



Avances y tensiones en un programa de transferencia condicionada de ingresos. La Asignación Universal por hijo



FERNANDO JAIME, NORA GOREN Y FELIX SABATÉ¹

Resumen

En América Latina, los enfoques de políticas de protección social han sido objeto de profundas modificaciones durante las últimas décadas. Sus alcances, modalidades y formas de significación no constituyen un dato dado y homogéneo para cualquier tiempo y lugar.

Por un lado, cada una de las matrices estatales en la región lo ha definido respecto de sus componentes, contenidos y potenciales resultados, de las características de los actores, de las reglas del sistema político, del grado de desarrollo relativo de sus economías, el lugar del país en los escenarios internacionales, entre otros elementos (Repetto 2010). Por el otro, los receptores/as del beneficio se han apropiado de los mismos de manera diferente otorgándoles una amplia matriz de sentidos y de prácticas sociales.

En este sentido, el presente trabajo aborda una de las acciones estatales que mayor extensión e impacto ha tenido en los últimos años en la vida de la población, como lo es la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH).

Nos centraremos, en un primer momento en la descripción de los mecanismos de implementación, la articulación de instancias nacionales, provinciales y municipales como relevantes a la hora de garantizar su impacto en la población receptora. Luego abordaremos el ejercicio de derechos que se derivan de la implementación de la AUH, en particular mirados en clave de género, por ser las mujeres quienes perciben el beneficio otorgado por el programa y quienes deben garantizar su cumplimiento.

1. Los autores son docentes investigadores de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. E-mails: fj Jaime@unaj.edu.ar, norgoren@gmail.com, lix Sabaté (fsabate@unaj.edu.ar).



Para alcanzar los objetivos propuestos y para ir dándole sentido a la propuesta presentamos en primer lugar una descripción de las principales características de la Asignación Universal por Hijo para la Protección social, luego nos centramos en su implementación y las articulaciones institucionales, posteriormente en las prácticas de derechos para lo cual se analiza la letra escrita del programa y su relación con el trabajo remunerado, para concluir con una reflexión final.

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

A fines de octubre de 2009, por medio del Decreto 1602/09, el Poder Ejecutivo anunció la implementación de una “Asignación Universal por hijo para Protección la Social” (AUH), que luego fue extendida –mediante la Resolución 235/2011– a todas las embarazadas desde la semana doce de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda las seis mensualidades.

En el decreto se señala que la asignación está destinada a niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no cuenten con otra asignación familiar prevista en la Ley N° 24.714, que tienen que pertenecer a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, por la que perciban una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil o ser mono-tributistas sociales. El 80% se paga mensualmente y el otro 20% es depositado en otra cuenta, que se cobra cuando la titular del beneficio acredita el cumplimiento de algunas de las condicionalidades (salud y educación), y se concreta anualmente. A partir de la sanción de este decreto, se extiende el beneficio a quienes no están incluidos en él, dado que se equipara al percibido por el trabajador formal, ya que la prestación monetaria es equivalente a la asignación por hijo del régimen nacional de asignaciones familiares.

La AUH se financia con recursos del sistema de seguridad social, a saber: i) aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro; y ii) los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

Por un lado, la AUH viene a consolidar programas de transferencias condicionadas de ingresos ejecutados por diversas agencias del Gobierno Federal, tales como el Programa Familias por la Inclusión Social² como del Plan Jefas y Jefes de Hogar

2. El Programa Familias por la Inclusión Social se origina en la reformulación del Programa Ingreso para el Desarrollo Humanos (IDH), que fuera creado en el año 2003. En una primera fase, el Plan Familias incluía a beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que no cumplieran con las condiciones



Desocupados³, los cuales se ejecutaban con financiamiento parcial de organismos internacionales de crédito⁴. Asimismo, la AUH se instituye como un ordenador de políticas sociales al subsumir en su implementación otros programas de transferencia.

Por otro lado, la AUH se institucionaliza como un esquema *universalizante* del sistema protección social a través del sistema de asignaciones familiares. El sistema de asignaciones familiares reconoce dos subsistemas de transferencia de recursos a las familias (Curcio y Beccaria, 2012), determinados por las condiciones laborales y de ingresos de las personas, siendo uno de ellos de base contributiva y el otro de base no contributiva. El primero se dirige a los asalariados registrados en la seguridad social⁵, determinándose el beneficio por la estructura familiar, el nivel de ingresos y la zona de residencia⁶.

La Asignación Universal por hijo se asienta entonces sobre una trayectoria de políticas condicionadas de ingresos y sobre la tradición argentina, según la cual, históricamente, el acceso a los derechos y a la inclusión social se materializó a través del mercado de trabajo formal (Pautassi, 2004; Merklen, 2005), y se sitúa en una propuesta que desde 2003 viene promoviendo el gobierno nacional, que ubica al trabajo como eje central e integrador social.

Mientras que la asignación familiar por hijo tiene un rango de USD 14 por mes a USD 65 por mes, de acuerdo al nivel de ingreso, puede ascender hasta USD 140 de acuerdo a la zona de residencia del beneficiario⁷. Por su parte, la AUH prevé

de empleabilidad —establecida en el Decreto 1506/04—, y a los beneficiarios del Programa Ingreso para el Desarrollo Humanos (IDH). El programa Familias —que fuera financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo— se estructuraba en tres componentes básicos: Ingresos No Remunerativos, Promoción Familiar y Comunitaria y Participación Social. CELS (2007), Cruces y Gasparini (2008), Zaga Szenker Daniel (2009).

3. Como respuesta a la crisis de 2001-2002 el Gobierno Argentino implementó una estrategia rápida de respuesta a través de transferencia de ingresos condicionados. En abril de 2002 se lanzó el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, cuyos beneficiarios se incrementaron rápidamente, desde 574.000 en mayo de 2002 a casi 2.000.000 en mayo de 2003 (World Bank, 2007). El programa era autofocalizado y los beneficiarios debían ser desempleados, jefes de hogar, tener un menor de 18 años a cargo, realizar una contraprestación laboral o educativa de 4 a 6 horas diarias.

4. El programa Familias contó con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo de USD 700 millones aprobado en 2005, mientras que el Programa Jefas y Jefes de Hogar fue financiado por el Banco Mundial por un monto de USD 950 millones entre el año 2003 y el año 2009.

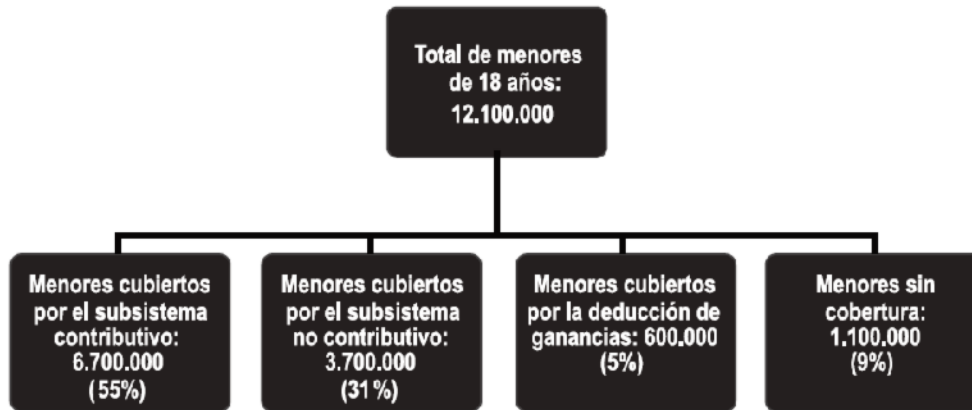
5. El sistema contributivo excluye a los trabajadores de servicio doméstico y a los trabajadores independientes.

6. Los beneficios pueden ser asignación por nacimiento de hijo, por maternidad, por adopción, por matrimonio, asignación prenatal, asignación para hijos menores de 18 años, para hijos con discapacidad y ayuda escolar. La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) liquida y abona las Asignaciones Familiares en forma directa a los trabajadores en relación de dependencia. De esta forma, el Estado Nacional le quita a los empleadores la carga financiera a través del pago anticipado de las asignaciones.

7. Montos establecidos en el decreto N° 1668/12.



un monto mensual de beneficio de USD 54 por hijo (hasta un máximo de 5 hijos). Por su parte, para los trabajadores formales que tributan impuesto a los ingresos la desgravación impositiva por cada uno de los hijos menores de 18 asciende a USD 144 mensuales. De esta forma, las vías de cobertura llegan al 91% de los menores de 18 años (Curcio y Beccaria 2012).



Ahora bien, según datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a febrero de 2011, los y las titulares de la asignación eran en un 90,5% desempleados, un 4,5% se desempeñaba en el sector informal y un 4,4% en el servicio doméstico. El titular del beneficio es un adulto; en un 90% de los casos, se trata de mujeres. En relación con el alto nivel de mujeres, es destacable que desde la promoción del programa hubo un explícito interés y búsqueda de que las titulares del beneficio fueran las mujeres, tal como se expresa en la Resolución 393 de la ANSES, en su artículo 10. En la misma dirección, un funcionario de la ANSES señaló: *“se instruyó para que fueran las madres quienes recibieran la asignación, ya que ellas lo gastarán en lo necesario”*. O, como lo expresaron varias de nuestras entrevistadas, *“cuando venían a difundir el programa, nos decían que teníamos que ser nosotras las que nos inscribiéramos”, “la asistente social les explicaba a las mamás que ellas son más responsables que los papás para cuidar a sus hijos”*.

Implementación y articulaciones institucionales

El papel que juega la AUH como puerta de entrada para familias pobres y vulnerables a un sistema integral de protección social inclusiva depende, en gran medida, de que el programa logre encontrar un lugar en la política social que sea armónico y sostenible en el tiempo, tanto en términos funcionales como institucionales. Como ha sostenido Cecchini y Martínez (2011) el papel de los programas de transferen-



cias condicionadas en la construcción de sistemas integrales de protección social es relevante en cuanto pueden contribuir a garantizar pisos mínimos de ingreso y conectar a la población más pobre y vulnerable con la oferta de políticas y servicios sociales, dos objetivos fundamentales desde un enfoque de derechos.

El anclaje institucional de la AUH implicó la generación de estructuras y de vínculos de coordinación interinstitucional. En este sentido, la definición de las reglas operativas y procedimientos claros y precisos actuaron como incentivos para disminuir los conflictos entre las distintas dependencias administrativas con competencias en el proceso de implementación.

La implementación de la AUH se sustenta en la ejecución de acciones de los distintos niveles de gobierno de la Argentina (Federal, Provincial y Municipal). Si bien, el anclaje institucional del programa se arraigó sobre Ministerios y Secretarías ya existentes, las estructuras de gestión del programa fueron creadas *ad hoc*. Este anclaje institucional implicó que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tuvo a su cargo la articulación intersectorial del programa. Este organismo, de fuerte perfil técnico y con alta visibilidad política, desplazó a otros Ministerios y Secretarías.

En términos institucionales, la AUH tuvo sus antecedentes en programas con orientaciones sectoriales específicas, como el Programa Jefes y Jefas de Hogar o el Programa Familias para la Inclusión Social, ejecutados desde el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social respectivamente. Esto provocó que, mientras estos programas estuvieron vigentes, se tendiera a generar duplicidades de funciones y acciones. El paulatino *fading out* de estos programas permitió que la AUH se erigiera como una estrategia que rápidamente integró el sistema de protección social, evitando fragmentaciones y duplicaciones innecesarias.

Además de los marcos legales y la institucionalidad, resulta necesario recalcar la importancia de las reglas informales y de las prácticas y los vínculos históricos de los actores en juego, y no solo de las reglas y los procedimientos escritos y explícitos (Repetto, 2009). La experiencia de puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) muestra el papel que cumplen los liderazgos políticos y los consensos sociales en la implementación de esta política. En este sentido, resulta claro que en términos de la gobernanza multinivel de la AUH, podemos pensar en los vínculos institucionales ordenados verticalmente, aunque las relaciones entre las instituciones operan tanto a través de los niveles intermedios como directamente (Peters y Pierre 2001).

La visión multidimensional de la pobreza utilizada por los PTC y la articulación de intervenciones en torno al ingreso y el consumo, así como sobre las capacidades



humanas, conllevan la necesidad de desarrollar una mayor integración entre los distintos sectores de la política social. Así, la existencia de condicionalidades, que implican articulaciones específicas con los sectores de la salud y la educación, es un incentivo para la colaboración intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011). Esto se ve favorecido cuando los programas cuentan con recursos propios y reglas de operación relativamente bien definidas (Repetto, 2009).

La dependencia de la AUH sobre la oferta de los sistemas de salud y de educación pone en juego la continuidad de las prestaciones monetarias a los beneficiarios. Sin embargo, la lógica programática de la AUH no opera directamente sobre la prestación de los servicios sino que se dirige a su demanda de estos servicios, por lo que los mecanismos de adecuación de la oferta deben ser determinados y financiados por cada uno de las administraciones provinciales y municipales. A diferencia de programas de transferencia condicionadas de ingresos implementados anteriormente en la Argentina –como ser el programa Familias– el presupuesto de la Asignación Universal por Hijos no presenta una línea específica de financiamiento de las actividades concurrentes a la implementación de la política.

En el caso de la educación, salvo el nivel inicial, el grueso de la oferta educativa (primaria y secundaria), se gestiona a nivel provincial. En este sentido, la necesidad de coordinación, en términos de cantidad de programas o intervenciones, no involucra una marcada participación formal de los niveles locales de gobierno. No obstante, en la Provincia de Buenos Aires, la participación a nivel local de los Consejos Escolares, integrado por consejeros elegidos a través de elecciones locales y con funciones de gestión de ciertas actividades descentralizadas del sistema educativo provincial, representa un nivel yuxtapuesto al de las autoridades municipales.

El sector de la salud presenta una situación similar en lo relativo a la prestación de servicios, salvo en aquellas provincias donde se encuentra descentralizada a nivel municipal y que demanda mayores esfuerzos de coordinación, tal como ocurre en la PBA. A su vez, este sector suma una estructura altamente fragmentada que hace más complejos los niveles de coordinación, particularmente cuando el nivel de financiamiento de la salud por parte de la Nación es relativamente poco significativo. La estructura del sector, por tanto, estaría impactando sobre la demanda de coordinación. Esto se refleja en la percepción de los municipios en cuanto a los esfuerzos requeridos para poder avanzar a una agenda conjunta con sus pares a nivel provincial y nacional.

Finalmente, cabe destacar que la colaboración intersectorial debe darse en los distintos niveles administrativos, desde el nivel central (entre ministerios y se-



cretarías) hasta el nivel local, entre los distintos sectores y actores que operan en el territorio y tienen contacto directo con los usuarios (Cecchini y Martínez, 2011).

En este sentido, la lógica operativa de la AUH es de carácter fuertemente centralizado. En efecto, la ANSES opera en territorio a través de Unidades de Atención Integrales (UDAI) y Oficinas, Unidades Locales Transitorias (ULAT), Unidades Locales de Atención de Empresas (ULADE), Unidades de Atención Móviles (UDAM) y Terminales de Autoconsulta. A los fines de la implementación de la AUH, las unidades más relevantes son las UDAI y las Oficinas, las cuales se encuentran en todas las provincias donde opera el programa.

El inicio de la implementación de la Asignación Universal se da a partir de la firma de un convenio marco entre el Gobierno Nacional y el gobierno de cada provincia. Entre otras cosas, este acuerdo establece la cesión de la base de datos de los planes y programas sociales provinciales por parte de las autoridades provinciales para asegurar el cumplimiento de las incompatibilidades establecidas en el decreto de la AUH mediante el cruce de datos. El diseño mismo de este programa no permite introducir variaciones por parte de las provincias ya que la implementación es regulada por resoluciones y disposiciones emitidas desde el nivel central de la ANSES sin requerir ningún tipo de adaptación local.

Los objetivos generales y específicos, las prestaciones y la definición de los/as titulares de derecho de la AUH son los mismos en todas las provincias y no difieren de aquellos definidos en el nivel nacional, dado que el propio diseño de este programa tampoco permite introducir cambios a este respecto a nivel local.

Como bien marca (Díaz Langou, 2012) solamente algunas provincias, tanto oficialistas como opositoras, colaboraron con la ANSES en los procesos de inscripción de los titulares a la AUH, brindando espacio físico, e incluso personal para facilitar la carga, y también apoyando en las campañas de difusión, en la convocatoria de los potenciales titulares, y en la articulación con actores locales (municipios, centros de jubilados y OSC). Los espacios y reglas formales de coordinación intersectorial frecuentemente involucran a los sectores, esencialmente, salud y educación, de las provincias. Estas articulaciones se plasmaron en un Comité de Asesoramiento y una Mesa Interministerial entre ANSES, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior (Díaz Langou, Forteza y Potenza, 2010). Estas articulaciones tuvieron sus ecos en las dependencias territoriales de estos organismos nacionales. Fue así como, por ejemplo, las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTEySS colaboraron con la carga de datos en algunas provincias.



Finalmente, entendemos que el proceso de implementación de la AUH puede generar potenciales articulaciones interjurisdiccionales. Hasta la fecha, al no haberse planteado mecanismos formales de articulación entre los distintos niveles de gobierno en aspectos de protección social, salud y educación, los gobiernos locales se han enfrentado a un nuevo contexto de políticas en el que los aspectos de demandas sociales en torno a la cantidad y calidad de servicios asociados al cumplimiento de las condicionalidades de la AUH se han visto incrementados.

Prácticas de derechos

Partimos de la concepción de que el Estado, a través de las políticas sociales, otorga sentidos y define identidades sociales y laborales, donde los lineamientos presentes en el diseño de las acciones no se traducen en cristalizaciones categóricas, sino que son resignificados por las y los actores sociales, en un espacio donde conviven dispositivos y estereotipos que reproducen las inequidades con los procesos de cambio que interpelan al orden patriarcal (Goren 2012).

De esta manera se producen diálogos e interconexiones entre distintos procesos, saberes e imaginarios colectivos con los estereotipos que reproducen la división sexual del trabajo, lo que da lugar a un sinnúmero de tensiones y de paradojas, cargadas de una multiplicidad de sentidos, que dan cuenta de que las implicancias que un programa social tiene en la cotidianeidad de las personas y en los objetivos que persigue es, en realidad, el resultado de un entramado complejo y generador de una polifonía de sentidos.

De este modo, aproximarnos a los derechos sociales y económicos de las mujeres en el marco de la AUH, nos enfrenta a pensar en una matriz que contemple de manera conjunta distintas dimensiones. Algunas de ellas, que consideramos en este trabajo, son los modelos en términos de dinámica familiar presentes en letra escrita del programa, la relación con participación laboral de las mujeres receptoras de la asignación y la forma en que ellas lo significan en sus prácticas cotidianas.

La letra escrita

En cuanto al primero de los aspectos, el decreto señala que “el otorgamiento del beneficio se somete a *requisitos* que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles *sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza*”. Así, al ser las mujeres las principales receptoras del ingreso



monetario, se las ubica, en tanto madres y como responsable del cumplimiento de estas actividades. Lo que da cuenta de la vigencia del modelo familiarista, con una fuerte impronta maternalista (Maxime Molyneux, 2008, Pautassi, Laura y Nieves Rico, 2011, Goren 2011). En este sentido, como lo señala Laura Pautassi (2005), el sistema de asignaciones familiares que se implementó en la Argentina en 1957 con el objetivo de contribuir al sostenimiento y expansión del núcleo familiar de los trabajadores estuvo fuertemente apoyado en la familia, en la medida que la actividad del trabajo doméstico en el seno del hogar suponía un componente esencial en la reproducción familiar. En esa misma línea, desde la letra escrita del programa no se problematiza ni se propone un cambio de dinámica familiar, la que entra en tensión con algunos acuerdos nacionales e internacionales suscriptos por la Argentina, que se comprometen a promover la igualdad y equidad entre varones y mujeres, lo que supondría la implementación de acciones de promoción de responsabilidades familiares compartidas. Un ejemplo de ello es el compromiso asumido por la Argentina a través de la firma del Consenso de Quito, en el que se pone de manifiesto la centralidad del rol de los Estados en relación con el diseño e implementación de políticas públicas que permitan fortalecer la institucionalidad de género y garantizar el pleno acceso a los derechos.

Ahora bien, si imaginamos un escenario en el que el programa promoviera otra forma de organización familiar, nos preguntamos dentro de los requisitos solicitados como podría ser éste ¿Qué sucedería si el beneficio estuviera destinado de manera indistinta a varones y mujeres? ¿qué ocurriría, si fueran los varones quienes percibieran el ingreso monetario?, ¿van a ser ellos quienes pasen a ocuparse de llevar a los niños y niñas al establecimiento escolar o a los controles médicos? También nos planteamos ¿la percepción de un monto de dinero por parte de los varones implicaría un cambio en términos de relaciones familiares, o se estaría reafirmando el modelo patriarcal?

Es de suponer, que en caso que cobren los varones van a seguir siendo las mujeres las que lleven adelante estas actividades, pero en este caso, sin retribución económica y con la pérdida de las afirmaciones subjetivas que la percepción de un ingreso monetario implica en sus vidas, obturando así la potencialidad de la percepción de un ingreso en la autonomía de las mujeres.

En términos de asunción de responsabilidades, sigue siendo la mujer la principal responsable del cuidado y/o de la gestión de éste. (Eleonor Faur, 2012), donde pensar en términos de corresponsabilidad implica pensar en políticas que promuevan cambios en patrones de comportamientos.



Resulta entonces necesario formular una serie de interrogantes que nos permitan empezar a pensar en otro tipo de organización de lo social y de los tiempos destinados a cada una de las esferas que los componen, ya no como espacios separados, sino en íntima interrelación. ¿Por qué los horarios escolares raramente coinciden con los laborales? ¿Por qué las licencias vinculadas a temas de cuidado están principalmente destinadas a las mujeres? ¿Por qué los horarios de reuniones y actividades laborales se enciman con los horarios que se destinan al estar con los afectos? ¿Por qué los salarios de las actividades realizadas por las mujeres son inferiores? ¿Sobre qué modelo familiar se basa la organización de la sociedad?

Ahora bien, continuando con el análisis, relacionamos la AUH y el lugar que asume el trabajo remunerado para las mujeres.

Trabajo remunerado

El siguiente aspecto, vinculado a la participación laboral de las mujeres receptoras de la asignación y la forma en que el programa aporta a su participación nos vincula a una de las incompatibilidades del programa, expresada en el decreto que da lugar a la AUH que determina que la asignación es incompatible con el cobro de prestaciones contributivas o no contributivas de orden nacional, provincial, municipal, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Art. 9: “La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nro. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificaciones y complementarias”*. La única excepción a la regla lo constituye el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” que sí es compatible con la AUH.

Las mujeres, entonces, principales receptoras de este beneficio, quedan excluidas de otras prestaciones, como lo son otros programas que se promueven desde el Estado Nacional en búsqueda de mejorar las condiciones de empleabilidad de la población. Su acceso al mercado de trabajo en mejores condiciones y la posibilidad de progresar en relación con sus competencias laborales quedarían, entonces, restringidos. No obstante, esta aseveración es relativizada a la luz de lo señalado por un funcionario del Ministerio de Trabajo, quien expresa que las mujeres que han transitado por el Seguro de Capacitación y Empleo no han mejorado su inserción en el mercado laboral, como sí sucede en el caso de los varones (Goren, 2012).

Atentos a esta limitación de concepción y a lo expresado por un funcionario público, creemos importante observar cuál es el tipo de inserción que las mujeres



tienen en el “mercado de trabajo”, y específicamente las que perciben la AUH, para considerar que, de no existir esa incompatibilidad, su situación mejoraría.

En este punto, es de remarcar que las mujeres no acceden al mercado con los mismos recursos y la misma movilidad que los varones y por ello no pueden competir en igualdad de condiciones. Su acceso al mercado se ve muy condicionado por lo que la economista feminista Ingrid Palmer denomina “el impuesto reproductivo” que se realiza en el ámbito doméstico. Por otro lado, este trabajo gratuito es un serio obstáculo a los efectos de la integración de las mujeres en el mercado laboral. Este impuesto al trabajo reproductivo y la asimétrica distribución de recursos coloca a las mujeres en una posición de desigualdad respecto de los varones (Palmer, 1992: 79). Esta desigualdad a su vez se expresa en una demanda diferencial por parte de los empleadores, que prefieren personas de un sexo determinado para ocupar distintos tipos de trabajos.

Al respecto, persisten elevadas tasas de informalidad laboral y de ausencia de registro, situación que es más común entre las mujeres que entre los varones. Entonces, esa incompatibilidad ¿afecta realmente la posibilidad de inserción laboral de las mujeres, en un mercado caracterizado por la segmentación laboral, en el que los territorios femeninos y masculinos están fuertemente consolidados? ¿No sería adecuado pensar cómo incidir en los determinantes de los procesos de demanda laboral y en realizar cambios en la organización de los tiempos de trabajo y espacios de cuidado infantil y servicios de cuidado para adultos, de manera articulada y conjunta?

Los tiempos actuales, tanto los prescriptos por los programas como los sociales, parecerían considerar el modelo tradicional de la mujer ama de casa a tiempo completo que realiza todas las tareas de cuidados necesarios. Y si esta mujer quiere incorporarse al mercado laboral, en general se piensa que es su responsabilidad individual resolver previamente la organización familiar. Es decir, las organizaciones e instituciones sociales –y la sociedad en general– siguen sin considerar que el cuidado de la vida humana sea una responsabilidad social y política.

La corresponsabilidad social requiere, por un lado, sumar a los varones y, por el otro, incluir a otros actores sociales. De lo contrario, podría ocurrir que desde la protección social se demande la participación de los varones, mientras que desde el mercado laboral se les impida. Esto nos lleva a pensar desde un sistema de licencia más amplio hasta otro tipo de organización de las relaciones laborales, que contemple tanto la demanda como la organización de los tiempos de trabajo en función de familias que requieren de atención y cuidados tanto para mujeres como para varones.



¿Ahora bien, como viven y que hacen las mujeres respecto a estas limitaciones estructurales?

Significando/resignificando prácticas

El tercer aspecto que consideramos central para entender el acceso a los derechos por parte de las mujeres nos remite a la forma de apropiación de las mujeres de los beneficios otorgados por la AUH, que está vinculado a la experiencia que las mujeres han adquirido a lo largo de décadas por la articulación/agenciamiento que han entablado con los beneficios otorgados por las políticas sociales en contextos políticos y económicos diferentes. Al respecto, tal como señala Goren 2012, las prácticas de las mujeres no se condicen con los mandatos discursivos en los que los distintos “programas” se inscriben. Dentro de las tensiones encontradas, las mujeres resisten el orden dominante al subvertir los significados hegemónicos y reutilizarlos para sus propios intereses y agendas.

Estos sentidos tienen distintos anclajes. Por un lado, hay un contexto nacional de reactivación económica, con mayor visibilidad y acceso a los derechos; y que está signado, además, por flujos horizontales y verticales tanto del discurso como de la práctica feminista (Álvarez, 2008). Estos discursos tuvieron la virtud de complejizar los marcos socioculturales; pero por otro lado, coexisten con otros, que se tensionan y contradicen respecto del lugar que debe ocupar la mujer.

Como ya señalamos, el beneficio es incompatible con programas de capacitación del Ministerio pero no lo es con el ingreso a la Universidad⁸ o con la realización de cursos no promocionados por el Estado.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo dimos cuenta, por un lado, de cómo los mecanismos de articulación interjurisdiccional, en términos gobernanza social, fortalecerían la integralidad. Podrían partir del uso, por parte de las provincias y de los municipios, de las herramientas de gestión de la AUH y permitirán mejorar a nivel subnacional los mecanismos integrales de los sistemas de protección social provinciales.

Por su parte el análisis de la AUH en relación a las mujeres que la perciben nos permite ver que esta asignación, al igual que la mayoría de los programas im-

8. Es de destacar la radicación de universidades en el Conurbano Bonaerense como forma de democratización de la formación universitaria.



plementados con anterioridad, sigue ubicando a la mujer en el lugar de madres y, como consecuencia de esto, responsables del cuidado y la reproducción familiar. En el diseño de la AUH, no se prevé una instancia que les permita a las mujeres plantearse estrategias para cambiar las relaciones tradicionales de género, sino que, por el contrario, se las reubica en su lugar tradicional.

Por su parte, lo anterior se tensiona con las maneras en que las mujeres, en su cotidianidad, viven y ejercen nuevos derechos a partir de la percepción de la AUH. El ingreso percibido supone cierta estabilidad ya que, articulado con los demás ingresos monetarios y no monetarios percibidos, es una base de ingreso seguro que habilita a las mujeres a pensarse desde un lugar distinto, a negociar otros espacios familiares, a proyectar trayectos formativos que les permitan mejorar su condición y el bienestar general de sus hogares. Estos indicios parecen estar más cerca del discurso que fluye de los mandatos nacionales e Internacionales y de los cambios que se vienen operando en un plano microsocial que de la letra escrita del programa.

Es probable también que a partir de algunas redefiniciones y nuevas articulaciones, las mujeres puedan recibir los beneficios de programas que mejoren sus competencias laborales.

En este sentido, las actuales propuestas de implementación de espacios de cuidado infantil constituirían un gran avance para la participación de las mujeres en otros espacios, pero sería igualmente necesario aunarlas con medidas que promuevan las responsabilidades familiares compartidas, de forma tal que la compatibilidad pueda dar lugar a la corresponsabilidad.

Bibliografía

ALVAREZ, Sonia (2010). "Foreword. In *Women in Movement in Latin America and the Caribbean: Re-shaping Democracy and Citizenship*, edited by Elizabeth Maier and Nathalie Lebon. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

ANSES, 2012. *La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social, Abril 2012.

ARRIAGA, Irma (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. Paper presentado en el *X Congreso de CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago, Chile.



- ATTANASIO, O. Et al 2008. *Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia*. Londres: Institute for Fiscal Studies.
- BASUALDO, Eduardo 2010. "La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación". *Documento de Trabajo N° 7*. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina CIFRA / CTA.
- BENERIA, Lourdes (2005). *Género, Desarrollo y Globalización: por una ciencia económica para todas las personas*. Ed. Hacer, Barcelona.
- BRADSHAW, Sarah (2008). From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of conditional cash transfer programmes in Mexico and Nicaragua. *Global Social Policy* 8 (2): 188-207.
- CECCHINI, Simone y Aldo Madariaga 2011. "Programas de transferencia condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe". *Cuaderno de la CEPAL N° 95*. Santiago de Chile: CEPAL / ASDI.
- CELS (2007), *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el Discurso de Derechos y la Práctica Asistencial*, 1ra edición, Buenos Aires, 2007.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2002. *Panorama social de América Latina, 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Florencia Devoto 2002. *Organización de la Salud en Argentina y Equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual*. Documento presentado en el Taller: "Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health", en la ciudad de Toronto, el día 17 de junio de 2002.
- CORMICK Daniel et al 2010. *Consideraciones generales y primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo. Caso Provincia de Buenos Aires*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- CRUCES Guillermo y Leonardo Gasparini. 2008. *Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura*, Documento de Trabajo Nro. 77, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Noviembre, 2008.
- CURCIO, Javier y Alejandra BECCARIA. 2011. Sistema de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, en *Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Claudia Danani y Susana Hintze (comp.), 1ra ed, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DÍAZ LANGOU, Gala. 2012. "La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos.



- DUBET, Francois (2011). *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- FRANCO, Rolando (1997). Paradigmas de la Política Social en América Latina. *Pobreza, exclusión y política social*. Flacso, Costa Rica.
- FRASSER, Nancy (1996). Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Entrepasados, Revista de Historia*, N° 7.
- GARCIA, Ana Isabel; GAMARIZ, Enrique (1997) Políticas Sociales para la Equidad de Género. *Pobreza, exclusión y política social*. Flacso, Costa Rica.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes, y GRINSPUN Alejandro (2001). Private Adjustment: Households, crisis and work, en Grinspun, Alejandro (ed.), *Choices for the Poor. Lesson from Nacional Poverty. Strategies*, pp. 55-87. United Nations Development Programme, Nueva York.
- GOREN, Nora. (2011). Entre la autonomía y la dependencia. Interpelando las políticas de empleo desde una perspectiva de género. *Sociologías* 13 (27): 318-341.
- GOREN, Nora (2012). Alivio a la pobreza, política social y relaciones de género. Un estudio sobre un programa de transferencia condicionada de ingresos. *Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco, California.
- GOREN, Nora (2013). Una relación conflictiva. Trabajo no remunerado vs. trabajo remunerado en los programas de transferencia condicionada de ingresos. *Aljaba*. En prensa.
- HIRATA, Helena (2010). Mundializacao, divisao sexual do trabalho e movimentos feministas transnacionais. *XI Conferencia Regional Sobre la Mujer de América latina y el Caribe*.
- JAIME, Fernando y Felix SABATÉ. 2004. "Agenda de inversión social de la Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina: de los fondos de inversión social a los programas de transferencia de ingreso condicionales". *Pobreza y Desarrollo Social. (International Institute for Environment and development, IIED-AL)*, (10): 24, Octubre 2004: 111-124.
- JAIME, Fernando y Felix SABATE 2005. "Gobernanza e instituciones financieras internacionales. Qué hay de nuevo en el apoyo a las políticas de desarrollo" *Serie Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (Facultad de Ciencias Económicas, UNL) (4): 5. Enero 2005. Pp. 57-90.
- JAIME, Fernando y Felix SABATE 2011. "La cooperación internacional y los sistemas de protección social en América Latina: itinerarios de una política social



- Global". En Ana Josefina Arias y Miguel Vallone (Comps.) *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus / Universidad Complutense / Universidad Nacional de San Martín.
- KABEER, N (2003) *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: A Handbook for Policy-makers and Other Stakeholders*. Secretariado de la Commonwealth, Londres.
- KERGOAT, Danièle (2005). Rapports sociaux et división du travail, en *Mujeres, Género et sociétés, l'état des savoirs*, (R) M. Marwan, París, La Découverte.
- LEON, Magdalena (2009). Algunos desafíos para la economía feminista en América Latina", en CEFEMINA (coord.), *Nosotras hacemos la (otra) economía. Aportes a los debates feministas sobre la economía*. pp:13-22.
- MOLYNEUX, Maxine (2002). Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America, *Development and Change* 33.
- MOLYNEUX, Maxine (1994). ¿Movilización sin emancipación? Los intereses de mujeres, estado y revolución en Nicaragua. *Desarrollo y Sociedad* 13.
- MOORE, Ch. (2009). Nicaragua's Red de Protección Social. Brasilia: International Policy Center (IPC). *Country Study* 17.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011). *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, OIT, Santiago.
- PALMER, Ingrid (1992). Gender, equity and economic efficiency in adjustment programmes, en Haleh Afshar y Carlyne Dennis (comps.), *Women and Adjustment Policies in the Third World*. Macmillan, Houndmills.
- PAUTASSI, Laura; ZIBECCHI, Carla (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. En *Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales 159. CEPAL, Santiago.
- REPETTO, Fabián 2010. "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de las experiencias latinoamericanas". En *Desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros.
- REPETTO, Fabián y Gala Diaz Langou 2010. "El papel de la Asignación Universal por Hijo en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral". *Documento de Trabajo N° 55*. Buenos Aires: CIPPEC.



RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Serie Mujer y desarrollo N° 109. División de Asuntos de Género Santiago de Chile.

SALLES, Vnia; TURIN, Rodolfo. (1996) La pobreza y su feminización, una ruta para su comprensión, en Lamas, compiladora, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género, Porrúa, México.

SEN, Amartya (1997), *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press (Edición ampliada con un importante anexo de James E. Foster y Amartya Sen).

SALLES, V. (1999) Mitos y creencias sobre la vida familiar, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 59, N°2.

ZICCARDI, Alicia (1997). El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales, en *Revista Ziccardi, Alicia*. Eslabones, n° 13, México.