

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Agustín Leandro Bertinetti

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires // Licenciatura en Sociología
(estudiante de grado)

albertinetti@hotmail.com

Eje 11. Estado, instituciones y políticas públicas.

Análisis de la política pública “Asignación Universal por Hijo”

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo; Política Pública; Pobreza; Representaciones Sociales; Vulnerabilidad.

Resumen

La ponencia consiste en un análisis de la política pública “Asignación Universal por Hijo” (AUH) de Argentina de 2009 a 2014, centrándose en los impactos sociales de dicha política en su población destinataria. La misma forma parte de un proyecto de investigación en el marco del seminario de investigación “Pobreza, hábitat y gestión ambiental”, cátedra Pastrana de la licenciatura en Sociología de la Universidad de Buenos Aires, relacionado también con la investigación en curso “Procesos de Construcción Social de los Instrumentos de Regulación Urbana en la Ciudad de Buenos Aires. 1940-2010” de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, que se propone conocer en profundidad la población destinataria de la AUH; las condiciones de recepción y representaciones de dicha población ante esta política; los cambios en las prácticas sociales que permitió la AUH y el marco de relaciones sociales que posibilita entre su población destinataria y las distintas instancias gubernamentales. Se desarrollarán las herramientas de indagación y análisis

cualitativas utilizadas para abordar metodológicamente los objetivos mencionados, como la entrevista abierta, el análisis de discurso y la matriz de análisis.

Dichos conocimientos podrán ser utilizados para una evaluación pertinente del impacto social de la Asignación Universal por Hijo con el propósito de aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar en su totalidad dicha política. Se espera también que la presente ponencia, a través de la presentación de los antecedentes, el marco conceptual y la metodología del proyecto de investigación, promueva un debate dentro del ámbito académico a través de distintas instancias como talleres de investigación, mesas de debate, presentaciones en jornadas, artículos en revistas y ponencias.

Introducción

La política pública “Asignación Universal por Hijo” en Argentina se enmarca en un contexto en el que las políticas universales se consolidan en nuestro país, fenómeno que sucede desde la crisis económica y social de 2001 en adelante, y más específicamente a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Dicho tipo de política pública surge como una necesidad de cambio ante la incapacidad del anterior modelo de intervención estatal, llamado “políticas públicas focalizadas”. Las diferencias fundamentales que se encuentran entre estos dos tipos de intervención de las instancias gubernamentales ante las problemáticas que surgen en la sociedad son que las políticas focalizadas están dirigidas a un grupo específico portador de una característica determinada, relacionado generalmente con una situación de privación, llevadas a cabo con el fin de mejorar provisoriamente la situación de ese grupo. Y las políticas universales se enmarcan en una concepción del Estado como actor fundamental en la ampliación de los derechos humanos, lo que permite la ampliación de las políticas públicas a todos aquellos que consideren necesitarla y con el objetivo de que las mismas puedan mejorar permanentemente su calidad de vida. Se entiende también por políticas universales aquellas prestaciones asistenciales con las cuales el Estado beneficia a todos los ciudadanos y que se ejecutan por transferencias de bienes y/o servicios, directa o indirectamente.

Tras esta breve explicación y entendiendo que la AUH se define como una política pública de carácter universal, resulta interesante realizar una evaluación de AUH para poder definir su grado de “universalidad”. Más concretamente, la ponencia tiene como fin dar a conocer los contenidos del proyecto de investigación en el que se enmarca la misma, que permitirá

conocer en profundidad la población destinataria de la AUH; las condiciones de recepción y representaciones de dicha población ante esta política; los cambios en las prácticas sociales que permitió la AUH y el marco de relaciones sociales que posibilita la AUH entre su población destinataria y las distintas instancias gubernamentales. Dichos conocimientos podrán ser utilizados para una correcta evaluación del impacto social de la AUH con el propósito de aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar dicha política en su totalidad.

Antecedentes

Es importante realizar un recorrido por los trabajos anteriores que intentan efectuar un relevamiento y/o evaluación de la política “Asignación Universal por Hijo” (AUH), desde diferentes dimensiones.

Comenzaremos exponiendo un trabajo de Alvarez Agis en el que presenta, sólo 9 meses después de haberse llevado a cabo el inicio de la AUH, algunos resultados de dicha política pública. Con respecto a la pobreza total del país, ésta se redujo del 26% al 22,6% en 2010, sacando de la pobreza entre 1,4 y 1,8 millones de personas, de las cuales entre 700 mil y 1,1 millón son menores de 18 años. Siguiendo la misma tendencia, la indigencia disminuyó de 7,5% a 3,4%. Además la brecha entre ricos y pobres, que luego de la crisis económica de 2002 se situaba en 39,4 veces, cayó del 24,8 en 2009 a 14 veces en 2010, llegando al nivel más bajo desde 1986 y posicionando a Argentina nuevamente como el país más igualitario de Latinoamérica. Por otra parte, la matrícula escolar ha aumentado en 27% el número de niños escolarizados a nivel nacional, de acuerdo a la información suministrada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (Alvarez Agis, Emmanuel; Panigo, Demian Tupac; Cañete, Carlos, 2010).

Siguiendo la línea de información estadística, Ringold y Rofman ponen en duda los datos expuestos en el INDEC entre 2007 y 2011. Los autores dirán que la economía argentina creció 28,9% desde 2007 a 2011 en términos reales según el INDEC, mientras que según consultoras privadas creció cerca del 20%. En ese mismo período el presupuesto en Servicios Sociales del Gobierno Nacional, según el Ministerio de Economía, pasó de \$ 88 MM a \$ 260 MM, un incremento de 194% en 5 años. Según el Observatorio Social de la UCA, la gente viviendo bajo la línea de pobreza sólo cayó de 25,9%, en 2007, a 21,9%, en 2011. Según el INDEC, la pobreza bajo de 22% a 7,4%, pero estos datos no son rigurosos, ya que utilizan el índice de precios oficial según el cual la inflación fue en promedio 8,7%, mientras que las

consultoras privadas estiman la inflación promedio cercana al 23%. Esto demuestra que a pesar de la proliferación de planes sociales, no se ha logrado reducir sustancialmente la pobreza en un contexto de crecimiento económico. La cantidad de personas que no hacen aportes previsionales sigue siendo muy alta. Era de 46,6%, en el 2007, y de 45,9%, en 2011. Dichos autores exponen la dificultad de medir los alcances de las políticas públicas por separado ya que en muchos casos no hay datos empíricos que lo fundamenten (Ringold, Dena y Rofman, Rafael, 2012).

Por otra parte, también resulta fundamental dar a conocer una investigación de Hilding Ohlsson en la que, a través de grupos focales, intenta analizar cuál es la percepción que tienen sobre los planes sociales (y especialmente sobre la AUH) las personas que viven en barrios de emergencia y que, consecuentemente, son receptores de dichos programas. Las conclusiones del mencionado trabajo dan a conocer que la percepción del plan es incompatible con un trabajo en blanco para cualquiera de los padres, por lo tanto, frente a la inestabilidad laboral les resulta más conveniente mantenerse en un trabajo informal pero continuar percibiendo el plan, ya que, darse de baja y luego perder el trabajo los dejaría sin el ingreso de ese dinero por meses hasta que ANSES pueda darlos de alta nuevamente en el sistema. De esta forma, el autor llega a la conclusión que el sistema político actual tiende a generar rehenes de la informalidad laboral. Los beneficiarios del programa perciben un gran desincentivo a la búsqueda de empleo en blanco. Hilding Ohlsson llamará a este proceso "la trampa de la dependencia económica" (2010).

Coincidiendo con este punto de vista, Lo Vuolo dirá que la AUH se queda en un camino intermedio, porque si bien reconoce a la gente que no tiene un empleo registrado, por otro lado sigue haciendo recaer el derecho en la figura del trabajador. En este sentido, tener un trabajo o no sigue siendo la puerta de entrada para tener un beneficio. En lugar de cubrir a la familia lo que cubre es al trabajador o trabajadora independientemente de los recursos de la familia (2012).

En línea con las conclusiones del trabajo de Hilding Ohlsson y Lo Vuolo, Ronconi entiende la AUH como una política de seguridad social. El autor señala que, en términos de recursos, la seguridad social, y principalmente las asignaciones monetarias como la AUH, es uno de los principales instrumentos de política social que maneja el Estado. Y, a su vez, el deficiente desarrollo político institucional es la principal causa de las falencias de este tipo de políticas de seguridad social (Ronconi, Lucas, 2009).

Los trabajos expuestos coinciden en que no existen actualmente datos precisos sobre los montos, los beneficiarios, la metodología de entrega y una evaluación sobre la eficacia en la consecución de los objetivos de la AUH.

En consecuencia, Cillis dirá que datos invisibles supone personas que no están representadas correctamente, lo que implica que no están contempladas por ninguna política pública y da cuenta de la intención de construir un relato recortado de la realidad (2008).

Ante tal diagnóstico, nos surge una pregunta expuesta por Lo Vuolo: “¿Cuál es el alcance, la significación, el costo de la acción contenida en esas políticas?” (Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodríguez, Corina, 2004).

La investigación en curso que da pie a esta ponencia se propone realizar una evaluación de la política pública AUH. Entiendo como evaluación la concepción que Cardozo expresa al respecto: “La evaluación consiste en la realización de una investigación, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo Brum, Myriam, 2009).

Marco conceptual

Para poder llevar a cabo la investigación propuesta, es necesario comenzar distinguiendo ciertas nociones que ayudarán como guía conceptual a lo largo de todo el proceso de investigación. A tal fin definiremos los conceptos de “política pública”, “pobreza”, “vulnerabilidad” y “representaciones sociales”.

Tomaremos a Kraft, Furlong para definir “política pública”. Los autores dirán que es el curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan a cuál de los muchos valores sociales se les asigna prioridad de acción pública y también evidencia el conflicto entre los valores (2006).

Complementando esta definición, Velázquez Gavilanes dirá que la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, llevado a cabo por autoridades públicas encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. Para Velázquez Gavilanes, la misma es parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (2009). Siguiendo esta línea de pensamiento, Lo Vuolo dirá que una política pública es parte de un sistema de ecuaciones cuyo ajuste global es lo que define el resultado final de la acción. Por ejemplo, el impacto de

una política de transferencia de ingresos hacia los grupos pobres dependerá del nivel en que se establezca la línea de pobreza. Es decir que las políticas específicas dirigidas a la pobreza son parte de un determinado sistema de políticas públicas que también tienen sus principios conceptuales de organización y sus indicadores de medición que afectan directa o indirectamente en las situaciones de pobreza (Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodríguez, Corina, 2004). Por último, haciendo una crítica concisa a lo que él mismo llama “renta mínima universal”, Castel señalará la importancia del reconocimiento en las políticas públicas de la exclusión no como una posición fija, sino como un conjunto de procesos que configuran las diferentes ubicaciones sociales. La concepción de la exclusión está conformada por toda una serie de situaciones con estatus diferenciados, que comparten la marginalidad respecto de la imagen ideal que la sociedad (en cada periodo histórico) ofrece de sí misma. En palabras de Castel: “Contar los pobres es ciertamente una operación indispensable, aunque más no sea por razones administrativas. Pero la heterogeneidad de las evaluaciones demuestra que la dimensión económica pura jamás da la información suficiente como para decidir quién es “pobre” (1991). Esta perspectiva nos lleva a reconocer la exclusión social como un proceso social, no como un estado, en el que se ven implicadas múltiples dimensiones y causas, en el que se hace necesaria la intervención a través de las políticas públicas en el mercado laboral, creyendo Castel que éste es el primer factor de exclusión social. Las políticas de asignación monetaria (tomando Castel el ejemplo del Ingreso Mínimo de Inserción (RMI) en Francia, llevado a cabo a partir de año 2000) pueden definirse, según el autor, como “reparadoras”, en el sentido de que las políticas que realmente disminuirían los índices de marginalidad permanentemente serían aquellas que se centran en el empleo, la vivienda, la situación de privación cultural, es decir en las “causas” de la situación marginal (Castel, R., 2004).

Definiremos “pobreza” desde la concepción de Lo Vuolo, quien la define en relación con el concepto de bienestar (y de riqueza), con la idea que se adopte acerca de las necesidades humanas en general y con la posición que se tome respecto de los estímulos que movilizan las acciones de las personas. Algo fundamental para esta investigación es la concepción de que un determinado concepto de pobreza se corresponde con una forma de medir la pobreza. Lo Vuolo desarrollará que concepto y medida de la pobreza deberían vincularse con las estrategias y el diseño institucional adoptado para atender el problema. Para vincular este concepto con el de “política pública” desarrollado anteriormente, el autor dirá que la administración de la pobreza es una parte funcional y esencial de la administración general del gobierno. No se podría hablar de lucha o erradicación de la pobreza, sino que sería

adecuado definirlo como gestión del problema para que sea funcional al modelo social, como lo llamará el autor “administración de políticas dirigidas a la pobreza” (Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodríguez, Corina, 2004).

A fin de profundizar el análisis, es importante introducir un concepto que en los últimos años ha ganado cierto prestigio dentro del discurso político social. La “vulnerabilidad”, entendida generalmente como la susceptibilidad hacia una situación de riesgo, (Vulnerabilidad, consulta 17/09/2014) es resignificada como una situación de carácter dinámico que posibilita la transformación. La expresión “grupos en situación de vulnerabilidad” se utiliza para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas (Gobierno de la Nación Argentina, 2011).

Para la presente investigación es menester introducir una definición de representaciones sociales”, para cuales se utilizará a Durkheim y Amossy.

Durkheim indicará que la fuerza de las representaciones colectivas en una determinada sociedad es muy fuerte, explicándolo de la siguiente manera: “Inversamente, los conceptos, aun cuando están contruidos según todas las reglas de la ciencia, distan de obtener su autoridad únicamente de su valor objetivo. No es suficiente que sean verdaderos para ser creídos. Si no armonizan con las otras creencias, las otras opiniones, en una palabra con el conjunto de representaciones colectivas, serán negados; los espíritus se les cerrarán; será, en consecuencia, como si no existieran. Si hoy es suficiente, en general, que lleven la estampilla de la ciencia para encontrar una especie de crédito privilegiado, es porque tenemos fe en la ciencia.” Pero esta fe no difiere esencialmente de la fe religiosa. El valor que atribuimos a la ciencia, expresará el autor, depende en suma de la idea que nos hacemos colectivamente de su naturaleza y de su papel en la vida; es decir, que ella expresa un estado de opinión (Durkheim, E., 1968).

En complemento, Amossy describirá las representaciones sociales como un proceso y un producto. Como proceso, es decir, en tanto pensamiento constituyente, intervienen en la elaboración que los individuos hacen de la realidad. Como producto, es decir, en tanto pensamiento constituido, reflejan las estructuras cognoscitivas a partir de las cuales se interpreta la realidad. En ese sentido, las representaciones sociales son un conocimiento de “sentido común”, incuestionado, socialmente construido a través de la tradición y compartido, -al menos grupalmente-, que tiene un efecto práctico, al orientar la acción (Amossy, R. y Herschberg Pierrot, A., 2001).

Metodología

La investigación se caracterizará por contar con objetivos descriptivos y para llegar a los resultados esperados se utilizarán herramientas de indagación y análisis cualitativas (entrevista abierta, análisis de discurso y matriz de análisis) dado que se priorizará el tenor de la información recabada a la cantidad de la misma. La secuencia temporal de la misma es transversal, ya que se tomará la información de un determinado momento en el tiempo (según el objetivo específico, en 2008-2009 y en la actualidad).

Para “conocer sobre la definición y construcción conceptual de la “Asignación Universal por Hijo” se realizará análisis de discurso de documentación oficial publicada por las instancias gubernamentales entre 2008 y 2009, entre las que se encuentran estimaciones de impacto de la política pública a llevar a cabo, marco teórico y antecedentes. También se realizarán 3 entrevistas abiertas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que hayan participado en proyecto de política AUH.

Para “indagar sobre la construcción de la población destinataria de la “Asignación Universal por Hijo” se realizará análisis de discurso de documentación oficial publicada por las instancias gubernamentales entre 2008 y 2009, entre las que se encuentran estimaciones de impacto de la política pública a llevar a cabo, marco teórico, antecedentes y caracterización de la población destinataria. También se realizarán 3 entrevistas abiertas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que hayan participado en proyecto de política AUH.

Para “indagar sobre la relación de la población destinataria con las distintas instancias gubernamentales” se realizarán 5 entrevistas abiertas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que participen actualmente de la gestión de la AUH.

Para “indagar sobre la relación de la población destinataria con las distintas instancias gubernamentales”, “conocer sobre las condiciones de recepción y representaciones de la

población destinataria con respecto a la “Asignación Universal por Hijo” y “analizar qué cambios introdujo “Asignación Universal por Hijo” en las prácticas sociales de la población destinataria” se realizarán 20 entrevistas abiertas a la población destinataria de la AUH en GBA (10) y C.A.B.A. (10).

En total, se realizará análisis de discurso de documentación oficial y tres guías de pautas de entrevistas abiertas para realizar a un total de 28 personas.

Consideraciones finales

Así también se entiende que la investigación está dirigida a generar un debate dentro de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, con miras de organizar un informe desde la carrera de Sociología incluyendo a otros investigadores interesados en la temática.

Bibliografía

- Alvarez Agis, Emmanuel; Panigo, Demian Tupac; Cañete, Carlos (2010): “El impacto de la Asignación Universal por Hijo. Argentina. Presentación formal de resultados anticipados en 2010”, CONICET, Buenos Aires.
- Amossy, R. y Herschberg Pierrot, A. (2001): “Estereotipos y clichés”, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- Cardozo Brum, Myriam. (2009): “Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social”, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Castel, R. (2004): “Encuadre de la exclusión”, en Karsz, S. (Coord.), (2004). La exclusión: bordeando sus fronteras. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Castel, R. (1991): “La dinámica de los procesos de marginalización” en *Revista Topía*, entrega N°2, Buenos Aires.
- Cillis, Natalia (2008): “Cruzar la calle. Niñez y adolescencia”, Espacio, Buenos Aires.
- Durkheim, E. (1968): “Las formas elementales de la vida religiosa”, Editorial Schapire, Buenos Aires.
- Gobierno de la Nación Argentina (2011): “Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos Políticas públicas y compromisos internacionales” Buenos Aires.
- Hilding Ohlsson Marcos (2010): “La trampa de la dependencia económica, un análisis de los planes sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires”, Libertad y progreso, Buenos Aires.
- Kraft, Michael; Furlong, Scott (2006): “Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives”, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodríguez, Corina (2004): “La pobreza... de la política contra la pobreza”, Miño y Dávila ediciones, Madrid, España.
- Lo Vuolo, Rubén (13/04/2012): “La asignación universal por hijo no es universal” en *Mdzol*, recuperado de <http://www.mdzol.com/entrevista/376944/>
- Ringold, Dena y Rofman, Rafael (2012): “Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario” en Cruces, Guillermo “Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, visiones y perspectivas”, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Ronconi, Lucas (2009): “La seguridad social en Argentina”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

- Velázquez Gavilanes, Raúl (2009): “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, Desafíos, Bogotá, Colombia.
- Vulnerabilidad, (17/09/2014), recuperado de <http://definicion.de/vulnerabilidad/#ixzz3DKjgkzkD>