

La Universidad interviene

en los debates nacionales

Asignación Universal por Hijo y derecho a la educación

Nora Gluz



Foto: José Curto

La Universidad Nacional de General Sarmiento cumple 20 años y lo festeja ofreciendo a los lectores de Página/12 otras tantas contribuciones de sus investigadores-docentes para pensar los problemas nacionales.

Asignación Universal por Hijo y derecho a la educación

Nora Gluz

Investigadora Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento-UNGS y del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación-UBA

Ya pasaron tres años y medio de la medida más elogiada y más criticada de los últimos tiempos: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Seguramente, parte de esta reacción se deba a la magnitud de los recursos que involucra, en la medida en que se trata de la política de transferencia condicionada de ingresos más grande de América Latina. Pero también es probable que la polémica provenga del giro que implica respecto de las políticas de los 90 y de los mecanismos históricos de protección social.

Entender lo que esa política significa requiere un corrimiento respecto de una serie de lugares comunes, en especial de aquellos argumentos que se fundan en la crítica estigmatizante hacia los ciudadanos que viven en condición de pobreza y que invisibilizan los procesos sociales más relevantes. Ejemplo de esto son las interpretaciones que sostienen que esta medida podría desestimar la inserción en el mercado laboral o que podría promover la decisión de las familias de tener más hijos sólo para incrementar la cantidad de recursos que perciben a través de la AUH. Para poder hacer este análisis proponemos recorrer el arco que va desde la definición de los marcos legales hasta la institucionalidad y los procesos de subjetivación que éstos promueven, y recién entonces poner en discusión si nos encontramos frente a dinámicas de restitución de derechos (aunque tal vez fuera más correcto pensar en ampliación de derechos antes restringidos).

Los alcances de la medida: avances y contradicciones

Empecemos por discutir algunos de los lugares comunes. Para quienes defienden las políticas del Gobierno nacional, la AUH es considerada como una decisión que busca materializar derechos. Sin negar la posible validez de esta afirmación, creemos necesario invertir el orden de la mirada, de modo de visibilizar a aquellos cuyas voces son sistemáticamente silenciadas. Las luchas por una asignación para la infancia (incluso de carácter universal) tienen importantes antecedentes en las movilizaciones populares y en el plebiscito organizado por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) en lo más álgido de la crisis social que viviera nuestro país; incluso, en partidos políticos que hoy parecen estar lejos de esas ideas que promovieron, antes de que este gobierno las materializara. Indudablemente, se trata de una medida que supo recoger una demanda existente, a la vez que procesarla a través de una estrategia de implementación que promueve un modelo tendiente a una mayor integralidad en el tratamiento de la cuestión social.

En la Argentina, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) se creó en el año 2009 vía decreto presidencial, como política que otorga una prestación monetaria no contribu-

tiva —similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales— destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al mínimo, vital y móvil (SMVyM). Esta política se financia con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES, y a lo largo de su escueta implementación ha ido modificando, a la luz de los impactos sociales, algunos criterios, como la inclusión de las mujeres embarazadas como receptoras y la decisión de otorgarla a las madres.

La AUH se puso en marcha en un contexto de fuerte preocupación por la inclusión social y por los mecanismos de intervención pública capaces de efectivizarla, en el marco de los denominados por algunos investigadores como “gobiernos de nuevo signo” en América Latina. Se trata del acceso al poder de gobiernos que, aunque configuran un mapa heterogéneo tanto a nivel de las propuestas como de las prácticas políticas, comparten un discurso anti-neoliberal y de revalorización de la participación ciudadana y del Estado como un actor clave para el desarrollo y la consolidación democrática.

En el campo de la política social estas orientaciones se traducen en una crítica a la focalización compensatoria de combate a la pobreza propia de los años 90 y el uso de una retórica fundada en la igualdad y en la ampliación de derechos. En nuestro país, numerosos trabajos han discutido extensamente los impactos de esas políticas sociales neoliberales en la destrucción del derecho como relación y su remplazo por relaciones de tutela. De allí que uno de los primeros debates públicos haya sido si la AUH, como su nombre lo indica, era efectivamente una política universal, o desde qué sentidos podría interpretarse como tal.

Aunque en términos del diseño se trata de una política focalizada por el hecho de estar destinada a ciertos sectores sociales, avanza hacia la lógica del derecho universal en la medida en que tiende a extender derechos que, como el salario familiar, históricamente han estado circunscriptos a los trabajadores formales. En este aspecto constituye un avance en varias direcciones. Por un lado, permite convertir en derecho ciudadano (o de ciertos sectores en cuanto ciudadanos) lo que fue históricamente un derecho de los trabajadores (aunque la centralidad del trabajo como integrador social y la categoría de trabajador siguen siendo la referencia en el decreto mismo que origina la política). Por otro lado, desplaza la lógica de programas acotados y a término, propios de la focalización de los años 90, para intentar convertirlos en una política pública desligada de los gobiernos de turno, sin cupo, e instalada como derecho de todo ciudadano que cumpla con las condiciones de acceso. Por último, propone, al menos en el discurso y en algunas condiciones formales, una mirada más integral que abre el camino para pensar la complejidad de la exclusión no sólo en el plano material —aunque aún muy fuertemente asociada a ella.

Si estos son los avances, la política deja en pie, no obstante, algunos de los mecanismos propios de las iniciativas precedentes, que resultan contradictorios con la pregonada lógica del derecho y

con las pretensiones de cambio de paradigma que se propone establecer. Entre los más importantes se encuentran los vinculados al control del cumplimiento de las condicionalidades que la política establece, y que posiciona a los perceptores bajo sospecha de apropiarse de recursos “que no merecen”, en la medida en que no muestren el esfuerzo pretendido: en primer lugar, la constatación de los controles de salud y asistencia escolar en una Libreta Nacional de Seguridad Social elaborada bajo estrictas normas de seguridad, para evitar “alteraciones intencionales” de identidad; y en segundo lugar, la retención de un 20% del estipendio hasta que los organismos comprometidos verifiquen la asistencia escolar y los controles de salud.

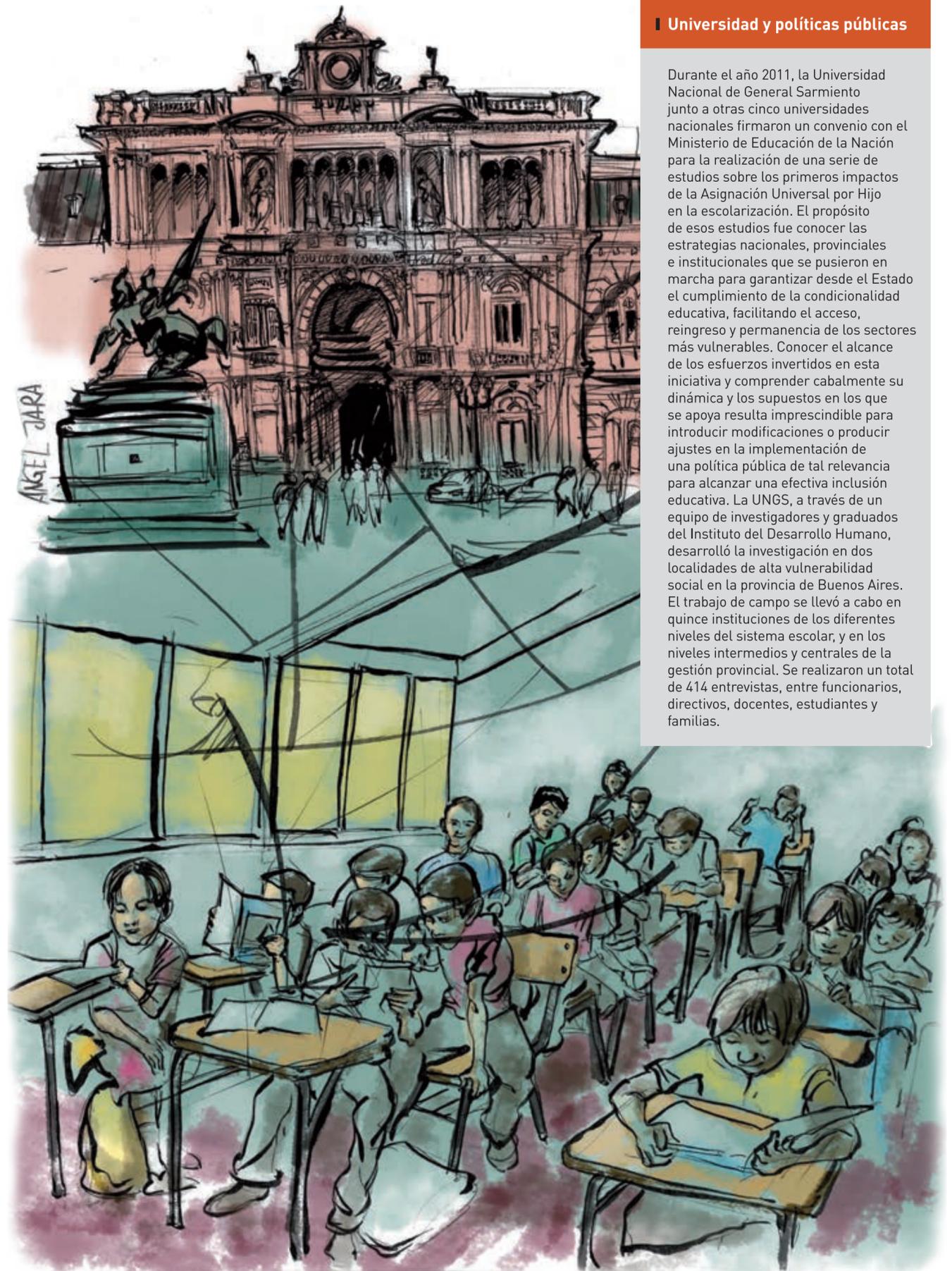
Al establecer una operatoria de fiscalización distinta de la establecida para las asignaciones de los trabajadores formales, la AUH plantea una tensión entre estrategias políticas fundadas en el derecho, y que por ende son potestad de cualquier ciudadano, con mecanismos de control del cumplimiento de las condicionalidades propios de la asistencialidad. En la cotidianeidad, muchos de estos controles tienden a opacar el trato ciudadano que la política busca explícitamente promover, y abonar en cambio un trato diferencial, que incide en la escuela y en las relaciones sociales que allí tienen lugar. Esto nos lleva a la segunda cuestión.

¿Puede el derecho a la educación ser una condicionalidad?

Un atributo del modo de implementación de la AUH es su tendencia hacia una estrategia de mayor integralidad. Supone una articulación de distintas instancias gubernamentales a través de una Mesa Interministerial, en la que los distintos ministerios articulan una serie de acciones para atender derechos vinculados: seguridad social, salud, escolarización, trabajo. Está conformada por los Ministerios de Salud; de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; del Interior y Transporte; de Educación, y por la ANSES. Como se expresa en el propio decreto que da origen a la medida, el propósito es “evitar el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza” (Decreto N° 1602/09).

La denominada Mesa Interministerial genera, al menos en el campo escolar, un cambio respecto de los mecanismos previos de transferencia condicionada de ingresos. A diferencia de aquellos, este espacio de articulación no se centra en la mera elaboración de pautas administrativas concertadas, sino que postula orientaciones según las cuales las condicionalidades no constituyen sólo una responsabilidad de las familias sino un derecho que el Estado debe garantizar. Ello resitúa en la arena pública una cuestión que habitualmente se piensa como propia de la esfera privada: la del acceso y finalización exitosa de los estudios de niños y jóvenes. Así, el derecho a una vida digna y el derecho a la escuela aparecen entrelazados.

Esta articulación resulta evidente desde la perspectiva de las familias que perciben la AUH, cuando expresan, por ejemplo, que esta posibilidad una mayor presencia de las madres para acompañar la escolarización a través de dos nuevas



Universidad y políticas públicas

Durante el año 2011, la Universidad Nacional de General Sarmiento junto a otras cinco universidades nacionales firmaron un convenio con el Ministerio de Educación de la Nación para la realización de una serie de estudios sobre los primeros impactos de la Asignación Universal por Hijo en la escolarización. El propósito de esos estudios fue conocer las estrategias nacionales, provinciales e institucionales que se pusieron en marcha para garantizar desde el Estado el cumplimiento de la condicionalidad educativa, facilitando el acceso, reingreso y permanencia de los sectores más vulnerables. Conocer el alcance de los esfuerzos invertidos en esta iniciativa y comprender cabalmente su dinámica y los supuestos en los que se apoya resulta imprescindible para introducir modificaciones o producir ajustes en la implementación de una política pública de tal relevancia para alcanzar una efectiva inclusión educativa. La UNGS, a través de un equipo de investigadores y graduados del Instituto del Desarrollo Humano, desarrolló la investigación en dos localidades de alta vulnerabilidad social en la provincia de Buenos Aires. El trabajo de campo se llevó a cabo en quince instituciones de los diferentes niveles del sistema escolar, y en los niveles intermedios y centrales de la gestión provincial. Se realizaron un total de 414 entrevistas, entre funcionarios, directivos, docentes, estudiantes y familias.

situaciones en sus vidas. La primera es la efectiva posibilidad de abandonar trabajos de extrema precariedad y escaso salario; y la segunda es la oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo utilizando los recursos de la AUH para generar alguna actividad independiente aunque informal (compra-venta de ropa, por ejemplo). Actividad que resulta compatible con sus obligaciones familiares. Lejos de la estigmatización de los planes sociales como desestimulantes de la inserción laboral, lo que los testimonios relevados destacan es la oportunidad de abandonar situaciones de sobreexplotación laboral.

A diferencia de la focalización compensatoria de intervenciones por programas a término y con cupo que suponían el diseño y rediseño permanente de los criterios de acceso al beneficio e importantes demoras y discontinuidades en los cobros, la AUH se constituye como una política sin cupo para quienes cumplen los requisitos, bajo los estándares de las políticas de seguridad social en su conjunto, permitiendo alcanzar una mayor estabilidad familiar que, según muestran los estudios, configura un factor de peso en la trayectoria escolar de los sectores vulnerados.

Desde esta perspectiva, habría que discutir las miradas lineales que tienden a clasificar los programas de renta mínima como asistenciales y procurar analizar en cambio qué tipo de políticas públicas son y qué tipo de ciudadanía instituyen.

Todo derecho instala una serie de obligaciones estatales para con sus ciudadanos. Estas obligaciones no expresan nada más ni nada menos que la responsabilidad estatal respecto del derecho a la educación brindando los servicios necesarios y adecuados, o generando las condiciones para la no discriminación. Si dar garantías es negar la posibilidad de incumplimientos por parte de los Estados, ¿cómo los derechos pueden volverse condicionalidades? Podemos preguntarnos si es posible garantizar derechos bajo mecanismos de coacción que luego de las oleadas neoliberales no han hecho más que instalar dispositivos de control diferencial hacia los sujetos en condición de pobreza. El riesgo es que los imperativos de inclusión social y escolar en el marco de políticas más integrales deriven en artilugios superpuestos de vigilancia individualizada so pretexto de controlar los recursos estatales (en lugar de ampliar y fiscalizar el cumplimiento del impuesto a la riqueza como verdadera estrategia redistributiva).

Incluir no es lo mismo que igualar. Igualar no es lo mismo que igualdad

Los mecanismos de control reseñados expresan cómo las estrategias de inclusión se han acompañado con dispositivos diferenciados para distintos sectores sociales: con controles laxos para los integrados y fuertes para los vulnerados. En el segundo caso, la inclusión se desarrolla en condiciones institucionales y de relaciones sociales que, en algunas circunstancias, en lugar de “ciudadanizar” —en términos de habilitar la participación en lo público y en la definición de las necesidades e intereses que serán parte de lo

común y objeto de intervención estatal— generan vínculos tutelares.

Sin ánimos de generalizar, la investigación en el tema presenta una serie de nudos críticos que evidencian la fuerza y perdurabilidad de los procesos de subjetivación y de las formas de sociabilidad configuradas a lo largo de la fase neoliberal que operan más allá de lo que la norma demarca. En la cotidianeidad de muchas escuelas se observan procesos en los que se producen y reproducen las perspectivas de combate a la pobreza propias de los años 90 y donde, por ende, se reactivan mecanismos selectivos: la pervivencia de un discurso tutelar que se transforma en coactivo, como la pretensión de control del gasto de la AUH en educación, y no firmar las libretas en que certifican la asistencia escolar en la medida en que no abonen cuotas de cooperadora escolar, entre otras manifestaciones.

Sin embargo, no se trata de fenómenos totalmente nuevos, sino de una escuela que tradicionalmente ha contribuido a la selectividad social y de dos décadas de política neoliberal que en el campo escolar fortalecieron la discriminación hacia los sectores más vulnerables. En general, los agentes escolares tienden a asimilar los derechos que se extienden a los sectores populares a políticas asistenciales degradadas y degradantes. Todo en un contexto en el que los sectores más acomodados van construyendo una propuesta escolar que pretende tomar distancia de los grupos sociales recientemente incorporados al sistema.

Esta mirada impide avanzar hacia un descentramiento cultural que, como muestran las investigaciones socioeducativas, es condición para un trabajo pedagógico con las infancias y las adolescencias realmente existentes. Entre las cuestiones más significativas se encuentran: la opacidad de los procesos de explotación y precarización laboral extrema, ya que consideran que las familias que reciben la AUH son desempleadas, y que en general lo son por falta de voluntad y esfuerzo; una traducción en desinterés de las familias de las situaciones de ausentismo estudiantil sin considerar que el mismo es producto del cercenamiento del derecho a la salud y de las precarias condiciones de vivienda, como así también de infraestructura barrial que genera como estrategia más apropiada la no asistencia en épocas invernales o de lluvia; o la incidencia del trabajo doméstico y el cuidado de otros miembros del hogar que hoy se ha extendido también a los varones.

Este desconocimiento es *producto de* y a la vez *produce* una imagen sobre los estudiantes y sus familias de desinterés en la escuela que no permite trabajar con las expectativas familiares, para quienes la escolarización contrariamente constituye la principal estrategia de superación de su situación de partida: ilusión de la educación como mecanismo de acceso a un empleo en blanco que posibilita a su vez acceso a la salud; o procesos de desclasamiento, de ser “distinto de los padres”.

Estos modos de apropiación de la política en la vida cotidiana de algunas instituciones generan una brecha respecto del propósito de garantizar derechos vinculados entre sí para promover, en cambio, nuevas formas de gobierno sobre la

población en condición de pobreza. Un modo de incluir sin igualdad.

Los desafíos de la inclusión en el campo escolar y el aporte de la AUH a ese proceso están a la vista y se vinculan, entre otras cuestiones, con detener la segregación social que acompaña dicha inclusión escolar. Es evidente que aún queda un camino por recorrer para que las políticas sociales fortalezcan la lógica del derecho; un camino que la AUH está comenzando a transitar más allá de sus contradicciones. Avanzar en esta dirección requiere atender simultáneamente a la dimensión cultural de los procesos políticos para desterrar la perspectiva del control social a la pobreza con que se significa la política, y reorientarla hacia la reducción de las brechas de desigualdad que afectan tanto las relaciones sociales como el efectivo cumplimiento del derecho a la educación. ■

PARA SEGUIR LEYENDO



La Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) publicó en los últimos años dos libros, con la participación de Nora Gluz, sobre el problema del acceso a la educación en relación con las condiciones sociales actuales y la intervención del Estado a través de políticas públicas.

Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de “ingresos”, Nora Gluz (editora), UNGS, 2011.
Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a “los particularismos” neoliberales, Nora Gluz y Jorge Arzate Salgado (coordinadores), UNGS - RIEPS - Universidad Autónoma del Estado de México, 2013.

Más información sobre los libros de la Universidad en:
www.ungs.edu.ar/ediciones

PRÓXIMO NÚMERO

• Número 08 - 10 de octubre
Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suárez y Verdi)
Conmutador: 4469-7500 - C.P. 1613 - Los Polvorines - Pcia. de Bs. As. - Argentina
info@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar

prensaUNGS

