

## **ASIGNACIONES FAMILIARES PARA EMBARAZADAS EN UN CONTEXTO FEDERAL DEBILITADO. ¿INCLUSIÓN O EXCLUSIÓN SOCIAL?<sup>1</sup>**

**Gabriela Teresita Odriozola Franco<sup>2</sup>**

### **A modo de presentación**

Nos resulta difícil presentar una problemática como la que intentamos exponer en este breve artículo sobre la que se desatan candentes posiciones: interesantes defensas como así también fervientes detracciones.

En conformidad con lo antes dicho, apelamos a la buena voluntad del lector a quien invitamos a vincularse en el debate y participar con su criteriosa opinión, como ciudadano de este país y parte de esta comunidad académica debe ser escuchada.

Siguiendo este norte, buscamos poner sobre el tapete las consecuencias que podrían traer la adopción de determinadas políticas públicas.

Como se verá en el último acápite las alternativas posibles se ciernen fuertemente en dos extremos: por un lado, la universalización; por el otro, la focalización. Ambas posiciones discutibles, y sin tomar partido por una u otra – en esta oportunidad- solo pretendemos exponer un tema de actualidad sobre el que se construye la integración de los sectores más vulnerables a la sociedad y que debe ser acompañado no solo por los gobernantes de turno, sino también por todos y cada uno de los habitantes del suelo argentino.

Así, la piedra de toque resultan las políticas públicas, no desdeñamos que así sea, solo enfatizamos la importancia de la discusión y del diálogo con los diferentes sectores en los que todos deben participar.

<sup>1</sup> El presente se condice con el Eje de reflexión b) Integración regional en contextos de desigualdad y dominación. Universidad Nacional del Nordeste. (UNNE) Presentado en notas similares en el Pre-Alas.

<sup>2</sup> Abogada. Becaria de Investigación. Alumna de la carrera de Licenciatura en Filosofía (UNNE). Maestranda en Derecho Privado (U.N.R).

En síntesis, con plena fe en los ciudadanos responsables de sus actos, de sus decisiones pensadas y meditadas, construiremos un futuro en la esperanza de que los sectores más vulnerables puedan en unos pocos años resultar integrados al gran sistema; ¿por qué no?

No somos adictos a la utopía, por lo contrario, levantamos el estandarte de la participación ciudadana y responsabilidad social de los que más pueden en beneficio de los así lo necesitan; en la que debemos estar involucrados en la esperanza de un futuro más próspero e integrativo.

### **Introducción**

El tema que nos convoca en esta investigación es la *ampliación de las asignaciones familiares para embarazadas*.<sup>3</sup>

Ello significa que las mujeres embarazadas tendrán acceso a una ayuda económica a partir de los tres meses de gestación, siempre que reúnan ciertos requisitos.<sup>4</sup>

Con este horizonte, planteamos nuestro trabajo en cuatro ejes.

Primero abordamos lo referente a la Asignación Universal por hijo (AUH) a modo de ejemplo y antecedente, la correspondiente Ampliación Familiar para Embarazadas (AFE).

En el segundo eje, nos referimos a la problemática materno-infantil.

Así, en el tercer eje esbozamos la dicotomía: inclusión-exclusión social, para encontrarnos finalmente en el cuarto eje con lo relativo a las políticas públicas: universalidad- focalización.

A modo de cierre, exponemos nuestra conclusión del tema estudiado.

<sup>3</sup> Anunciado en la apertura de sesiones parlamentarias el 1 de marzo del 2011 por nuestra presidente.

<sup>4</sup> Exigidos por ANSES: La medida beneficia a mujeres embarazadas: 1) que se encuentren en la categoría de desocupados; 2) a aquellas suscriptas al monotributo social; 3) las que se desempeñan en la economía informal o en el servicio doméstico y perciben un salario igual o inferior al salario mínimo vital y móvil. En tales casos, las mismas percibirán mensualmente el 80% de la Asignación y el 20% restante al momento de nacimiento del hijo. Este beneficio comenzará a regir a partir del 1º de mayo.

### **Asignación Universal por hijo. Ampliación para embarazadas**

Los niveles de pobreza y desigualdad constituyen un dato preocupante de la realidad social latinoamericana. Argentina no es la excepción. Así, todos los países de la región se encuentran ante la necesidad de implementar programas masivos de transferencias monetarias que sirvieran de eje a la política social, contribuyendo al alivio de las necesidades económicas más inmediatas de la población.<sup>5</sup>

El estímulo y fomento de las asignaciones responde a las apetencias sociales de este tiempo.<sup>6</sup>

Tal como lo dicen Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces:

*Independientemente de los cambios que pueda experimentar esta empresa es altamente probable que un masivo programa condicional de transferencias monetarias basado en la niñez semejante al recientemente promulgado sea el eje central de la política social en nuestro país en la próxima década.*<sup>7</sup>

En un giro trascendental, la política social desarrollada en Argentina ve cambiar el rumbo en octubre de 2009 donde el gobierno nacional implementó un programa de este tipo. Recordamos que mediante el decreto N° 1602/09 “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” extendió el beneficio a hijos de desocupados y trabajadores informales. Específicamente, la nueva Asignación Universal por Hijo para Protección Social<sup>8</sup> establece que cada familia cuyos integrantes no tengan un trabajo en blanco recibirá \$180 pesos por niño. Se trata, al menos por su magnitud presupuestaria de la decisión de política social más importante en mucho tiempo.

Según el decreto N° 1388/10<sup>9</sup> la AUH eleva el monto a percibir a \$ 220 y por hijo con discapacidad \$ 880. Mensualmente se paga un 80% (todos los

<sup>5</sup> CRUCES, G. y GASPARINI, L. (2010) “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas”. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo N° 102, julio de 2010.

<sup>6</sup> No implica que tales necesidades no existían antaño, solo pretendemos exponer que en los tiempos que corren ya nadie discute sobre la necesidad de la distribución de los recursos.

<sup>7</sup> Ob. cit.

<sup>8</sup> En adelante se utilizará la sigla AUH.

<sup>9</sup> Publicado en el B.O en septiembre del 2010.

meses) y el 20% restante se abona cuando se presente la documentación de vacunación y control sanitario para los menores de cuatro años y, además, la acreditación de concurrencia al colegio a partir de los 5 años.

Tales asignaciones son financiadas -en principio- con la renta del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, organismo en quien además recae la gestión del programa.

### **Ampliación para embarazadas. Antecedentes de este beneficio en nuestro país**

Es interesante recordar que la inaudita propuesta de ampliación fue materializada a través de un proyecto ley presentado por la Diputada Celia Arena.<sup>10</sup>

En ese documento se pretendía introducir la modificación del Artículo 14 bis de la Ley N° 24.714 de Asignaciones familiares. En aquella oportunidad hizo hincapié en la importancia de otorgar el rango de ley a un beneficio de esta naturaleza “*siempre es preferible que los mismos queden asentados en una Ley nacional, para evitar que los vaivenes de la política hagan posible que se pueda dar marcha atrás con dichas conquistas*” -esgrímia-. Propuso la siguiente redacción:

*La asignación universal por hijo para protección social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado y a las mujeres embarazadas. En todos los casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la ley N.º 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares), modificatorias y com-*

<sup>10</sup> La propuesta encuentra antecedentes en un programa implementado en la Provincia de Santa Fe en el año 2000, que fue pionero en materia de focalizar la prestación en la mujer jefa de familia e incorporar propósitos de inclusión social que trasciendan la contraprestación de servicios, el Programa de Ayuda Solidaria Santa Fe. P.A.S.S., en cuyos objetivos se plantea “*colaborar y procurar la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de grupos familiares, como así también la promoción de los mismos, exigiéndoles a los padres un seguimiento estricto en áreas de salud y escolaridad de los niños a cargo*”.

*plementarias. En el caso de las mujeres embarazadas, la prestación se abonará a partir de la semana 12 de gestación, y en el caso de nacimiento con vida se abonarán en ese momento, retroactivamente las semanas anteriores establecidas.*

### **Beneficiarios de las Asignaciones Familiares para embarazadas**

La medida alcanza a mujeres embarazadas siempre que acrediten encontrarse en la categoría de desocupadas, estar suscriptas al monotributo social, o bien, desempeñarse en la economía informal o en el servicio doméstico y percibir un salario igual o inferior al salario mínimo vital y móvil.

En tales casos, las mismas percibirán mensualmente el 80% de la Asignación y el 20% restante al momento de nacimiento del hijo. Este beneficio comenzará a regir a partir del 1º de mayo. Entendemos que esta asignación se ha convertido en el pilar central del sistema de protección social en muchos países del mundo y con este horizonte América Latina continúa las huellas.

### **Problemática materno-infantil<sup>11</sup>**

En este acápite pretendemos plantear las motivaciones que a nuestro entender pudieron engendrar el beneficio de Asignaciones familiares para embarazadas.<sup>12</sup>

Somos conscientes que la delimitación del problema resulta harto compleja. Por ello resulta necesario explicitar que la terminología utilizada “*problemática*” responde a la idea de diversas situaciones conexas que descansan en un mismo objeto -irresuelto- por cierto. Respecto a la conjunción “*materno-infantil*” entendemos que responde a la relación que se genera entre la madre y el hijo (aunque en este caso el reconocimiento del beneficio se efectúa desde las 12 semanas).

Así, el contexto en el que se inserta esta problemática es la pobreza y marginación. Esta realidad que en el siglo XXI carcome y absorbe a una parte

<sup>11</sup> Preferimos utilizar la terminología “problemática” y no la de “derecho” ya que entendemos, que en esta última estarían comprendidos el estudio de diversos textos legales que exceden el objeto de estudio de este trabajo.

<sup>12</sup> Desde ahora utilizaremos la sigla AFE.

importante de nuestra sociedad no puede ser negada en estos planteos, pues es el punto de partida para llegar a una posible solución.

Debido a la carencia de recursos de los sectores vulnerables, los niños por nacer y las madres resultan desprotegidos. Ello puede avizorarse en las altas tasas de mortalidad de las madres como de los neonatos. Así, la mortalidad materna es un indicador claro de la injusticia social la inequidad de género y la pobreza, vinculado a dificultades en el acceso a los servicios de atención médica especializados que requiere una mujer embarazada. Muchas defunciones neonatales son evitables por diagnóstico y tratamiento oportuno, después de los 28 días y hasta el año de vida. Sin embargo, las defunciones pueden reducirse con prevención y tratamiento.

En atención a lo antes dicho, nuestro ordenamiento jurídico reconoce esta angustiante situación fáctica, por ello enarbola la bandera que reafirma que todos los niños merecen igualdad de oportunidades para no perpetuar las condiciones de desigualdad. Sin embargo, entendemos que tal exteriorización –si bien es una conquista insoslayable– no es suficiente para garantizar la efectiva inclusión social y la participación de los sectores más vulnerables. V. gr., el preámbulo de la convención sobre los derechos del niño, establece que los niños por su falta de madurez física y mental necesitan protección y cuidado especial, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.<sup>13</sup>

Por otro lado, los derechos de la mujer deben ser reconocidos, protegidos y garantizados por mecanismos eficientes que la valoricen por su condición de tal y que no converjan en discriminación positiva. En este sentido, la igualdad de género se hace palmario también como una conquista de este siglo.

<sup>13</sup> Este era el principal interés del proyecto de la diputada Arena, que la AUH cumpla plenamente, alcanzando íntegramente los objetivos tenidos en cuenta tanto en los proyectos que desde hace tiempo fueron presentados ante las cámaras legislativas. En los fundamentos esgrimidos en pos de lograr la inclusión de las embarazadas en la asignación mensual, sostiene la Diputada, que *“hacer hincapié en los controles y cuidados que requiere la mujer embarazada implica consecuentemente educar, crear hábitos saludables y responsables desde la salud pública. Mediante el control prenatal, se pretende lograr el debido resguardo en lo que respecta a la evolución del embarazo, como así también preparar a la madre para el momento del parto y, posteriormente para la crianza de su hijo”*.

### **Género y beneficiarios**

Si bien abordar en profundidad la relación de género y titulares de los beneficios sociales sobrepasaría los lineamientos del presente artículo, simplemente queremos mencionar que existe una relación digna de considerar -aunque será expuesta con mayor extensión oportunamente. Así, en muchos Programas de Transferencias de Ingresos (PTI) se otorga la titularidad del programa a la mujer, por el solo hecho de serlo.

En esta línea argumentativa se esgrime que la asignación de la transferencia que realizan las mujeres es en algún sentido es “mejor” que la que en promedio realizan los hombres. Verbigracia, hay “evidencia” que indica que las mujeres invierten más en capital humano de sus hijos que los hombres<sup>14</sup> por lo que transferir dinero a las mujeres podría aumentar el impacto de largo plazo de los programas.

Adicionalmente la recepción directa del subsidio refuerza el rol de la mujer en el hogar y contribuye a su “empoderamiento”.

Utilizamos este ejemplo a fin de explicitar cómo han avanzado las producciones científicas en esta materia. Ellas que deben ser escuchadas a la hora de tomar decisiones con gran repercusión social; pues, tal como lo hemos dicho *ut supra*, hace unos decenios se hablaba solamente de distribución de riquezas sin considerar las cualidades personales propias del género.

### **Conceptualización. Dicotomía: inclusión-exclusión social**

En este apartado, hemos de preguntarnos si con este beneficio se logrará una efectiva inclusión o por lo contrario, conllevará a una mayor exclusión social agravando el grado de pobreza y marginalidad en la sociedad.

#### *a) Exclusión social*

Parafraseando a Luis Vives,<sup>15</sup> se considera que este término —el de exclusión social— es mucho más abarcativo y amplio, superando al concepto de pobreza, en el sentido de que no se define en términos puramente económicos sino de un tipo más amplio de participación en la sociedad.

<sup>14</sup> Thomas, 1991, Thomas y Strauss, 1997, citado por CRUCES, G. y GASPARINI, L., ob. cit.

<sup>15</sup> Texto extraído el 4 de marzo del 2011, [http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion\\_social/conceptos\\_pobreza\\_exclusion\\_social\\_vulnerabilidad\\_e\\_inclusion\\_social/index.ht](http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/conceptos_pobreza_exclusion_social_vulnerabilidad_e_inclusion_social/index.ht)

Aunque no existe acuerdo entre los autores, las causas de exclusión social son multidimensionales y se enmarcan en un proceso de pérdida de integración o participación del individuo en la sociedad, en uno o varios de estos ámbitos: *económico* (en la producción o en el consumo); *político-legal* (participación política, sistema administrativo, protección social, etc.); *social-relacional* (ausencia de redes o problemática dentro de las redes sociales o familiares).

Lo Vuolo, nos ilustra con la afirmación de que el problema central ya está instalado en nuestras sociedades “la exclusión” de muchos de sus miembros de las instituciones.

Nos dice el autor mencionado que la exclusión en la sociedad es un fenómeno claramente dicotómico y solo puede comprenderse adecuadamente en relación con su opuesto: la noción de inclusión en la sociedad (inclusión social). En este sentido esta problemática solo puede ser entendida “por su reflejo”, así nos dice por ejemplo: “la pobreza se comprende con la riqueza”, el “empleo por el desempleo”, etcétera.

*“La inclusión significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones sociales, concierne tanto al acceso a sus beneficios, como a la dependencia del modo de vida individual con respecto a los mismos”.*<sup>16</sup> Siguiendo la línea argumental del autor, si inclusión significa “englobar al conjunto de la población de sistema de instituciones sociales”, la exclusión estaría referido a su opuesto; tratándose de todas aquellas condiciones que permitan, faciliten o fomenten que algunos ciudadanos de la comunidad sean apartados, o simplemente no puedan acceder a los beneficios institucionales.

En esta dinámica, los excluidos se ven afectados por los incluidos.

#### *b) Inclusión social*

Es un proceso que asegura que todas las personas tenga las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social, política y para disfrutar de unas condiciones de vida normales.

La inclusión social está relacionada con la integración, la cohesión, la justicia social. Sintéticamente, puede entenderse como la posibilidad de participa-

<sup>16</sup> LO VUOLO, Rubén M. (Comp.) (1995) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp, pág. 16.



ción igualitaria de sus miembros en todas las dimensiones sociales (económica, legal, política, cultural, etc.).

### **Políticas públicas.<sup>17</sup> Universalidad-focalización**

El objetivo en este acápite es exponer la discusión acerca de los modos de razonamiento y problemas que alientan el debate sobre la pertinencia oportunidad y factibilidad de construir un sistema de instituciones públicas.

Así, ellas pueden enraizarse en diferentes teorías o concepciones. El debate entre las dos grandes vertientes de la política social ha resurgido actualmente.

Se argumenta que aunque la focalización tiene ventajas. Una estrategia basada en la universalidad y la solidaridad es la más adecuada para atacar la desigualdad y la pobreza. V. gr., la evidencia estadística demuestra que los efectos redistributivos del gasto público social son más importantes cuanto mayor es la cobertura.

Ahora bien, una estrategia de este tipo implica un esfuerzo fiscal cuantioso por lo que será necesario revisar los esquemas tributarios de la región y trabajar en la construcción de sistemas más progresivos.<sup>18</sup>

Ello, sin perder de vista la realidad que nos envuelve como argentinos que dificulta esta apreciación, no podemos dejar de reconocer el alto grado de corrupción estructural instalada de la administración pública como en las instituciones fundamentales de nuestro ordenamiento, con el agravante de la ausencia de control de los órganos encargados de ello, en consonancia con lo antes dicho.

Resulta hartamente complejo tomar decisiones pensadas desde este lugar, pero gústenos o no, es una realidad en países en vías de desarrollo.

### **Conclusión**

Tal como hemos afirmado en la introducción, la comunicación de esta investigación tiene por fin estimular la discusión de las propuestas, los razona-

<sup>17</sup> Así V. gr., al decir del director ejecutivo de ANSES, Diego Bossio, la extensión de la asignación “*demuestra que hay una firme voluntad del Gobierno de seguir con la política de inclusión social iniciada en el año 2003*”. Esta medida abarcará a aproximadamente el 22% de los nacimientos estimados para este año con una inversión aproximada de 240 millones de pesos.

<sup>18</sup> Texto extraído el 5 de marzo del 2011 del sitio: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3521\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf)

mientos, como así los problemas que alimentan estos debates: la pertinencia, oportunidad y factibilidad de construir un nuevo sistema público de seguridad social basado en tal o cual perspectiva.

Independientemente de cuál sea el prisma con que se mire y cuál sea la solución adoptada por nuestros gobernantes; entendemos que somos parte de estas problemáticas y como sujetos vinculados y subsumidos en ellas debemos participar en las discusiones dirigidas a una posible solución.

Así, sostenemos que la implementación de esta medida por sí sola no garantiza la salida de la pobreza de sus beneficiarios ni la modificación directa de este contexto. Tampoco debe ubicarse allí toda la expectativa social.

Empero, resulta un “paliativo” que se presenta como una de las propuestas reparadoras que junto a otras dirigidas en el mismo sentido puedan lograr una mayor inclusión social en generaciones futuras.

Sin embargo nos preguntamos, ¿cuáles son las proyecciones de futuro de los niños nacidos bajo este sistema de dádivas (por qué dádivas)?

Reconocemos que la piedra angular de todo sistema social debe ser el trabajo decente que en forma conjunta con la familia y la sociedad permitan el desarrollo pleno de la persona.

Entendemos también que se debe garantizar a la hora de tomar decisiones -como las expuestas *ut supra*- la existencia de un estudio eficiente que arroje datos concretos de proyección, que nos permita tener certeza acerca de posibilidad de una verdadera inclusión social. Resolviendo los problemas de fondo en procura de evitar la “esclavitud” de estos frente al gobierno de turno.

Pero..., ¿logran estos beneficios la inserción de los sectores más vulnerables de la sociedad? O, por lo contrario, actúa como desincentivo a la formalización laboral.

Teniendo en cuenta que si antes un trabajador estaba indiferente o tenía preferencias leves por formalizarse la extensión de las asignaciones al empleo informal puede inducir a la “trampa de la pobreza” (concepto utilizado por Lo Vuolo, quien plantea la hipótesis de que si el subsidio fuera mayor que el salario ofrecido en el mercado laboral se desalentaría al trabajo formal).

Compartiendo este concepto del autor, entendemos que en este caso el desarrollo del ser humano se encontraría estancado y a demás no tendría posibilidad de integrarse efectivamente en la sociedad.

Así, concluimos que el clientelismo es un problema frecuente en política social en Latinoamérica. Por lo que cuanto más discrecional resulte la asigna-

ción del programa, más posibilidades de que esta problemática –clientelismo– se manifieste con intensidad.

### **A modo de Colofón**

La urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad mediante la adopción de medidas de alcance universal, se hacen imprescindibles en estos tiempos.

Creemos oportuno plantear este debate a fin de repensar las políticas públicas llevadas a cabo por nuestro país hasta la fecha; y con la inteligencia del pasado adoptar las mejores alternativas para el futuro, a fin de planificar aquellas que mejor se adecuen a nuestra realidad.

### **Bibliografía**

- CRUCES, G. y GASPARINI, L. (2009). “Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica”. *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 192. Primera parte.
- CRUCES, G. y GASPARINI, L. (2009) “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas”. CEDLAS. Vol. 49, N° 193. Segunda parte.
- LO VUOLO, Rubén M. y BARBEIRO, Alberto C. (1998) *La nueva Oscuridad de la política Social. Del Estado populista al neoconservador* (2ª edic.) Buenos Aires: Ciepp.
- LO VUOLO, Rubén M. (Comp.) (1995) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp.
- OSORIO, Manuel (1999) *Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y Sociales*. (26ª edic.) Buenos Aires: Heliasta.
- VILLARREAL, Juan (1997) *La exclusión Social*. (2ª edic.) Buenos Aires: Norma Ensayo.