

Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: análisis de una política social basada en el acceso a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes

Mariana Victoria Carello¹

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la Asignación Universal por Hijo como política de Estado destinada a los niños, niñas y adolescentes concibiendo que tal política es resultado de un cambio de paradigma no sólo en la temática, sino en el modo de concebir a las políticas sociales en particular y a la intervención estatal en general.

Para ello analizaremos que entendemos por cambio de paradigma, dando cuenta de sus implicancias, rupturas y continuidades.

Tomaremos como referencia de cambio de paradigma a la Asignación Universal por Hijo. Para ello la compararemos con el plan Jefes y Jefas, concibiendo que ambas políticas son el reflejo, en cada contexto histórico, de una conceptualización de la realidad social diferente y que se encuentra atravesados por paradigmas heterogéneos referidos a la concepción de niños, niñas y adolescentes y sus derechos sociales.

Desarrollo

Definición de Paradigma

Entendemos por paradigma al conjunto de conocimientos y creencias que forman una visión del mundo (cosmovisión) y como el marco a través del cual vamos a interpretar la realidad social. Un paradigma, para constituirse como tal, debe estar relacionado con una teoría hegemónica para poder imponerse en un determinado momento histórico.

Según la teoría de Khun² cada paradigma se instaura tras una revolución científica, que aporta respuestas a los enigmas que no podían resolverse en el paradigma anterior, lo que implica necesariamente el establecimiento de una nueva forma de interpretar al mundo social.

Una de las características fundamentales de los paradigmas es su inconmensurabilidad, ya que ninguno puede considerarse mejor o peor que el otro, sino que permite el establecimiento de un marco interpretativo en un determinado contexto histórico.

Para que un modo de interpretar al mundo social se convierta en un paradigma, necesita contar con el consenso total de la comunidad científica que representa. Los paradigmas cumplen una doble función, por un lado, determinan las direcciones que ha de desarrollar y por el otro delimitan lo que ha de considerar como ciencia durante el transcurso de su hegemonía, de su consenso. Según Khun: "cada paradigma delimita el campo de los problemas que pueden plantearse, con tal fuerza que aquellos que caen fuera del campo de aplicación del paradigma ni siquiera se advierten".

¹ Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires. marianacarello@yahoo.com.ar

² Kuhn (Cincinnati, 18 de julio de 1922 - 17 de junio de 1996) fue un historiador y filósofo de la ciencia estadounidense.

Cuando el paradigma vigente no puede dar respuesta a la interpretación de la realidad social y a la solución de problemas sociales, el paradigma que hasta el momento era hegemónico, deja de serlo, produciéndose una ruptura, una revolución científica. Ésta produce un cambio total de la percepción del mundo y una modificación radical a nivel pragmático.

Cambio de paradigma

Consideramos que el cambio y/o la transición de un paradigma a otro responde a la necesidad de interpretar de un modo diferente a la realidad social. Esto es producto de un doble y mutuamente condicionante proceso. En primer lugar, la necesidad de llevar a cabo intervenciones diferentes a las realizadas hasta el momento en la vida cotidiana de los sujetos. Situación que implica, la puesta en funcionamiento de dispositivos y herramientas concretas encolumnadas en la concepción de realidad social propuesta por el paradigma con su respectiva teorización de los conceptos, preceptos y objetivos que persigue el mismo. También se plantea la necesidad de poder articular esa batería de herramientas, mediante la promulgación formal del cambio de paradigma, formulando de manera teórica, administrativa y jurídica los elementos necesarios para poder ponerse en práctica. Esto es, llevar a ese paradigma desde lo teórico a lo práctico.

Un paradigma, como venimos sosteniendo, requiere una toma de posición respecto a los modos de interpretar la realidad social y darle respuesta a las problemáticas que se plantean. Por ello, para establecer un cambio de paradigma, se necesita la promulgación de ideas fuerza que se introduzcan en la agenda pública, entendiendo que dichas cuestiones son de importancia para dar respuesta a cual o tal cuestión desarrollada en la vida cotidiana de los sujetos.

Un cambio de paradigma es un cambio en la manera de ver, observar, sentir, intervenir, actuar, concebir, teorizar a la cuestión social, entendiendo como tal al conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que la clase trabajadora tiene en la constitución del capitalismo. En otras palabras la cuestión social es la relación contradictoria entre capital y trabajo, constituyendo un núcleo central de un proceso que se explicita en la forma de organización económica, social y política que afecta a la clase trabajadora en su proceso de reproducción biológica y social.

El cambio de paradigma siempre responde a la necesidad de un cambio en el modo de concebir e intervenir en la cuestión social de un modo diferente al cual se venían desarrollando.

En la vida cotidiana de los sujetos, entendida ésta como el “espacio concreto en que los sujetos construyen y configuran la sociedad y le dan sentido a su vida (...)” (Pagaza, 1998:36) concibiéndola como el espacio en el cual se expresa la denominada “cuestión social”, al cambiar un paradigma necesariamente se producen rupturas.

Estas rupturas no son sólo conceptuales, sino que producen una discontinuación en el modo en el cual los usuarios acceden a las políticas sociales, entendiendo por éstas “al conjunto de acciones desarrolladas por el Estado, a cualquiera de sus niveles, encaminadas a incrementar el bienestar de la población y a resolver lo que en un momento dado se define como problema social”(Sabino et al.,1991:186) y como el conjunto de directrices y orientaciones tendientes al bienestar social y el desarrollo de una sociedad equitativa.

Consideramos que esto se debe a que al modificarse la conceptualización del problema social, entendiendo que éstos son “fragmentaciones de la cuestión social, términos en los cuales se instituye lo social como instancia pública de la acción social del Estado” (Rozas, 2001: 43), se modifican necesariamente los parámetros de accesibilidad a la política que

intentaba darle respuesta. Producto de esto es que las intervenciones que se venían desarrollando no pueden seguir dándole respuesta a la problemática de la misma manera, ya que se modificaron las reglas de juego en el campo de las políticas sociales. Entendiendo por campo como lo hace Bourdier (Bourdier, 1996) a los espacios de luchas simbólicas por transformar o conservar la estructura de juego, como espacio en el cual se realiza la mediación entre la estructura y la superestructura, el cual se encuentra constituido por agentes sociales, un capital simbólico común y la lucha por la apropiación de ese capital. Como venimos sosteniendo, el cambio de paradigma modifica de manera sustancial a la concepción e implementación de las políticas sociales, es en este marco que consideramos que la Asignación Universal por Hijo es una política que interpela y modifica de manera abrupta a todas las concepciones que se desenvuelven alrededor del problema social detectado. Vale aclarar que no cambia en sí el problema social o la manifestación del mismo, sino que al modificarse el modo de interpellarlo, se producen rupturas y modificaciones por un lado, como así también nuevas formas de concebirlo, relacionarlo, teorizarlo lo que provoca necesariamente el desarrollo de nuevas modalidades de intervención y de concepción de la realidad social.

Integralidad y planificación

Como venimos sosteniendo un cambio de paradigma modifica, en el campo de las políticas sociales, las reglas de juego que hasta el momento se desarrollaban en dicho campo, pero necesariamente debe proponer otras si es que efectivamente el problema social determinado ha de seguir considerándose en la agenda política.

Entendemos por problema social, como lo hace el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales a la brecha entre el ser y el deber ser de la realidad que un actor o un conjunto de actores identifica con la intención de transformarla. Se formula a través de un enunciado que expresa la insatisfacción con respecto a su realidad social y la intención de cambiarla. También lo concebimos como “fragmentaciones de la cuestión social, términos en los cuales se instituye lo social como instancia pública de la acción social del Estado”(Rozas, 2001: 38).

Consideramos que los cambios de paradigma se relacionan de manera directa con el contexto social, económico, político y cultural ya que son éstos los que le otorgan viabilidad a dichos cambios.

En la Argentina desde el año 2003, estamos viviendo una modificación constante referido a los cambios de paradigmas. Creemos que éstas se corresponden con la necesidad de establecer estrategias de planificación e intervención diferentes a las que se venían desarrollando hasta el momento desde el propio aparato estatal, obviamente tomado esto como política de Gobierno. Nos estamos refiriendo al desarrollo de estrategias de planificación de carácter estratégico.

Planificar significa anticipar el curso de acción, siendo su fin el alcance de la situación deseada. Es la gestión integral de problemas sociales orientada a resultados, ubicándose en la direccionalidad entre la situación inicial y la imagen objetivo, siendo la reflexión que precede y preside a la acción y teniendo como objetivo reducir las incertezas del futuro. La PE da cuenta de un posicionamiento en el cual se concibe que los recursos que un actor no posee los posee o controla otro, siendo un modelo de recursos y poder compartidos. Plantea que la predicción es imposible, siendo su postulado el tratamiento de las incertidumbres y partiendo del reconocimiento de la complejidad de los sistemas sociales, concibiendo a los escenarios sociales como turbulentos, conflictivos y cambiantes, dando

cuenta de la complejidad del sistema. También considera la creatividad, la subjetividad y multiplicidad de recursos, siendo una planificación comunicativa y participativa. Consideramos que en la medida de que las políticas sociales no sólo ponderan acciones destinadas únicamente a apalear cuestiones sino a la superación de las mismas mediante la aplicación de una batería de herramientas, es que hacemos referencia a la PE. También estamos hablando de un cambio de paradigma que trae aparejado una modificación fundamental, ya que no podemos referirnos a las políticas sociales fundamentalmente como “herramientas”, sino como dispositivos en el sentido de que las mismas ponen en práctica una batería de herramientas al momento de intervenir. Es así que el cambio de paradigma al cual nos referimos, necesita para su integralidad, la ejecución de diversas herramientas para poder darle sentido a su ser, y no sólo un método, como así también la necesidad de participación de otros actores sociales y no sólo los decisores políticos o técnicos.

Contextualizaciones

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJYJHD) tiene su antecedente directo en la década de los 90 bajo la presidencia de Menem, en el cual se otorgaban planes “trabajar” a aquellos grupos que tenían capacidad de movilización y organización social. El mecanismo de accesibilidad refiere al contacto entre las mismas y las estructuras estatales, para luego efectuar una distribución interna a discrecionalidad. Es concebido como una herramienta de negociación y relación entre esas organizaciones y el gobierno.

La crisis de convertibilidad del 2001 provocó la deslegitimación de las instituciones y una profunda crisis de gobernabilidad. Se registraron que el 50% de los trabajadores tenían problemas laborales, que el 25% se encontraba desocupado, que el 50% de los viejos no tenían cobertura previsional ni social, el 56% de la población era pobre, más de un 25% se encontraba por indigente y que el trabajo no registrado era del 60%. Es frente a este contexto que en enero de 2002 y al asumir Duhalde la presidencia, se propone la creación de “un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogar desocupados”.

Por el contrario la Asignación Universal por Hijo para Protección Social es concebida en un contexto totalmente diferente. A mediados de 2003, el gobierno argentino presidido por Néstor Kirchner, implementa un nuevo modelo macroeconómico que, transformando un régimen de acumulación financiera en un esquema de acumulación productiva con inclusión social, obtuvo los mejores resultados macroeconómicos del país en 50 años: crecimiento ininterrumpido durante 6 años (a tasas cercanas al 8%), creación de 5.000.000 de puestos de trabajo, reducción del desempleo, disminución del 30% al 40% de trabajo asalariado no registrado, fuerte recuperación del salario real y una notable mejoría de todos los indicadores sociales.

No obstante ello, a mediados de 2009, existía aún una brecha considerable entre los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad alcanzados por el nuevo modelo macroeconómico y los objetivos históricos asociados a un modelo de desarrollo que plantea como meta la justicia social.

Consideramos que esta brecha fue la que estableció la necesidad de impulsar un nuevo conjunto de medidas activas para la inclusión social, las cuales se materializan en la creación el 30 de Octubre de 2009 de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Como damos cuenta, el contexto en el cual surge la AUH es completamente diferente al que se debe desarrollar el PJYJHD. La primera se da en un contexto de crecimiento

sostenido como mecanismo que tiende al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mientras que la segunda se da en uno de crisis social, de necesidad de cooptación de votos y legitimación política.

Mientras que el PJYJHD funcionó como paliativo de la cuestión social manifestada en diversos problemas sociales. La implementación de la AUH responde a la necesidad de poder establecer con políticas sociales concretas, una mirada estratégica desde el establecimiento del cambio de paradigma efectuado a mediados de 2003 referido a un nuevo modelo social, político y económico que concibe a la realidad social bajo los ejes de justicia social, igualdad y bienestar.

Observándose en el año 2009 una profundización respecto al paradigma de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ya que si bien anteriormente existían políticas destinadas a los mismos, es en dicho contexto que se los toma no sólo formalmente sino prácticamente como sujetos de derechos, lo que implica el acceso a beneficios de manera directa.

Requisitos de accesibilidad

Si bien ambas políticas plantean una serie de requisitos formales y se relacionan de manera directa con las dimensiones socio sanitarias y educativas, la AUH establece la implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, no sólo como herramienta de control de las condicionalidades requeridas para la percepción del restante 20% de la prestación monetaria al finalizar el año, sino como instrumento de evaluación necesario si ha de referenciarse al paradigma de la PE.

Desde la arista socio sanitaria se busca facilitar la inscripción de los niños y niñas beneficiarios de la AUH menores de 6 años al Plan Nacer, garantizar el cumplimiento del calendario de vacunaciones y el seguimiento del esquema de controles médicos requeridos, indicando un incremento de hasta un 40% la vacunación, un aumento del 56% de los controles socio sanitarios y un aumento en un 40% la inscripción en el seguro médico estatal. Desde la arista educativa se afirma que aumentó un 20% la matriculación de alumnos de escuelas primaria y un 25% en secundarias.

Lo innovador de la medida no se encuentra en estos requisitos en sí, sino que el no cumplimiento no supone la negativa de accesibilidad a la AUH sino una reducción referida al monto de la prestación (sólo se percibe el 80%) situación que podrá ser sostenida sólo en el transcurso del primer año de percepción del beneficio, caso contrario se deja de percibirlo. Considerando que esto se debe a que la concepción intrínseca propuesta por la AUH, es el garantizar el acceso a los derechos sociales a los niños, niñas y adolescentes y tomándolos de manera directa como sujetos de intervención. De esta manera, no postula la realización de una contraprestación como lo establecía el PJYJHD, política que tomaba como población objetivo a los desocupados y concebía que el bienestar referido a los niños, niñas y adolescentes les llegaría de manera indirecta.

Además, el carácter innovador de la medida responde a que se encuentra directamente relacionada con el sistema contributivo de seguridad social, ya que fue diseñada expresamente para universalizar los beneficios del régimen contributivo tradicional a los sectores que históricamente se encontraban excluidos.

Características

Si bien a nivel formal el PJYJHD plantea que es universal, consideramos que ni desde sus enunciados ni desde la práctica el mismo se comportó como una política social de tal

carácter. Desde su creación el mismo plantea fecha de caducidad, no concibiendo a la realidad social como cambiante y turbulenta, sino como una fotografía, como algo estático. Razón por la cual consideramos que dicho plan se basa en concepción de planificación tradicional normativa.

Definimos a ésta como una planificación alejada de la realidad, en la cual no se toma en cuenta la creatividad sino que se ocupa sólo de la eficacia técnica. Refiere a un cálculo departamentalizado y supone la eliminación artificial del otro, ignorando la posibilidad del conflicto, no contextualizado lo político y lo social, ignorando la existencia de las relaciones de poder.

Por otro lado consideramos que el PJYJHD no es universal ya que el acceso al beneficio se encuentra cercenado cuando los padres de los sujetos participan en algún otro programa social. Caso contrario acontece con la implementación de la AUH, ya que como política social de carácter integral e inclusivo, postula que la percepción de la misma no se contrapone con la participación en cualquier otro programa social. Es por ello que mientras que el PJYJHD se asienta sobre el acceso a un beneficio por parte de los sujetos denominados “desocupados”, la AUH refiere a la idea de justicia social y respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien en sus inicios el PJYJHD no establecía la necesidad de contraprestación por parte de los beneficiarios, frente a las fuertes críticas recibidas, se decide la implementación de una contrapartida de trabajo al ingreso monetario percibido por los beneficiarios, ya que desde su inicio se lo plantea como un “instrumento para apaciguar el conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional” (Neffa et al., 2009: 285) y no como mecanismo que tienda al bienestar social de los sujetos entendiendo por éste a “la aspiración profesional que aporta la búsqueda de soluciones y problemas que dificultan el desarrollo de los individuos y grupos” (Rozas, 2009:15).

Razón por la cual concebimos al PJYJHD como una política netamente asistencialista entendiendo por ésta a la situación en la cual el destinatario es meramente un receptor, produciendo una dependencia y no como un sujeto singular, con particularidades y condicionantes.

En este marco es que se concebía a la crisis como una crisis coyuntural del mercado de trabajo, y no como una crisis de carácter coyuntural a nivel macro incluyendo sus dimensiones políticas, sociales y económicas. No se cuestionó al sistema imperante, no funcionó como una herramienta que tienda a disminuir los índices de desigualdad y no tendió a la justicia social. Sino que el eje de intervención del PJYJHD responde a la esfera laboral, concibiendo a la realidad como un compartimiento estanco no relacionado con otras dimensiones de la vida cotidiana de los sujetos. Es por ello que consideramos que, al plantear la cuestión sólo en la esfera laboral, no se asimiló la necesidad de establecer una nueva forma de interpelar y concebir a la realidad social, la necesidad de un nuevo paradigma.

El PJYJHD más que un programa de empleo, se trataba de uno de “sostenimiento de ingreso, ya que sólo plantea la asignación de un monto de dinero a cambio de la realización de una actividad laboral que se puede definir como precaria y de baja calidad, sin que se convierta en una herramienta de mejoramiento de las condiciones de accesibilidad a un empleo de calidad o a un trabajo de carácter formal” (Monza et al, 2003: 98).

Contrariamente a lo postulado por una política de empleo de carácter integral como ser el PAT desarrollado en la actualidad. El cual se centra en la transferencia de una serie de dispositivos que incluyen la seguridad social (por intermedio del monotributo social), de

capitalización (con la compra de herramientas a cargo de la cooperativo de herramientas), de capacitación (con la puesta en funcionamiento de diversas estrategias para la continuación de los estudios y/o la adquisición de nuevos conocimientos y prácticas en tanto oficios) y que tiende a la integración y el sentido de pertenencia gracias a la realización de una actividad laboral.

De esta manera, y en concordancia por lo planteado en los informes del CELS, consideramos que el hecho de que se otorgue un subsidio no implica que se genere “inclusión social”, entendiéndolo por ésta a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales. Si nos posicionamos en esta definición, damos cuenta de que el PJYJHD es un programa que lo caracterizamos como de emergencia y asistencial de transferencia directa de ingresos, que “procuraba compensar las deficiencias del sistema de seguridad social” (Lo Vuolo et al., 1998,75).

Contrariamente a lo postulado mediante la implementación de la AUH, la cual promueve los derechos de los niños, niñas y adolescentes y funciona como herramienta de distribución del ingreso, en la medida de que su financiamiento proviene de los fondos estatizados de las AFJP. La redistribución se realiza mediante la incorporación de sectores de la población argentina que históricamente se encontraron excluidas, por medio de una transferencia de dinero pero principalmente mediante una transferencia de derechos y responsabilidades, como ser la concurrencia a los establecimientos educativos, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio como condición para acceder al 100% del beneficio.

Coincidentes con lo planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe creemos que el Estado no puede institucionalizar dos clases de ciudadanos, unos asalariados y con protección social y otros excluidos desocupados perceptores de subsidios de desocupación, como lo planteado en el contexto de implementación del PJYJHD. Sino que debe establecer políticas de carácter estratégico que mejoren la accesibilidad al empleo formal con protección social.

En la actualidad, al encontramos atravesados por un cambio de paradigma que modificada de manera radical los modos de interpelar a la realidad social, es el Estado el promotor de la justicia social y el acceso a los derechos sociales de todos los sujetos. No efectuando una distinción entre sus ciudadanos, sino estableciendo mecanismos que tiendan a la igualdad. Caso concreto es la AUH, ya que permite que todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de la condición laboral de sus padres, puedan acceder a la protección social. También lo es el PAT, ya que no se basa en sólo en un beneficio monetario, sino que incluye en el mismo el acceso al Monotributo social como mecanismo de acceso a la seguridad social a pesar de no encontrarse desarrollado tareas laborales bajo relación de dependencia.

El cambio de paradigma, y su correlato con la implementación de nuevos modos de interrelación e intervención en la realidad social, lo que intenta es una igualdad en el acceso a los derechos como mecanismo integrador y universal en la concepción de las políticas sociales y desarticulación de aquellas políticas sociales de emergencias.

A diferencia del PJYJHD, la AUH no está destinada a los sectores excluidos y pobres, sino que refiere a aquellos niños, niñas y adolescentes que provienen de familias que no cuentan con un empleo formal ni con seguridad social. En este marco es que la concebimos como una política social universal, inclusiva e igualitaria.

En definitiva, la AUH significó que la Argentina recuperara su rol histórico en materia de bienestar social. Sus logros no son cuantitativos, el salto es cualitativo en la medida de que ha logrado que sujetos que históricamente se encontraba excluidos de cualquier beneficio social sean incluidos.

Lo que introduce la AUH es una unificación de las políticas de transferencias condicionadas más relevantes y el reemplazo casi total de programas de transferencia condicionadas (PTC), como ser el PJYJHD, basado en un componente de ingreso y otro de desarrollo de capital humano, ya que se plantea a la AUH como un derecho social y no como un plan de contra prestaciones

Otra de las características que diferencia a la AUH del PJYJHD, es que en un año y medio de implementación el monto ha sido aumentado, situación que nunca tuvo lugar en la implementación del plan anterior.

Contraprestaciones

Para acceder al beneficio del PJYJHD, se planteó luego del lanzamiento del mismo, la obligación de que los beneficiarios realizaran una contraprestación. Según las encuestas, entre un 75 % y un 80 % de los beneficiarios cumplía con actividades de contraprestación, situación que no les impedía ni la búsqueda activa de empleo ni la inserción en actividades laborales informales. De hecho el 70% de los beneficiarios se encontraban activos, esto es que además de la contraprestación desarrollaban otras actividades laborales informales.

Dentro de la contraprestación laboral, el PJYJHD planteaba dos componentes, uno referido a la incorporación de los beneficiarios en actividades laborales ya existentes, en los cuales hasta el 30 de abril de 2003, podemos afirmar que más del 90 % de los proyectos pertenecían al componente de actividades comunitarias, y dentro de ese total, más del 80% consistían en apoyo a actividades sociales y comunitarias. Mientras que en su componente productivo el plan debía promover entre los beneficiarios el surgimiento de iniciativas para la producción de bienes. A mediados de 2003, ya se habían relevado 2.500 emprendimientos productivos que agrupaban aproximadamente a 25 mil beneficiarios.

Si bien concebimos como positivo que el PJYJHD plantease la necesidad de desarrollo de proyectos productivos, consideramos que no es viable en la medida de que no se plantea una transferencia de bienes y herramientas concretas para la ejecución de los mismos, como si se establece en la actualidad con el PAT.

En contraposición caracterizamos a la AUH como política social que da un marco de seguridad social y que se potencia con el desarrollo de otras estrategias de intervención que tienden al desarrollo de las capacidades y potencialidades, como ser el otorgamiento de microcréditos para el desarrollo de proyectos productivos desde diversos organismos como ser el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Producción, como así también la organización y otorgamiento de bienes materiales para las cooperativas organizadas en el PAT.

A su vez, el PJYJHD, planteaba que la contraprestación podía consistir en la realización de cursos y actividades de capacitación, sea tanto de educación formal como formación profesional, siendo el objetivo de que los beneficiarios finalicen el ciclo educativo y mejoraran sus calificaciones laborales participando en acciones de formación profesional. Podemos afirmar que según la encuesta permanente de hogares realizada por el INDEC, en septiembre de 2002 el 75,5 % de los beneficiarios desarrollaba una contraprestación laboral y sólo un 6,4 % participaba en programas educativos o de capacitación (Monza et al., 2003: 34).

Tanto el componente educativo como el laboral planteado por el PJYJHD, respondían a la idea de efectuar una reinserción laboral de los beneficiarios dentro del sector privado razón por la cual se reglamentó en forma definitiva el registro de Empleadores (RENAE), donde se inscriben aquellos que quieran participar del componente. Consideramos este postulado como una falacia, en la medida de que el sector privado no es capaz de absorber a la mano de obra disponible ni tampoco se debería plantear la dependencia de los beneficiarios a un sector de la economía o del mercado de trabajo en particular, si es que se quiere potenciar las capacidades de los sujetos, como lo plantea el PAT.

Inconsistencias y desafíos

En el contexto de turbulencia social descrito anteriormente se crea el PJYJHD sin definir el universo de beneficiarios. La no delimitación tenía como objetivo evitar los problemas que traería una focalización, entendiendo que la misma demoraría la implementación, al tener que discriminar quiénes serían los beneficiarios. También se observan incongruencias referidas al funcionamiento, ya que si bien se planteó que los municipios confeccionasen un registro único de beneficiarios a fin de evitar que la misma persona acceda dos veces al beneficio, se registraron relaciones de tipo clientelares en el acceso al beneficio. Consideramos que estas incongruencias fueron producto de la implementación de modalidades de intervención de carácter normativo, no teniendo en cuenta la evaluación ni la inclusión social, funcionando sólo como herramienta de control social con el objeto de limitar el despliegue de demandas sociales masivas que cuestionen el sistema imperante. A su vez, al tomar el texto que da creación al PJYJHD, en el mismo se manifiesta que se crea “(...) el programa Jefes de Hogar para ser aplicado mientras dure la emergencia ocupacional nacional, que por este decreto se ratifica, hasta el 31 de diciembre de 2002”. Lo que analizamos nosotros que el acceso al beneficio no tenía como fin disminuir los índices de vulnerabilidad social, entendida ésta como “una zona inestable que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes relacionales”(Castel, 1997:98), entendiéndola como un conjunto de características que generan desgaste, desventajas o problemas para el desempeño, movilidad e integración social de los sujetos, provocando un ceñimiento en la construcción de lazos sociales y un debilitamiento de los soportes relacionales. Ni tampoco podemos considerar que el PJYJHD tenía como objetivo mejorar las condiciones de accesibilidad al empleo, entendiendo por accesibilidad “grado de acceso, de facilidad con que cuenta la población para usar los recursos de salud” (Ferrara, 1985:41), lo cual implica que individuos con idénticas necesidades puedan acceder a prácticas y cuidados iguales, independientemente de las características particulares que presente cada sujeto, como ser los aspectos económicos o geográficos.

Es por ello que sostenemos que el PJYJHD se implementa como herramienta de contención de conflictos sociales, de gobernabilidad y como estrategia que permite seguir desarrollando el modelo económico, político y social basado en la necesidad de seguir excluyendo a vastos sectores de la sociedad, como mecanismo de funcionamiento intrínseco al sistema neo liberal.

Otra de las inconsistencias detectadas en el funcionamiento del PJYJH responde a la arista administrativa. Si bien podemos decir que el mismo se implementó recurriendo a instancias administrativas preexistentes, las mismas no dieron una respuesta eficaz. Debemos mencionar que en la CODEM se registraron 458 denuncias por extorsión (exigencia de contraprestaciones o comisiones no establecidas en la norma invocando la autoridad pública) y 184 por corrupción. Tampoco puedo el ANSES acceder a la base de datos de la

totalidad de programas sociales provinciales y municipales de la mayoría de provincias grandes, para cruzar información y detectar incompatibilidades.

Caso contrario sucede con la AUH, que también utiliza estructuras administrativas preexistentes, pero su competencia en el desarrollo de dicha política, favoreció la maximización de los logros, como así también la transparencia en la asignación del beneficio. Toda la operatoria es realizada por ANSES mediante la implementación de un manual de operaciones detallado y con un mismo sistema de información en todo el territorio.

Los impactos

Respecto al impacto del PJYJHD podemos decir que el mismo no fue exitoso, a causa de que la inmensa mayoría de los beneficiarios seguían siendo pobres o indigentes, debido a que la cobertura del plan sólo alcanzaba al 25,4 % del conjunto de los hogares pobres y al 42,3 % de los hogares indigentes. Producto de su implementación fue que según la EPH en el período de mayo octubre de 2002, el 24,6 % de los hogares escapan de la indigencia, un 21,7 % pasan a ser pobres pero no indigentes, mientras que finalmente sólo el 2,9 % de los hogares escaparon de la pobreza, pero una elevada proporción de las familias hubieran sido “indigentes extremos” en caso de no percibir el beneficio.

Por otra parte si analizamos el impacto (Gasparini 2010) de la AUH podemos decir que en el primer trimestre de 2010 el beneficio ha sido otorgado a 3.5 millones de niños, niñas y adolescentes, lo que ha producido un incremento del 25% en la matrícula escolar y un incremento del 40% de los menores inscriptos en el seguro médico estatal Plan Nacer.

Si nos referimos al indicador de pobreza, podemos observar que el mismo se redujo un 32%, si se toma el de pobreza extrema, se observa que el mismo disminuye de 6.9% a 3.2% en la población, si nos referimos a la tasa pobreza de los niños, la disminución va desde el 12% a 3.7%. Respecto al indicador de intensidad de la pobreza, podemos mencionar que el mismo cae un 26,2%. Referido al indicador de la brecha de pobreza, el mismo desciende un 50%. Observamos una disminución en la incidencia de la pobreza del 26%. La intensidad de la pobreza podemos observar una disminución del 21,4%. La Brecha de la Pobreza cae 31,1% mientras que la brecha de indigencia disminuye del 1,8% al 0,5%. Respecto a los indicadores de desigualdad podemos mencionar en la distribución del ingreso una disminución del 5,1%. Respecto a los indicadores referidos a la indigencia, se observa una reducción de entre un 55% y un 70%, el indicador de desigualdad se observa una reducción del 30%, concibiendo de esta manera a la Argentina en el país más igualitario de América Latina.

A pesar de todos los indicadores expuestos, consideramos que la AUH no debe constituirse per se como una solución universal a todos los problemas sociales, sino que debe complementarse con otras políticas sociales para profundizar los logros como ser el PAT.

A pesar de caracterizar a la AUH como política social de carácter integral y que tiende a la justicia social, aun quedan sujetos excluidos del acceso a tal derecho social, como ser los hijos de trabajadores que se desempeñan en la economía informal percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil; los hijos jóvenes menores de 18 años emancipados, empleados o que perciben asignaciones; los niños extranjeros que residen en el país hace menos de 3 años, los niños sin DNI, los niños cuyos padres perciben otras prestaciones y los hijos de los trabajadores monotributistas.

Al considerarla como un derecho social y al estar relacionada de manera directa con otras políticas sociales, como ser el PAT, es que la AUH es concebida en un rol de integralidad

y de protección de derechos sociales de los niños, niñas y adolescentes. Implicando un cambio de paradigma en la concepción de los programas de transferencias condicionadas en la Argentina. Esto se debe a que fue concebida con la intención de universalizar los beneficios de las Asignaciones Familiares que antes solamente estaban disponibles para los trabajadores formales.

En definitiva la AUH garantiza la inclusión social y la igualdad de todos los niños, niñas y adolescentes de la República Argentina, actuando de manera directa como herramienta de lucha contra la pobreza (el programa cuenta con más de 3,6 millones de chicos alcanzados, de los cuales el 62 % antes no accedía a planes sociales del gobierno nacional, cifra que representa a 2.284.353 menores de 18 años), convirtiéndonos en el país más igualitario de América Latina.

La AUH es una política que rompe el círculo de pobreza ya que incorpora en su implementación el componente educativo y el socio sanitario, ambas dimensiones consideradas como esenciales para el desarrollo pleno de las capacidades y potencialidades de los niños, niñas y adolescentes y de la Argentina toda.

Conclusiones

Consideramos a la AUH como una política social de carácter inclusivo y universal, pero principalmente la concebimos como dispositivo que tiende a que el acceso a los derechos sociales de los niños, niñas y adolescentes sea universales.

De esta manera es que consideramos que la AUH toma como concepción subyacente de niñez, a la de sujeto con derechos y no un objeto de intervención. En la medida de que la AUH los toma como sujetos beneficiarios y desarrolla una serie de dispositivos tendientes al efectivo ejercicio de los derechos sociales.

La AUH plantea el desarrollo de intervenciones referidas al ejercicio de derechos, mientras que políticas sociales precedentes, tenían como concepción la focalización de la cuestión social en una de sus múltiples manifestaciones.

Si bien consideramos que los logros alcanzados por la implementación de la AUH son loables, consideramos que, como licenciados en Trabajo Social, la misma debiera incluir en su arista socio sanitaria, la intervención de la profesión como un requisito que debiera volcarse en la Libreta, si es que concebimos a la salud en su aspecto integral.

De esta manera se estarían desarrollando estrategias que potenciarían los alcances de la AUH y principalmente, se tendería mejorar las condiciones de accesibilidad a los derechos sociales de los niños, niñas y adolescentes, tendiendo a la emancipación de las capacidades y potencialidades no sólo de los estos sujetos sino que también de su grupo familiar.

Bibliografía

- Bourdier, Pierre 1996. *Las prácticas sociales*. (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina)
- Castel, Robert 1997. *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. (Buenos Aires, Paidós)
- Ferrara, Floreal Antonio 1985. *Teoría Social y Salud*. (Buenos Aires, Catálogos).
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito Alberto 1998. *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. (Buenos Aires, Ciepp)
- Monza, A. y Giacometti, C. 2003. *Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina*. Proyecto de Cooperación Técnica OIT/Gobierno Argentino, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (Buenos Aires, Mimeo)
- Neffa, Julio, De la Garza Toledo, Enrique y Muñiz Terra, Leticia 2009. *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. (Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, CAICYT)
- Rozas Pagaza, Margarita. 1998. *Una perspectiva teórica-metodológica de la intervención en Trabajo Social*. (Buenos Aires, Espacio)
- Rozas, Margarita 2001. *La intervención profesional en relación con la cuestión social*. (Buenos Aires, Espacio)
- Sabino, Carlos y Jesús E. Rodríguez-Armas 1991. *La Seguridad Social*. (Venezuela, Caracas. Panapo-CEDICE)