

Rupturas y continuidades en el Sistema de Seguridad Social Argentina desde la implementación de la AUH/AUE.

Lic Dionisi Karina [Silvia -kdionisi@yahoo.com-CIMECS-Facultad](mailto:Silvia_kdionisi@yahoo.com) de Humanidades y Cs de la Educación- UNLP

En esta ponencia se presentará el análisis de la trayectoria de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en nuestro país, lo cual nos permite visualizar, el traspaso de políticas de empleo dirigidas a la población desocupada hacia políticas basadas en derecho y de protección social.

Concomitantemente a la aplicación de estos tipos de programas, venía desarrollándose en nuestro país un profundo debate político, académico y social respecto a los modos de aplicar una política de protección social basado en el respeto por los derechos humanos. Diversas fuerzas políticas presentaron proyectos legislativos basados en Ingreso Ciudadano a la niñez¹, pero no se concretó el debate parlamentario. En 2009, con mejoras notables en las tasas de empleo y en la economía en general se advirtió sin embargo, la persistencia, tanto de un núcleo duro de población en situación de pobreza, como de trabajo informal². Ello y las circunstancias políticas oportunas dieron lugar a la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)³.

A partir de esta política, se amplió la cobertura hacia amplios sectores de la población excluidos de los beneficios del régimen contributivo de asignaciones familiares, sólo vigente para las trabajadoras y trabajadores empleados en relación de dependencia. Retomando el desarrollo de la política social en Argentina se argumenta que, tras el derrumbe de la política liberal, en 2003 se abrió una nueva etapa caracterizada por la aplicación de un proyecto productivo en Argentina poniendo el énfasis en las ideas de redistribución del ingreso (Rofman 2010). El eje central del proceso de recuperación de la economía estuvo puesto tanto en la valorización del trabajo como mecanismo principal de inclusión social y como de intervención del Estado en la dinámica de los procesos macroeconómicos y en la regulación de políticas sociales y laborales que aporten a este objetivo⁴. El país tuvo un crecimiento sostenido de la economía para el período

¹ UCR, ARI, Frente Social contra la pobreza-ATE.

² Ministerio de Trabajo

³ La AUH fue creada por Decreto 02/09.

⁴ Díaz y Goren (2011) constatan la estrecha relación entre el aumento del desempleo y el proceso de desmantelamiento y reprimarización de la estructurada productiva a lo largo de la década de los 90.

comprendido entre los años 2002 y 2010 (con una tasa anual acumulativa del 7,6%). Las mayores posibilidades de empleo dieron lugar al alta de muchos destinatarios de planes sociales y a la reducción de las partidas monetarias de los PTCl en el Presupuesto nacional durante el período comprendido entre 2006-2009, desde un máximo del 6,6% a menos del 2% (Cogliandro, 2010). Sin embargo y a partir del 2007 se inició un proceso de desaceleración de la economía, con la consecuente disminución de la generación de puestos de trabajo y un menor crecimiento de los ingresos de los asalariados, sobre todo del sector informal. En este contexto, el gobierno nacional aprobó una batería de planes sociales para reactivar los mecanismos de inclusión social. Básicamente se diseñaron y aprobaron dos planes sociales, en agosto del 2009 el Programa de Ingreso Social con Trabajo, denominado Argentina Trabaja e implementado por el Ministerio de Desarrollo Social, y en noviembre de 2009 la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el marco de la Seguridad Social e implementada por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Que sumados a la universalización del haber jubilatorio, establecieron una malla de protección de la población más vulnerable tanto por el ciclo de vida (niños y ancianos) como por las condiciones laborales. De esta manera, desde 2010 la participación de los PTCl en el Presupuesto nacional tiene una representación de 4,6% del PBI.

La AUH es una prestación monetaria no contributiva de carácter mensual otorgada a las personas menores de 18 años, o personas con discapacidad de cualquier edad y residentes en la República Argentina, cuyos padres/madre/tutores se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, siempre que perciban remuneraciones inferiores al salario mínimo vital y móvil⁵. Recientemente incorporó como destinatarias a las embarazadas a partir de las 17 semanas de gestación⁶. El argumento que fundamenta la instauración de la Asignación (AUH), se basa en la necesidad de reducir la brecha de bienestar social que en 2009 continúa siendo significativa y de complementar los efectos del nuevo modelo macroeconómico (puesto en marcha a mediados de 2003). Los datos oficiales muestran que 12,1 millones de personas son menores de 18 años, de los cuales un 55% está cubierto por el régimen contributivo de asignaciones familiares. La meta de cobertura de

⁵Roca (2010) consigna que un 35% de los trabajadores no están registrados.

⁶ En la inauguración de las sesiones ordinarias del período legislativo de 2011, la presidenta Cristina Fernández anunció la creación de la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUE) puesta en vigencia por el Decreto de Necesidad y Urgencia 446/11. La AUE realiza una transferencia de dinero a las mujeres embarazadas que cumplan con las mismas características sociolaborales estipuladas para los receptores de la AUH y que no tengan cobertura de obra social.

la AUH está estipulada en 4,6 millones de destinatarios, con lo cual el Estado brindaría protección social a casi el 92% de esta población. Mientras que el de la AUE, tiene como fundamento “...la cobertura en el ámbito de la seguridad social debe ser atendida desde el gestación, de forma tal de brindar a la madre embarazada programas públicos de atención de diagnóstico y tratamiento oportuno, con el objetivo de disminuir los índices de mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil que se encuentran asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud”⁷. El valor de la AUH es el equivalente al monto general de la asignación familiar (AF) que cobran los trabajadores formales. La población de los dos grandes programas sociales vigentes hasta entonces, el Plan Familias y el Plan Jefes y Jefas de Hogar, pasaron de forma automática a la órbita de la AUH, así como sus partidas presupuestarias.

El traspaso ha significado, sin duda, una mejora en los niveles de ingreso de estas familias⁸. En cuanto a las condicionalidades sanitario-educativas, la forma de control elegida fue que el 20% del estipendio previsto en la AUH, se cobrará de manera acumulada a principios de cada año lectivo (acreditado en una cuenta bancaria), siempre que los titulares del beneficio presenten los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar. Y para la cobertura total de la AUE la presentación de las certificaciones médicas de los controles en el embarazo al momento del nacimiento o muerte del bebé (20% acumulable). Un aspecto destacado de la AUH, en el caso argentino, es la cobertura alcanzada (casi 4.000.000 de destinatarios) y su alto grado de universalidad. Respecto de la magnitud, el gasto previsto para el Plan supera tanto en términos relativos como en prestación por hogar a todos los restantes Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso de la región, con 0,8 % del PBI. Esta medida es evaluada, en general, como la política social más significativa y progresiva en materia de distribución del ingreso en los últimos años. Diferentes estudios estadísticos sobre su impacto destacan la contribución que ha tenido en la reducción de los índices de

⁷ Para la AUE por ello se estableció como condición indispensable para la cobertura la inscripción de las embarazadas en el Plan Nacer del Ministerio de Salud y la realización de los controles de embarazo pertinentes (Considerandos DNU 446/11). Esta línea programática tiene la meta de alcanzar a 177 mil mujeres embarazadas y en relación a esta cifra en 2015. El 2012 logró una cobertura de casi el 50% (ANSES, 2012).

⁸ Basualdo (2010) presenta el ejemplo que, para una familia con 2 menores a cargo: el monto percibido con el Plan Jefes y Jefas de Hogar era de 150\$, con el Plan Familias 200\$ y con la AUH pasó de 360\$ a 440 en 2010 (si bien el proceso inflacionario ha disminuido el poder adquisitivo).

indigencia y de pobreza⁹. Investigaciones como las de Panigo y otros (2010) señalaron que todos los indicadores sociales experimentaron una notable mejoría, se redujeron los índices de indigencia (sobre la población total pasó de 3,6% a 1,2% y en la población menor de 18 años de 6,3% a 0,9%), y de pobreza (de 12,9% a 7,2% en el total y sobre la población bajo programa de 21,6% a 10,35%).

Con la inclusión de los sectores no pertenecientes al sector formal del trabajo al sistema de la Seguridad Social, mediante la Asignación Universal por Hijo. Este plan adquiere la característica de un derecho ciudadano para la población menor de 18 años y vincula a las mujeres con la percepción del beneficio que tradicionalmente recibieron los varones. Como argumentan Hintze y Curcio (2011), la asistencia social y la seguridad social se inscriben en tradiciones diferentes. *“La asistencia pertenece principalmente a una tradición ad hoc, organizada en torno del principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la persona y de su situación. La seguridad social, en cambio, se referencia 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 espectro tan amplio de población –que la aleja de las formas usuales de las políticas asistenciales de las últimas décadas– y en particular el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no registrados, podría estar indicando un avance de la asistencia en un estatuto de derechos”*. En este sentido, podemos evaluarla como una medida que “desmercantiliza” las condiciones de reproducción de las nuevas generaciones.

Partimos de considerar que, la novedad de la AUH/AUE radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: los hijos de los *trabajadores no insertos en el sector formal de la economía* y la consecuente ampliación de la cobertura a la población menor a 18 años. Así como *el traspaso de la titularidad del beneficio de las Asignación Familiar de la figura del varón hacia la titularidad femenina en el caso de la AUH/AUE*, hecho que transforma la población reconocida como representante de los derechos de los hijos del Sistema de Seguridad Social anterior y remueve de esta manera, el sistema de relaciones de género al interior del hogar y en nuestra sociedad. En este sentido y a partir de la recuperación del sentido subjetivo otorgado a este programa por las entrevistadas, se evaluarán las

⁹Basualdo (2010) señala que estimaciones de impacto indican que la pobreza se reduciría en un 9,4% y la indigencia caería un 34,5%.

continuidades y ruptura en las características del sistema de seguridad social en nuestro país, haciendo hincapié en las modificaciones sobre el sistema de relaciones de género. De acuerdo a los análisis realizados, como los señalados, es posible plantear que la reforma de octubre del 2009, por la que se crea la AUH y en el 2011 por la AUE, expresan un viraje en el Sistema de Seguridad Social en general, y de asignaciones familiares en particular; tanto en términos de su organización administrativa, como de los destinatarios, del tipo de beneficio, las formas de acceso y de los requisitos de permanencia y de las fuentes de financiamiento.

Bibliografía

- Agis, Emmanuel, Cañete, Carlo y Panigo, Demián (2009); “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, CEIL-PIETTE; Buenos Aires.
- Anzorena, Claudia (2010), “Mujeres destinatarias privilegiadas de los planes sociales de inicios del siglo XXI, reflexiones desde una perspectiva crítica de género”, Revista Estudios Feministas, Brasil.
- Arcidiácono Pilar, Carmona Verónica y Straschnoy (2011), “La asignación universal por hijo para la protección social: rupturas y continuidades ¿hacia un esquema universal?”, en Revista Margen Nro 61, Argentina.
- Arcidiácono Pilar (2013), “Programas de transferencia condicionada de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”, Informe CEPAL, Chile.
- Arcidiácono Pilar (2013), Políticas sociales en Argentina (2002-2009) una mirada sobre a provisión del bienestar, UBA, Argentina.
- Arriagada, Irma (2006); “Cambios en las políticas sociales: políticas de género y familia”, en *Revista Serie de Políticas Sociales N° 119*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Mahivet, (2007); “Los programas de alivio a la pobreza: Puente y Oportunidades: una mirada desde los actores, Revista *Serie de Políticas Sociales N° 134*, CEPAL.
- Basualdo, Eduardo (2010) “La AUH a un año de su implementación”, *Documento de Trabajo Nro 7 CIFRA-CTA*, Argentina
- Bayón, Cristina y Gonzalo Saraví (2002); “Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires”, en *Trabajo y ciudadanía*, compiladores Kaztman, Rubén y Wormald, Guillermo, Ed. Cebra, Uruguay.

- Cogliandro, Gisell (2010); “El programa Asignación Universal por Hijo para Protección social y los cambios en los programas de Transferencias Condicionadas” *Revista Apuntes*, Fundación Siena, Bs. As., Argentina.
- Croos, Cecilia y Freytes, Frey (2007); “Movimientos piqueteros tensiones de género en la definición del liderazgo”, *Revista Argumentos N° 55*, México, 2007.
- Cruces, Guillermo y otros, (2007); *Percepciones sobre los Planes Sociales en Argentina*, CEDLAS, UNLP, La Plata, Argentina.
- Daeren, Lieve (2004); “Mujeres pobres: prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”, CEPAL, *Seminario internacional: Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*, Quito, Ecuador.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011) coordinadoras, libro: Protecciones y desprotecciones la seguridad social en la Argentina, UNGS, Argentina.
- Díaz Ester y Goren Nora (2012), Informe Nro 3 Situación laboral de las mujeres 2009-2010, CEMyT, Argentina.
- Dionisi Karina (2009), “La participación de las mujeres destinatarias en el Plan Familias”, *Actas 53 Congreso Internacional de Americanistas*, México, 2009.
- Dionisi Karina (2003), “Una mirada desde las teorías de género y ciudadanía del Programa Jefas y jefes de Hogar: el derecho a la inclusión social”, *Actas del Congreso Iberoamericano: Historia de mujeres*, Salta, Argentina.
- Esping Andersen (1993), Modelos de sociedad, demografía, economía y políticas públicas, Universidad de Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- Formichella London (2007), “Reflexiones acerca de la empleabilidad”, Informe UNS-CONICET, Argentina, 2007.
- Franzoni, Martínez Juliana (2008), *¿Arañando el bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familiar en América Central*, CLACSO-CROP, 2008.
- Franzoni Martínez Juliana y Vorend Koen (2008); “Transferencia condicionada e igualdad de género: Blancos, negros o grises?”, *Revista Ciencias Sociales vol IV N° 122*.
- Gasparini Leonardo y Cruces Guillermo (2010), “Las asignaciones universales por hijos: impacto, distribución y alternativas”, en *Documento de Trabajo Nro. 102*, CEDLAS, UNLP, Argentina.

- Golbert Laura (2004), “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados”, en *Revista Serie Políticas Sociales N° 84*, 2004, CEPAL, Santiago de Chile.
- Giddens Anthony (1995), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Ed. Amarrortu, Argentina.
- Gimenez, Giliberto (1997), *Materiales para una teoría de la identidades sociales*, MINEO.
- González de la Rocha M (2007), “*Programa de transferencia condicionada: sugerencias para mejorar su operación de impacto*”, en Reunión de especialistas, CEPAL.
- González de la Rocha M (2011), *Pobreza, transferencia condicionada y sociedad. Procesos domésticos, vulnerabilidad y perspectiva antropológica de los hogares con Oportunidades*, Ed El Colegio de México, México.
- Goren Nora (2012), “La asignación universal por hijo conquista de nuevos derechos ¿viejas o nuevas identidades femeninas?”, ponencia Congreso ASET, UNSAM, Argentina.
- Guber Rosana (2001), *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Ed Norma, México.
- Guzmán Virginia (2002), *Aportes de la teoría de género a la composición de las dinámicas sociales y los temas específicos de la asociatividad y participación, identidad y poder*, Centro de Estudios de la Mujer, Brasil.
- Jodelet Denise (1989), *Las representaciones sociales: un campo en expansión*, Universidad de Francia, Traducción Elsa Alsina de Lassalle, UBA.
- Lamas Marta (1999), *Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género*, Revista Papeles de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Lamas Marta (2000), *Género, diferencias de sexo y diferencia sexual*.
- Lindón Alicia (2001), *La identidad personal y la negociación de la conyugalidad a través de las narrativas de vida*, en Libro *Procesos sociales, población y familia*, México.
- Loria Cecilia (2002), “El enfoque de género en la políticas públicas y la legislación mexicana”, Documento preparado para la formación de especialistas en género y políticas públicas, México.
- Lo Vuolo, Rubén (2010); “La perspectiva del ingreso ciudadano en América Latina”, *Documento de Trabajo N° 75*, CIEPP, Buenos Aires, Argentina, 2010.
- Marchioni Mariana y Conconi Adriana (2011), *Qué y a quién. Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos*, en libro: *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Ed Banco Mundial, Argentina.

- Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, pagina Web 2007. www.desarrollosocial.gov.ar, Resumen Ejecutivo.
- Perona, Nélica, Rocchi, Mariano (2004); “El programa Jefes y jefas de Hogar: de qué política se trata”, en *Revista Kairos de Temas sociales*, Publicación de la Universidad Nacional de San Luis, año 8, Nº 13, San Luis, Argentina, 2004.
- Pautassi, Laura, (2005), “Beneficios y beneficiarios: análisis del programa Jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina”, en Valenzuela, (comp.) *Políticas de empleo para superar la pobreza*, OIT; Lima, Perú.
- Pautassi, Laura (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, en *Revista Mujer y Desarrollo Nro. 87*, CEPAL, Chile.
- Pautassi L. (2009) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”. En Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, CEPAL, Chile.
- Pautassi Laura (2010) El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En Pautassi, L. Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina. Editorial Biblos, Argentina.
- Pautassi Laura y Zibecchi C. (2010) La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.
- Repetto, Fabián y Díaz Langou (2010); Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección social a un año de su creación, *Doc. De Políticas públicas Nº 88*, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.
- Reséndiz Gacía, ramón (2004), capítulo: “Biografía, procesos y nudos teóricos metodológicos” en libro: Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social, compiladora Tarrés, María Luisa, FLACSO-México.
- Reyes Maria y Enríquez Corina (2006), “La política social en la Argentina postconvertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo”, Documento de trabajo Nro 55, CIEPP, Argentina.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2005); “La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de las políticas públicas”, *CIEPP Nro. 44*, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- Roca Emilia (2005), La asignación universal por hijo: el gran logro del Bicentenario, Informe MTEySS, Argentina.

- Roca Emilia (2011), “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”, en *Revista Debate Político*, Argentina
- Roffman Alejandro (2010), “Los dos modelos económicos en discusión”, Informe CONICET-CEUR-UBA-UNER, Argentina.
- Rosenfeld Mónica y Cardelli Graciela (2001), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Ed Paidós, Argentina.
- Sanahuja; José Antonio (2002), Artículo: “La nueva agenda de la cohesión social” en portal URB-ALIII, Brasil.
- Salvia, Agustín (2011), Informe especial: Cobertura, alcances e impactos de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010, Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, Argentina
- Schultz, Theodore (1983), “La inversión en capital humano”, en *Revista Educación y Sociedad*, NRO 1.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *Revista Serie Mujer y Desarrollo*, N° 70, CEPAL; Santiago de Chile. - -
- Spink, Mary (1993); El concepto de representación social en el abordaje en la psicosocial, en *Cuadernos de Salud Pública* vol 9, nro 3, Brasil.
- Sunkel, Guillermo (2006), “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias”, En reunión de expertos Políticas familiares y Regímenes de bienestar en América Latina, CEPAL-ONU.
- Szenker, Daniel (2009), “Programa Familias por la Inclusión Social: un análisis comparado”, *Documento de Trabajo N° 71*, CIEPP, Buenos Aires, Argentina.
- Valenzuela, Maria Elena (2003), “Desigualdades de género y pobreza en América Latina” en libro *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo en Argentina y Paraguay*, compiladora Valenzuela, Maria Elena, CEPAL-OIT, Chile.
- Vinocur, Pablo y Halperín, Leopoldo (2004); *Pobreza y Políticas sociales en Argentina de los años 90*, *Revista políticas sociales* N° 85, CEPAL, Chile.

