encuesta realizada por el Ministerio de Trabajo en 2011 —Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)— la cobertura de la AUH en el Conurbano bonaerense es del 27% de los hogares que están en condiciones de acceder a ella. Respecto del promedio de menores cubiertos en cada hogar, la cobertura para la Provincia de Buenos Aires es de 1,83.

El Gráfico 6 muestra el porcentaje de ocupados registrados. Cabe aclarar que el Gráfico 5 tiene por unidad de análisis a los hogares, mientras que el 6, a personas del hogar que poseen un trabajo registrado, no necesariamente los jefes de hogar, o los padres o responsables de menores de 18 años. Por otro lado, no se presentan en este último gráfico los hogares sin personas ocupadas. Por estas razones no puede realizarse una resta simple entre trabajadores no registrados y receptores de la AUH. Aún considerando estas prevenciones, el alto porcentaje de trabajo no registrado es un dato insoslayable al momento de analizar la AUH desde la perspectiva de la ampliación de derechos para los trabajadores informales.

Si bien la premisa de este artículo es discutir la universalidad de la AUH desde los términos de inclusión y exclusión definidos por su propia normativa, a la hora de analizar la cobertura del programa no pueden dejar de considerarse los condicionamientos existentes. Cuantificar el peso que estos condicionamientos tienen en la no percepción de la AUH es un asunto de gran dificultad, pero algunos indicadores muestran que, si bien estos factores no tienen una relevancia cuantitativa fuerte, funcionan como variables de exclusión.

Asimismo, hay que considerar elementos que transitan andariveles distanciados de la discusión acerca del sentido o la universalidad de la AUH. Se trata de cuestiones que tienen que ver con precarizaciones de larga data de las condiciones de vida de poblaciones como las que se estudian en este artículo, y en las cuales el derecho básico a la identidad —que en nuestro país se materializa esencialmente en la documentación que certifica la existencia civil (partida de nacimiento y documento de identidad)—, no logra consolidarse como tal, impidiendo el acceso a otros derechos (muchas veces, el derecho a la educación, al auxilio del Estado o, como en el caso que aquí se presenta, al acceso a la AUH).

En los barrios analizados, la inserción escolar de los niños de entre 6 y 12 años oscila en torno al 96%. Pero en el segmento de población de 13 a 17 años de todos los barrios, la asistencia escolar decrece un poco hasta ubicarse entre el 75% y el 85%. Esto podría explicar el motivo por el cual los hogares perciben la AUH sólo por algunos de sus hijos, ya que entre los adolescentes el requisito de mantenimiento de escolaridad presenta más dificultades (Gráfico 7).

Asimismo, si bien hasta el presente la ANSES no ha comenzado a dar de baja a aquellos receptores que no presenten la documentación que certifique la escolaridad y vacunación de los menores por los que se percibe la AUH, la existencia de estos requerimientos funciona como un elemento de autoexclusión para la solicitud, tal como se desprende del relato de vecinos de estos barrios.

Ningún plan me salió. Yo me anoté desde el primer plan en el año 97. Creo que fui la primera que se anotó en Jefes y Jefas de Hogar y nunca me salió (...) [no cobro] Nada. La asignación por hijo no la hice porque la señora que está en la asignación por hijo vive en la otra cuadra, vivía acá a media cuadra y yo fui a hablar con ella pero me dijo que los chicos tienen que ir a la escuela, y yo ¿cómo puedo mandar a mis hijos a la escuela descalzos? En ese momento cuando empezaron las clases. ¿Cómo puedo yo ir a la escuela y decirles “firmame” si los chicos no van a la escuela?, no me lo pueden hacer.

(Entrevistada. Barrio Federal de Esteban Echeverría)

El otro elemento que aparece en las palabras de los entrevistados como el de mayor peso (y el cual se encuentra íntimamente ligado con el punto ii) del apartado b), que se tratará más adelante), es la enorme dificultad para regularizar la situación de acceso al DNI.

Yo no tenía el documento y no podía tramitar. (...) Sí, ahora sí, ya tengo DNI, pero a mi nena le falta el documento. Tiene que tener todo para tramitar y ahí sí puede ser. Ahora estoy cobrando la asignación por hijo, pero cobro por cuatro porque me faltan documentos de tres, pero igual no me alcanza.

(Entrevistada. Barrio 22 de enero)

La asignación familiar no puedo cobrar, porque yo tengo cédula nomás y tengo que tener DNI. El sí tiene DNI, pero si el padre, nomás, tiene DNI, no podés cobrar la asignación. Tienen que tener los dos (...) Todavía no estoy haciendo el trámite (...) Porque eso lleva mucha plata también...

(Entrevistada. Barrio San Cayetano-San Blas)

Todavía nada, por el problema del documento. No puedo cobrar. Todavía no me llegó el DNI. Me llegó nada más lo de Belén y después tengo que reclamar, y para reclamar necesito la radicación, que tengo turno para el 27 de Migraciones. El 18 de enero cumplí un año que me hice el DNI y no me llegó. Me dijeron que tengo que reclamar. Y sin el DNI no puedo cobrar. Si no, ya tendría que estar cobrando, por lo menos, la asignación por hijo. Y no puedo, todavía no. De plan, el único que tengo es la tarjeta Nación, que me dieron en San Miguel. Son 75 pesos. La ayuda que tengo es esa.

(Entrevistada. Barrio San Cayetano-San Blas)

En total yo cobro por dos nomás, porque los otros tres son trámites de documento. (...) No, no, porque los del Registro Civil... Yo los tuve a los tres acá en el Santamarina, en el hospital acá de Monte Grande. No sé qué problema había que el Registro Civil no te los anotaba... No sé por qué fue. La cuestión que no los anoté en el Registro Civil, y después, bueno, fui y vine, porque me separé más de una vez. Me fui y vine, me fui y vine. Fue pasando y no los hice, y ahora como ya pasó dos años, te exigen mucho para volverlos a anotar. Tenés que ir a regularizar la fecha, el sello... El año que yo los tuve no te sirve. Tenés que llevar testigos por embarazo... Y la última que tuve, la tuve en mi casa, que es peor el trámite que tengo que hacer porque va todo por juzgado.”

(Entrevistada. Barrio 9 de enero)

b) La AUH como sucedánea del “plan”

En cierto sentido, algunas de las condicionalidades de la AUH terminan funcionando como sucedáneos de la focalización de los planes tradicionales, lo que se suma a las dificultades que se observan para cambiar el registro del modo de gestión, reforzándose, así, esta idea de continuidad del

“plan”. A continuación se señalan dos factores que sostienen esta afirmación:

i. La perspectiva de los habitantes de estos barrios es que la AUH no es entendida como un derecho, sino como el continuador del último de los planes por el cual se transitó:

Planes no he salido ninguno. Me he recorrido todos los lugares, me he ido a marchas, para salir a las cooperativas. Lo único que tengo es el Salario Universal, que no sé de cómo me salió, porque la verdad que no sé (...). Por las dos nenas y a mí no me alcanza porque las nenas comen, las tienen que tener zapatillas, ropa, todo porque el padre a mí no me ayuda. Al no tener ayuda de nadie, al no estar trabajando es como que no me alcanza la plata.”

(Entrevistada. Barrio 2 de abril)

Estaba cobrando el Plan ése Familia, que ahora se cambió. Y sí cobro, cobro por mes eso, son \$500. Todavía no llevé ningún papel...

(Entrevistada. Barrio Federal de Florencio Varela)

Sí, yo empecé con el plan Jefes y Jefas, después me pasaron al bonaerense, no al bonaerense. Después me pasaron a éste. Hace varios años, sí (...). Sí, yo me fui a anotar. Anotaban en los colegios. Tenías que hacer cola me acuerdo, y yo fui a solicitarlo. Gracias a Dios, un montón de meses pasaron, pero salí. En ese entonces, se cobraban 150 pesos nomás.

(Entrevistada. Barrio 22 de enero)

ii. Las dificultades de dar seguimiento a la gestión, por la burocracia o la incomprensión de los pasos del trámite, implican una traba a veces insalvable para el acceso a la AUH:

Es el único que tengo, que no sé si me lo asignaron con la Asignación Familiar. No sé, porque yo no hice ningún trámite para asignación familiar porque yo no lo sabía. Cuando me mudé para acá yo no sabía que estaba ese plan y acá me enteré por la televisión. Y ahora para hacerlo el único que me quedaría para entrar sería el más chiquitito, porque tres nomás en el Plan ése de Jefes y Jefas. Y averigüé en la ANSES y me dijeron que tenía que llevar los papeles. Pero

como yo no tenía el cambio de domicilio que hice el trámite acá... Y cuando ya me lo iban a hacer, yo pagué el estampillado que te piden de \$8, y me dijeron que no me lo podían hacer porque no tenía un referente de que yo estaba viviendo acá, que yo tenía esta dirección. Bueno, pasaron, hace dos años y pico tengo pagado el comprobante para el cambio de domicilio. Empezamos a pagar el agua y con ese comprobante que pagué fui al Registro Civil y me dijeron que no. Entonces, bueno, fui al Colegio, pedí un... Porque fueron de primer grado mis hijos... mis sobrinos también fueron a primer grado, con ese papel de la directora que me decía que los chicos ya iban al colegio acá cuando vine para que me hicieran el documento, ése, el comprobante del servicio. Más la asistente social del colegio de discapacitados de la nena ésta también sabía que yo estaba acá, y así todo no me lo hicieron. Me dijeron que tenía que ir la otra semana para ver si la directora del Registro Civil me lo aceptaba. Y ya después ya no me fui más, ya ahí me quedé sin hacerlo, porque me fui muchas veces. Y lo que yo ganaba era para eso nomás, era para hacer trámites y se me iba todo ahí. A veces no tenía ni para comer y me tenía que hacer ese trámite que no lo podía dejar de hacer. Y después yo dije “no...”, no tenía mucho trabajo y lo poquito que ganaba me hacía falta para eso.
(Entrevistada. Barrio 9 de enero)

No, la Asignación cobro, pero ahora en este momento no cobro, porque me sacaron. Ahora ya hice el reclamo (...) No saben por qué. No sé. No me dieron ninguna explicación. Me dijeron que vuelva a entregar todos los papeles, pero no me dijeron por qué me lo sacaron. Me los sacaron a los dos. Y no sé. [Fui a averiguar] En el ANSES fui ahora. Ahora ya estoy haciendo todos los trámites, ya hice los trámites, ahora para setiembre. Igual me van a pagar. Me dijo que me van a pagar los meses que no cobré. En setiembre tengo que ir a buscar una liquidación...
(Entrevistada Barrio Federal de Florencio Varela)

VI. Reflexiones finales

La AUH ha sido presentada desde la gestión de Fernández como una política de lucha contra la pobreza. El discurso oficial y los centros de pensa-

miento más cercanos al oficialismo prontamente presentaron proyecciones del impacto que debería tener la asignación como un fuerte factor reductor de la pobreza y, fundamentalmente, de la indigencia (como así también de la desigualdad). Sin embargo, y más allá de demostrarse que estas proyecciones no se han cumplido en el caso empírico aquí abordado, detenerse en el impacto de la AUH sobre la pobreza “empobrece” el análisis que pueda hacerse sobre los significados más complejos de esta política, cuyo objetivo contempla, además, la ampliación de derechos. De acuerdo a los datos ya presentados, se intentó resumir aquellos elementos que obstaculizan el cumplimiento por parte de la AUH de este objetivo, y una de cuyas consecuencias puede ser el escaso o nulo impacto de este programa en la reducción de la pobreza:

- i. La línea de pobreza se calcula considerando a todos los integrantes del hogar. Se ha mostrado que el 67% de los hogares que recibe la asignación en Villa Inflamable lo hacen por hasta dos hijos, mientras que sólo el 46% de los hogares tienen hasta esa cantidad de menores. Esto significa que al menos el 20% de los hogares cobran por menos hijos de los que tienen. En estos casos el porcentaje de la CBA que cubre la AUH no alcanza a superar la línea de pobreza o, en muchos casos, la de indigencia.
- ii. El monto de la asignación se deteriora frente a la CBA debido a la inflación, lo que, a su vez, se agrava a causa de lo mencionado en el punto i.
- iii. El porcentaje de población cubierta por la AUH respecto de la que estaría en condiciones de recibirla —siempre considerando las condiciones de universalidad que define la normativa— es bajo. Ello se debe a que⁹:
 - a. Persisten serios problemas con respecto al acceso al DNI, tanto para los mayores de edad como para los menores, que incluyen la no inscripción al Registro de las Personas.
 - b. La condicionalidad respecto de la escolarización implica, en algunos casos, la autoexclusión de la solicitud.

⁹ Seguramente el listado no es exhaustivo, y algunas afirmaciones no dejan de ser conjeturas debido a la imposibilidad metodológica de su comprobación. Sin embargo, éstas muestran un significativo grado de probabilidad.

- c. Si bien los niveles de escolarización son muy altos entre los niños de entre 6 y 12 años, éstos descienden de manera considerable entre aquellos que asisten al secundario. No es posible saberlo a partir de los datos recabados, pero cabe suponer que esto explica, en parte, el desacople entre la cantidad de niños del hogar y los receptores de la asignación.
- d. Para muchas personas de barrios populares, el “espacio de vida” se circunscribe a los límites del barrio. Se han transcrito algunas referencias de los entrevistados al modo de gestión de los trámites vinculados, en este caso, a la AUH. Por razones de espacio no se agregaron otras, que exceden el objeto del artículo, pero cabe mencionar que abundan los relatos sobre el papel central que tienen en estos barrios las manzanas, los punteros políticos, los portavoces de organizaciones sociales, etc., los cuales asumen de facto el rol de gestores o nexos entre el territorio y el Estado. Esta práctica, consolidada a partir de muchos planes sociales focalizados, permitió definir criterios de merecimiento, en general a partir de la discrecionalidad arbitraria de estos gestores. La definición de Sabrina Frederic (2004) respecto de su papel de “Buenos vecinos, malos políticos”, sintetiza de manera magistral esta situación, al encerrar todos los matices y oscuridades de estas figuras necesarias. Si bien es preferible omitir juicios rápidos sobre estas figuras —los cuales suelen tener un tinte moralista, ajeno a las enormes y complejas contradicciones que encierran estos territorios— ello no impide señalar que la AUH, con una naturaleza diferente a la de los planes focalizados tradicionales, excede la posibilidad de gestión de estos actores territoriales quienes, al amoldar la asignación a los viejos modos y criterios de gestión, terminan transformándose en obstáculos para su universalización. Lo que se señala, entonces, es que de ningún modo la AUH puede gestionarse del mismo modo que el “plan”, sin evitar convertirse en su “sucedáneo”.

CUADRO I

Matriz de barrios relevados

| MUNICIPIO | Barrio | Origen | Antigüedad | Tipología | Cordón | Cuenca |
|--------------------|------------------|--|--------------------------------------|-------------------------------|----------------|-------------------|
| Almirante Brown | 2 de Abril | Toma organizada | Aprox. 33 años (1981) | Asentamiento | Segundo cordón | De la zona sur |
| Avellaneda | Villa Inflamable | Antigua zona de quintas. | Aprox. 80 años (1930) | Villa y sectores consolidados | Primer cordón | Matanza-Riachuelo |
| Esteban Echeverría | 9 de Enero | Toma organizada | Aprox. 14 años (2000) | Asentamiento | Segundo cordón | Matanza-Riachuelo |
| | PFCV – 1990 | Programa Federal de Construcción de Viviendas | 9 años (2005) | Plan Federal de Viviendas | Segundo cordón | Matanza-Riachuelo |
| | viviendas | | | | | |
| Florencio Varela | Santa Rosa | Programa Federal de Construcción de Viviendas | 7 años (2007) | Plan Federal de Viviendas | Segundo cordón | De la zona sur |
| La Matanza | Las Achiras | NHT - Plan de Erradicación de Villas | Aprox. 45 años (1969) | NHT y villa | Primer cordón | Matanza-Riachuelo |
| | 22 de Enero | Toma organizada | Aprox. 27 años (1986) | Asentamiento | Segundo cordón | Matanza-Riachuelo |
| | La Esperanza | Barrio producto de loteo popular previo a la ley 8912/77 | Aprox. 55 años (décadas del 1960/70) | Loteos populares y villa | Tercer cordón | Matanza-Riachuelo |
| San Fernando | Alsina | Toma de terrenos de astilleros | Aprox. 55 años (década de 1960) | Villa | Segundo cordón | Luján |

Fuente: Elaboración propia con datos del relevamiento realizado por el Equipo de Estudios de Condiciones de Vida en el Conurbano Bonaerense (UNDAV) entre mayo y agosto de 2011.

CUADRO 2**Hogares con menores de 18 años según percepción de la AUH**

| | Casos | Porcentaje |
|--------------|--------------|-------------------|
| Sí perciben | 330 | 35,4 |
| No perciben | 602 | 64,6 |
| Total | 933 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta realizada en el barrio Villa Inflamable (Avellaneda). Junio de 2011.

CUADRO 3**Hogares que perciben la AUH según cantidad total de hijos e hijas que la reciben**

| | Casos | Porcentaje |
|--------------|--------------|-------------------|
| 1 | 100 | 30,2 |
| 2 | 123 | 37,2 |
| 3 | 54 | 16,4 |
| 4 | 37 | 11,2 |
| 5 | 16 | 4,9 |
| Total | 330 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta realizada en el barrio Villa Inflamable (Avellaneda). Junio de 2011.

CUADRO 4**Hogares que perciben la AUH según cantidad total de hijos e hijas en el hogar**

| | Frecuencia | Porcentaje |
|--------------|-------------------|-------------------|
| 1 | 36 | 10,9 |
| 2 | 119 | 36,1 |
| 3 | 92 | 27,9 |
| 4 | 41 | 12,3 |
| 5 | 11 | 3,4 |
| 6 | 28 | 8,4 |
| 9 | 3 | 0,9 |
| Total | 330 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta realizada en el barrio Villa Inflamable (Avellaneda). Junio de 2011.

CUADRO 5

Procedimiento para el cálculo de la Canasta Básica Total (CBA) del mes de octubre de 2009

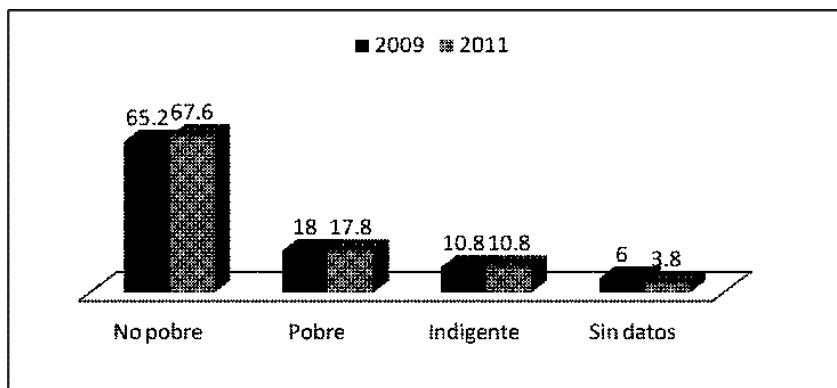
| | | CBA | Coefficiente de Engel * | CBT** | |
|---------|--------------|--------|-------------------------|--------|---------------------------|
| Privada | Febrero 2010 | 225,84 | | | Acumulado 9,88% = \$ 22,3 |
| | Enero 2010 | 203,54 | 2,23 | 453,89 | 6,10% = \$ 12,15 |
| | Octubre 2009 | 191,39 | 2,25 | 430,62 | |
| INDEC | Octubre 2009 | 150,13 | 2,25 | 338,38 | 6,10% |
| | Enero 2010 | 159,30 | 2,23 | 354,46 | |

* Relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados.

** Canasta Básica Total.

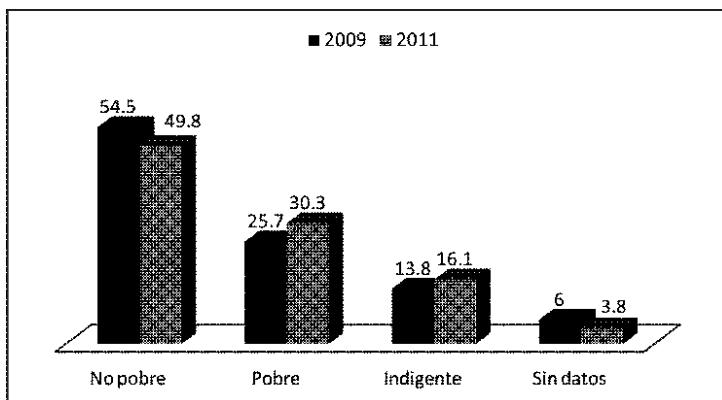
GRÁFICO I

Pobreza por ingresos. Villa Inflamable (CBA INDEC)



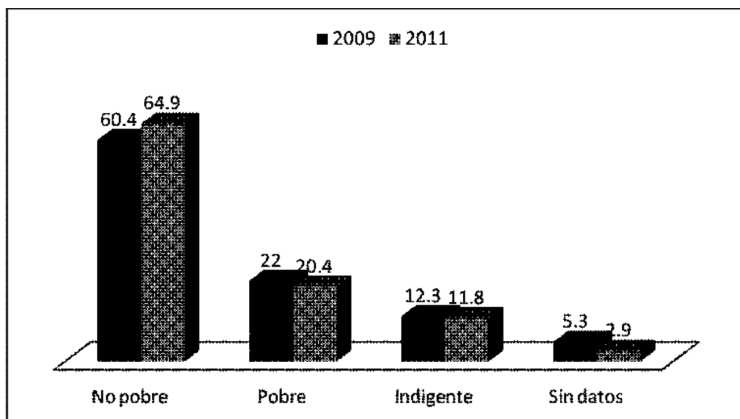
Fuente: Elaboración propia con datos del censo realizado en el barrio Villa Inflamable en 2009 (Municipalidad de Avellaneda) y la encuesta realizada en 2011 (UNDAV).

GRÁFICO 2
Pobreza por ingresos. Villa Inflamable (CBA Consultora Equis)



Fuente: Elaboración propia con datos del censo realizado en el barrio Villa Inflamable en 2009 (Municipalidad de Avellaneda) y la encuesta realizada en 2011 (UNDAV).

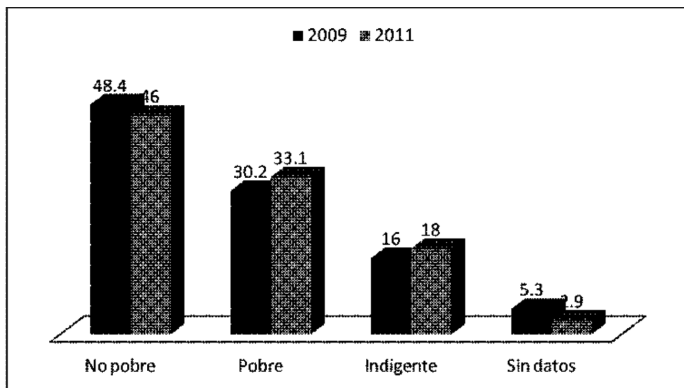
GRÁFICO 3
Pobreza por ingresos en hogares con menores de 18 años. Villa Inflamable (CBA INDEC)



Fuente: Elaboración propia con datos del censo realizado en el barrio Villa Inflamable en 2009 (Municipalidad de Avellaneda) y la encuesta realizada en 2011 (UNDAV).

GRÁFICO 4

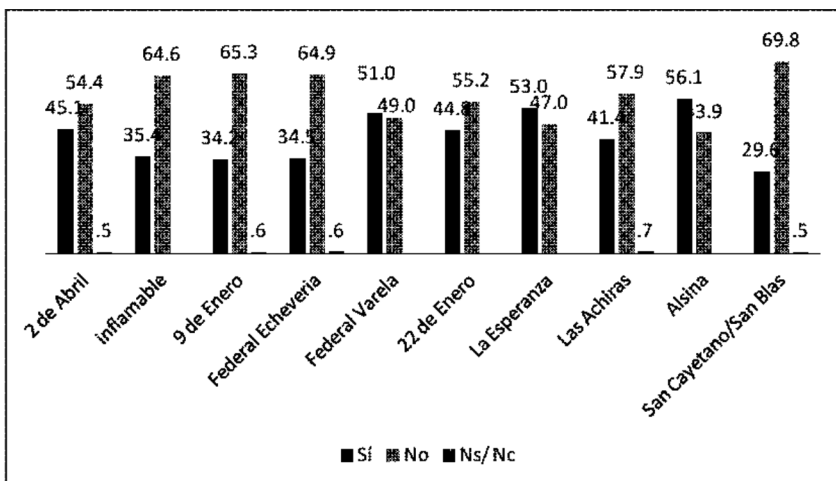
Pobreza por ingresos en hogares con menores de 18 años.
Villa Inflamable (CBA Consultora Equis)



Fuente: Elaboración propia con datos del censo realizado en el barrio Villa Inflamable en 2009 (Municipalidad de Avellaneda) y la encuesta realizada en 2011 (UNDAV).

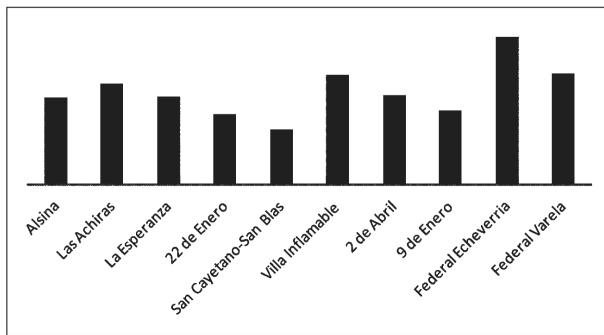
GRÁFICO 5

Hogares con menores de 18 años según percepción de AUH



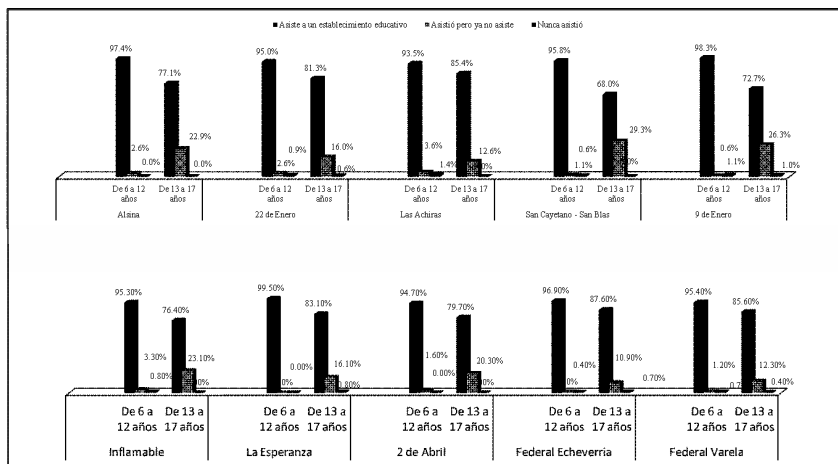
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta realizada en 2011 (UNDAV).

GRÁFICO 6
Población activa según trabajo registrado



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta realizada en 2011 (UNDAV).

GRÁFICO 7
Población en edad escolar según asistencia a establecimiento educativo



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta realizada en 2011 (UNDAV).

Bibliografía

- Agis, Emmanuel (2010)** “Asignación Universal por Hijo en Argentina: resultados preliminares y algunas reflexiones”, Desayuno INSECAP 14/4/10, Instituto de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Disponible en www.uces.edu.ar.
- Agis, Emmanuel, Cañete, Carlos y Demian Panigo (2010)** *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Biblioteca y Centro de Documentación del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). CENDA; SID; PROFOPE; CEIL-PIETTE.
- Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy (2011)** “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?”, en *Revista Margen*, Nº 61, junio.
- Calvi, Gabriel, Elsa Cimillo y Horacio Chitarroni (2011)** “Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación”, 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas”, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, 3, 4 y 5 de agosto. Disponible en www.aset.org.ar.
- Danani, Claudia (2009)** “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en Chiara, Magdalena y M. Mercedes Di Virgilio (orgs.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- Frederic, Sabina (2004)** *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Grassi, Estela (2012)** “Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades” en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, Nº Especial 135-136.
- Hintze, Susana y María Ignacia Costa (2011)** “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en Hintze, Susana y Claudia Dadani (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS.
- Roca, Emilia (2011)** “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares” en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Nº 1, abril.

Resumen

Este artículo propone un análisis de las condiciones de universalización de la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de política pública implementado por el gobierno argentino a partir de 2009. Se discuten los términos en que este programa define universalidad a partir de dos cuestiones vinculadas con su implementación en el territorio, concretamente en barrios populares del Conurbano bonaerense: la primera se vincula con la cobertura real del programa y la segunda se relaciona con los modos en los que el proceso de acceso en el

territorio recurre a la memoria del “plan” (es decir, el recuerdo de programas sociales conocidos como “planes” que se implementaron en la década de 1990 para aliviar la pobreza), restringiendo la aplicación universal de la AUH, no sólo por las condicionalidades existentes, sino por la imposibilidad de salir de esa lógica, que en general remite a los criterios que impone la focalización. Con este objetivo se presentan resultados de un trabajo empírico realizado en 10 barrios populares del área mencionada durante el año 2011.

Palabras clave

Asignación Universal por Hijo – políticas sociales – políticas socio-laborales – universalidad – planes sociales

Abstract

This article analyzes the universalization conditions of the Asignación Universal por Hijo, a public policy program implemented by the Argentinean government since 2009. It discusses the terms in which this program defines its universal spirit, addressing two questions related with its territorial implementation, specifically in working-class neighborhoods located in Buenos Aires suburbs. The first question refers to the real coverage of the program, and the second one, which fits in with the other one, examines the way in that

such process of territorial implementation reminds of previous social programs known as “plans” (created during the nineties to alleviate poverty), imposing limits to the universal character of the allocation, not only because of the existing restrictions but because of the impossibility of getting out of that logic, which tends to follow a focused pattern. In order to address this objective this work presents the results of a field work carried out in ten working-class neighborhoods located in the above-mentioned area during 2011.

Key words

Asignación Universal por Hijo – social policy – social and labor policies – universality – social programs