

Article

Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: aproximación al enfoque de derechos y su concepción de los inmigrantes en Argentina

GIULIANA GUZZO, GONZALO GABRIEL NAVARRO SANZ

Universidad Nacional de Cuyo / Centro de Estudio

Resumen. Este trabajo analiza y reflexiona en torno a la relación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) y el fenómeno migratorio en Argentina. Concretamente, en la tensión que se suscita respecto al progreso que significó en materia de política social y reconocimiento de derechos a los hijos de trabajadores en situación de informalidad laboral nacidos/as en el país, pero no así, a aquellos de padres y madres inmigrantes que transitan las mismas condiciones de trabajo. En este marco y para finalizar se busca recuperar las significaciones y representaciones de trabajadoras inmigrantes, mediante entrevistas y así obtener una aproximación a las palabras de mujeres rurales bolivianas que trabajan en Guaymallén Provincia de Mendoza y que por su situación laboral de forma directa o indirecta se vinculan con la política social en cuestión.

Palabras claves. Política social, trabajadores inmigrantes, informalidad laboral.

Abstract. This article has the purpose to analyze and reflect the relationship between AUHPS and the migration phenomenon in Argentina. Concretely, it refers that although there was a social and political progress in the country, of respect and recognition to rights of the sons of parents of workers in informality. This was not the same with Immigrant workers in informal and their families. In this sense, this article tries to find and show meanings and representations of immigrant workers in Argentina, especially Bolivian women who work in Guaymallén, Mendoza State and because of their labor situation they are directly and indirectly connected with the social and political issues.

Key words. Social policy, immigrant workers, informality work.

1. Introducción

El presente texto pretende aproximarse al análisis de la política Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) desde el enfoque de Derechos Humanos, concretamente en la relación de dicha política con la informalidad laboral de las familias inmigrantes en Argentina.

Para ello haremos mención del contexto en el que surge la AUHPS y cómo fue su desarrollo en el marco del avance en la concepción de las políticas sociales en el país.

Contextualizar este punto nos parece sumamente significativo, ya que ante un demostrativo reconocimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes argentinos se advierten contradicciones entre la garantía de estos para dicho sector y la invisibilización o no reconocimiento para aquellos en contexto de migración.

Posteriormente nos ubicaremos en la tensión entre “retórica de la inclusión y la exclusión” (Domenech, 2009) donde durante la década de los ’90 primó “la retórica de la exclusión” como visión hegemónica del Estado argentino en relación con las migraciones; mediante la cual el inmigrante –fundamentalmente proveniente de países limítrofes- era parte del problema y uno de los principales motivos por los cuales la desocupación y la pobreza iban en ascenso en Argentina. A continuación, haremos referencia al giro significativo que da el oficialismo a partir del año 2003, coincidente con el cambio de gestión; que comienza a sustanciar una “retórica de la inclusión” poniendo en valor los derechos humanos, la integración latinoamericana y el respeto a la diversidad.

La AUHPS no fue ajena a este proceso, por lo mismo estudiaremos su creación y ejecución como un avance significativo de las políticas sociales con enfoque en derechos humanos en Argentina. Y en este marco, contemplaremos especialmente las tensiones manifiestas respecto de la población migrante.

A modo de cierre y complemento de nuestro análisis, realizaremos un aporte desde nuestros espacios de participación con mujeres migrantes en Mendoza – Argentina, para lo cual expondremos sus miradas que consideramos representativas sobre este proceso. Focalizaremos en mujeres de nacionalidad boliviana que habitan en zonas rurales del Departamento de Guaymallén. Creemos que rescatar sus representaciones y de quienes se vinculan de forma directa o indirecta con ellas en relación con la AUHPS, nos permite avanzar en el análisis de cómo interpretan o experimentan el enfoque de derecho de la política en cuestión.

Cabe aclarar que las entrevistas son parte de un trabajo de trayectorias sobre mujeres rurales vinculadas a la agricultura familiar en la Provincia de Mendoza.

2. Hacia una definición de la política migratoria en Argentina

El surgimiento del Estado-Nación en Argentina no puede ser escindido del rol protagónico que tuvo la inmigración en su constructo y el “orgullo nacional” que, permanentemente se remarca a partir de la integración de la diversidad de riquezas culturales provenientes de distintas zonas, fundamentalmente de países europeos. Esta descripción nos incentiva a observar si es fiel a la realidad o, por el contrario, es la construcción de un relato que los gobernantes y/o la élite de la naciente Argentina desearon instalar.

Partiendo de la idea de Aquín (2003) quien manifiesta que el Estado a través de sus políticas ha instituido imaginarios y visiones en torno a quiénes son los “deseables e indeseables”, es que se debe pensar los procesos migratorios en Argentina, especialmente en el contexto de formación o progreso de la Nación presentado características diferentes según el momento histórico. Podemos decir que la mentalidad europeísta de los dirigentes argentinos de la segunda mitad del Siglo XIX sería la que seleccionaría a los inmigrantes teniendo en cuenta que fueran europeos por considerarlos mano de obra más capacitada y por razones de discriminación racial.

En este marco, observamos que si bien hay pocas certezas y escasos datos respecto de la migración limítrofe en siglo XIX se sabe que a medida que transcurrieron los años

y hasta la actualidad, los migrantes provenientes de países limítrofes fueron obteniendo mayor protagonismo en la estructura social argentina; es así que en la primera década del siglo XXI llegó a ser aproximadamente del 62% de la población inmigrante en el país (Benecia, 2007).

Respecto del desarrollo histórico sobre el trato a los inmigrantes que ha hecho el Estado argentino y que desarrolla detalladamente Domenech (2009) aparece como un hito la década del '60, cuando se empieza a encasillar a la inmigración en términos de legalidad/ilegalidad; dualidad que se profundiza con la dictadura del presidente de facto Juan Carlos Onganía (1966-1970) y la última dictadura militar conducida por Rafael Videla (1976-1983) que jerarquizó en rango de Ley el paradigma de seguridad nacional (N°22.439) mediante la cual se promovieron políticas migratorias que limitaron el derecho de los migrantes, exponiéndolos además como una amenaza a la ciudadanía.

El par legalidad/ilegalidad y la “Ley Videla” funcionaron como plataforma, que se mantuvo vigente en los años de democracia, conviviendo con las medidas neoliberales expresadas en el ajuste en materia económica implementado en las dos últimas décadas del Siglo XX que instrumentalizó a los inmigrantes como “fusibles” para justificar la implementación de políticas de flexibilización laboral, como sostiene Domenech (2009) “asociando los problemas sociales y económicos a la inmigración y encontrando en éstos los responsables de aquellos efectos provenientes de las reformas” (p. 25).

Dichas acciones tuvieron su expresión más álgida en el 2.001, hecho que queda demostrado en sucesivas intervenciones de dirigentes políticos de la época que estigmatizaban y responsabilizaban a esta población de los males de nuestra sociedad. Así lo expresó el entonces diputado de la Nación por el oficialismo, Daniel Scioli, -al tratar la situación de los migrantes en el Congreso en el año 2001:

Nada tienen que ver las características de los inmigrantes que hoy están llegando a nuestro país, especialmente a nuestras grandes ciudades, con las de aquellos inmigrantes italianos y españoles que han hecho grande a nuestra patria, cuando vinieron a trabajar y a poner industrias. Esto se ve claramente reflejado en el caso concreto de muchos delitos que están azotando la ciudad de Buenos Aires con tours de delinquentes que vienen de otros países, con tours sanitarios que vienen a ocupar nuestros hospitales, con delinquentes que vienen a usurpar casas y a ejercer la prostitución. Argentina hoy vive al revés: estamos exportando ingenieros y científicos, y estamos importando delinquentes (CELS, 2002: 18)

Esta expresión es representativa del momento y paradójicamente proviene de quien luego será vicepresidente de Argentina cuando se redactó la nueva ley de Migraciones (2003) reconocida internacionalmente por adecuarse a los Tratados Internacionales en Derechos Humanos.

La crisis político-económica del 2001 reflejada en el aumento de la desocupación y pobreza también impactó en los trabajadores inmigrantes en que si bien no se manifestó como en otros sectores, quedó expuesta en la elevada explotación y precaria situación laboral a la que eran sometidos y que algunos medios de comunicación difundieron con títulos como “Los inmigrantes que se van por la crisis” (Clarín Diario, 2002).

Este contexto fue reinterpretado por la nueva conducción política, en el marco de un proceso de normalización de las instituciones estatales que se materializó con la asunción del presidente Néstor Kirchner en el 2003. Donde a fines de ese año, el Congreso de

la Nación formalizó una nueva “Ley de Migraciones” junto al Programa Patria Grande, que tenía como fin la regularización de la población inmigrante que residía en Argentina. Intentando dejar atrás la mencionada “Ley Videla” para consagrar una nueva legislación conforme a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, igualando la condición del inmigrante con los que gozan la nacionalidad argentina; así lo expresa Ley de Migraciones N° 25.871 (2003):

El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (Art. 6).

Contextualizar el proceso de gestación de la nueva Ley nos ayuda a comprender el momento histórico por el que atravesaba la Región y el rol jugado por Argentina en ese escenario, donde un conjunto significativo de gobiernos (fundamentalmente Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia, Venezuela y Ecuador) fortalecieron medidas, discursos e instituciones como MERCOSUR y UNASUR; poniendo en valor la dimensión latinoamericana y la integración regional. Así lo manifiesta Víctor Abramovich (2010), quien fuera Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR:

Para nuestro país, la Argentina, que ha tenido liderazgo en la conformación del nuevo Instituto, su creación implica nada menos que la convergencia de dos líneas de política pública que cuentan con fuerte y amplio consenso social: los derechos humanos y la integración latinoamericana. El Instituto representa un modelo novedoso de institución internacional de derechos humanos (p. 2).

En este marco y en referencia al número de migrantes que habitan territorio nacional, observamos que a pesar de la ausencia de fuentes fiables y rigurosas de información, dicha población tiene una muy baja incidencia sobre el total de la población argentina; así lo manifiestan los resultados del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) donde la población nacida en el extranjero representa el 4,5% de la población total del país. En cuanto a su composición interna, puede advertirse que la principal corriente migratoria que recibe Argentina procede de los países sudamericanos, en particular, de quienes llegan de Paraguay, del Estado Plurinacional de Bolivia y del Perú. Otro rasgo significativo es que se trata de una población que desarrolla una alta participación en el mercado de trabajo informal.

Se advierte que una proporción importante de trabajadores inmigrantes se ocupa en empleos no registrados, es decir, en puestos que no cuentan con la debida protección social que presta la legislación laboral del país. Si bien, los datos de la Organización Internacional del Trabajo (2015) en referencia a las migraciones laborales en Argentina indican que el porcentaje de trabajadores asalariados inmigrantes sin registro laboral disminuyó en 12,3%, este valor aún se mantiene elevado y refleja una brecha significativa al compararse con la situación de los trabajadores nativos.

3. Avances: Surgimiento y marco legal de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social desde un enfoque de Derechos Humanos

Como sugiere Bobbio (Bobbio, 1991), no se puede hacer alusión a los derechos humanos y a su concepción de ciudadanía sin hacer mención al contexto; comprendiéndolos dentro de procesos históricos y sociales que se van desarrollando a partir de tensiones, contradicciones y formando parte de construcciones políticas. En este sentido consideramos la complejidad que conlleva el proceso de integración de la comunidad migrante a la sociedad que los recibe; manifestándose en el acceso a un conjunto de derechos (económicos, sociales, políticos, culturales) que posibilitarán el desarrollo integral de estos sujetos. Más aún, en sociedades como la Argentina en donde el trabajo se presenta como el gran cohesionador social y el lugar de la garantía de la seguridad social. Es por ello, nuestro interés en pensar el surgimiento de la AUHPS y su concepción de la población migrante.

El contexto previo al nacimiento de la AUHPS encuentra al país en un momento bisagra por la crisis política y económica consumada en diciembre de 2.001; los índices de pobreza hablaban de un 57,7% en todo el territorio nacional (Encuesta Nacional de Hogares 2.002) profundizándose el trabajo informal como una dimensión de la precariedad laboral.

Tomando a la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015) se entiende que el trabajo informal hace mención a

Los trabajadores en relación de dependencia que no tienen garantizada la cobertura médica para ellos ni para sus familias, no reciben asignaciones familiares contributivas en el caso de tener una familia o hijos a cargo y probablemente no recibirán los beneficios de la jubilación cuando se retiren del mercado laboral, ni contarán con el seguro por desempleo, en el caso de ser despedidos, ni con cobertura por accidentes de trabajo. Estas características presentan particularidades en el caso de los trabajadores migrantes, especialmente en relación a las políticas sociales que intentan equiparar a los trabajadores en situación de formalidad laboral con los de informalidad (p. 56).

En el 2003 y a partir de una recuperación económica en materia de bienestar social, se fueron complementando dos formas simultáneas en relación con el sistema de protección social argentino. Por un lado, un proceso de recuperación del empleo con grandes esfuerzos en la formalización de los trabajadores a través de la consagración de medidas legales que incentivaron la regularización del empleo y la protección del trabajador. Por otro lado, lo que manifiestan Pautassi, Arcidiacono y Strachnoy (2013) la coexistencia de la herencia de Planes Sociales Focalizados con profundas arbitrariedades en su ejecución y entrega.

En junio de 2009, el oficialismo de ese entonces pierde las elecciones legislativas de medio término, factor que profundizó la presión que recibió la gestión durante este año por partidos políticos y organizaciones sociales en relación con la necesidad de universalizar el sistema de Asignaciones Familiares. Para lo cual, se presentaron más de siete proyectos de ley al Congreso Nacional con una fuerte influencia de los medios de comunicación, instalando en la agenda pública la discusión sobre las asignaciones familiares y el ingreso mínimo. En dicha coyuntura, en octubre de 2.009, el Poder Ejecutivo Nacional publica el Decreto de Necesidad y Urgencia n° 1602/09, a través del cual crea la AUHPS, modificando la ley del Régimen de Asignaciones Familiares N° 24.714; incluyendo en ella

a los “grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñen en la economía informal” (Decreto 1602, 2009).

Ante los altos índices de trabajadores en situación de informalidad, se presenta como un problema de gran consenso público la necesaria modificación del Régimen de Asignaciones Familiares que buscaba también dar respuesta a la diversidad de programas focalizados, el Plan Familias por la Inclusión Social y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Ambos programas de alto grado asistencial, limitados en el número de asignación a las familias receptoras y con profunda arbitrariedad en la designación de los beneficiarios. Además, dispersos en distintas áreas del gobierno nacional y en muchos casos descentralizados en provincias y municipios que eran de difícil seguimiento y control.

Por el contrario, con la AUHPS se implementa la incompatibilidad con otros programas de transferencia económica, centralizando la ejecución, seguimiento y evaluación en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Siendo así la única contraprestación para recibir la transferencia económica, la escolarización y el control de salud de niños, niñas y adolescentes.

Así es que la reforma del Régimen de Asignaciones Familiares busca fortalecer la presencia del Estado en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a lo dictado por la Ley N° 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” y los tratados internacionales sobre Protección de esta población de los que Argentina forma parte (Decreto 1602, 2.009). Concretamente, busca garantizar la igualdad en la accesibilidad al régimen de familias que se encuentran desocupadas o en la informalidad laboral y traccionar positivamente para la garantía de los derechos a la educación y la salud de dichos grupos.

En relación con el marco jurídico, la AUHPS se crea mediante Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N° 1.602/09. Este decreto modifica el Art. 1° de la Ley 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares, creando un subsistema no contributivo denominado “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”. Este es destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por dicha ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Decreto 1.602, 2009).

El decreto le otorga a ANSES la responsabilidad de su ejecución. Este es un organismo descentralizado que desarrolla sus funciones en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Creado en el año 1991 por medio del Decreto N° 2.741, tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina (ANSES, 2017).

Cabe aclarar que hasta mediados de 2.015, la actualización de los montos a cobrar por parte de las familias dependía solamente de la decisión política del poder ejecutivo, ya que los aumentos o ajustes no estaban indicados en ninguna normativa. En julio de 2015, se consagra la Ley n° 27.160, que indica la actualización de la AUHPS de forma obligatoria dos veces por año, con el mismo cálculo con el que se actualiza la movilidad de los haberes jubilatorios.

Podemos decir que la AUHPS se ubica en lo que Pablo Dalle (2010) denomina “Nuevas tendencias ocupacionales desde el (2003-2009)”. El autor manifiesta que dicha política social se enmarca en una “recuperación del trabajo, aunque sea precario, con efectos favo-

rables en la organización y reproducción de la vida cotidiana, en esta línea la Asignación Universal por Hijo mejora una posición relativa” (p. 73).

La política abordada desde el enfoque de derechos brinda un marco conceptual basado en los principios y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con el objetivo de guiar el diseño, aplicación y evaluación de esta, como expresan Ceriani, Cymment y Morales (2011)

En materia de políticas sociales, se trata así pasar de una perspectiva basada en la lógica de beneficiarios de políticas asistenciales para establecer políticas que garanticen el acceso a derechos de todas las personas. Los principios de universalidad, igualdad y no discriminación deberían guiar las políticas sociales. Específicamente en el caso de políticas públicas que tengan impacto en la niñez, los principios rectores que emanan de la Convención de Derechos del Niño (interés superior del niño, no discriminación, derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo) constituyen elementos ineludibles (p. 2).

4. Contradicciones y desafíos: AUHPS y la población migrante como destinataria

Si bien la implementación de la AUHPS busca dar respuestas ante la escasa protección de derechos laborales así como a la progresiva aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, dada en el marco de un proceso de rejerarquización del Estado y el universalismo en política social (Andrenacci y Repetto, 2006); observamos que encuentra restricciones tanto en su diseño como en su implementación.

A continuación mencionamos de forma breve algunas contradicciones identificadas en la AUHPS, entendiendo a las mismas como mecanismos que dificultan u obstaculizan el cumplimiento de las premisas elementales en el enfoque de derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Una de ellas, se sustenta en la contraprestación que deben realizar los sujetos de derecho para poder cobrar el beneficio, que es la asistencia a los establecimientos educativos y a los controles de salud. Este derecho debería garantizarse tan sólo por su condición de ciudadanos y no por cumplir con una condicionalidad. Más aun siendo que quienes están a cargo de grupos familiares y se desempeñan en el mercado laboral formal no tienen que presentar dichos requisitos. La salud y la educación no son obligaciones sujetas a contraprestación sino derechos humanos básicos detentados por la niñez y la adolescencia, como así lo expresan el gran número de tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por Argentina (Pacto de San José de Costa Rica, 1969).

También se advierte la necesidad de revisar el límite de cantidad de menores de edad por grupo familiar (cinco menores indica el decreto) que pueden cobrar el beneficio. Se entiende que en los casos en que grupos familiares posean seis niños a cargo quedarán excluidos, entendiendo así que el Estado está violando el derecho de dicho sector específicamente, ya que los grupos familiares de siete hijos reciben la “Pensión no contributiva por madre de siete hijos”.

En relación a la agenda actual sobre las políticas de género que se vienen reclamando en Argentina, el lugar que ocupa la mujer o que le otorga ANSES en la AUHPS no se manifiesta en relación de quién debe recibir el dinero en nombre de los sujetos de derechos, sino que se especifica a través de una resolución que expresa : “cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre

tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación” (ANSES, RESOLUCIÓN 393, 2009). Al respecto, Pautassi, Arcidiacono y Stachnoy (2013) sostienen que si bien el título de derechos para recibir la transferencia económica es ser madre, padre o tutor de un niño menor de 18 años o persona con alguna discapacidad; en la forma que está indicada se pone a la “madre pobre” en el lugar de responsable del éxito del programa.

Siguiendo con ésta línea de análisis crítico y lo que particularmente nos interesa en este trabajo, se observa que el decreto de la AUHPS en su artículo n° 14 manifiesta que para acceder a la AUHPS, se requerirá que “el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud” (Decreto 1.602, 2009). Este artículo, representa lo que enuncian Asa y Ceriani (2010):

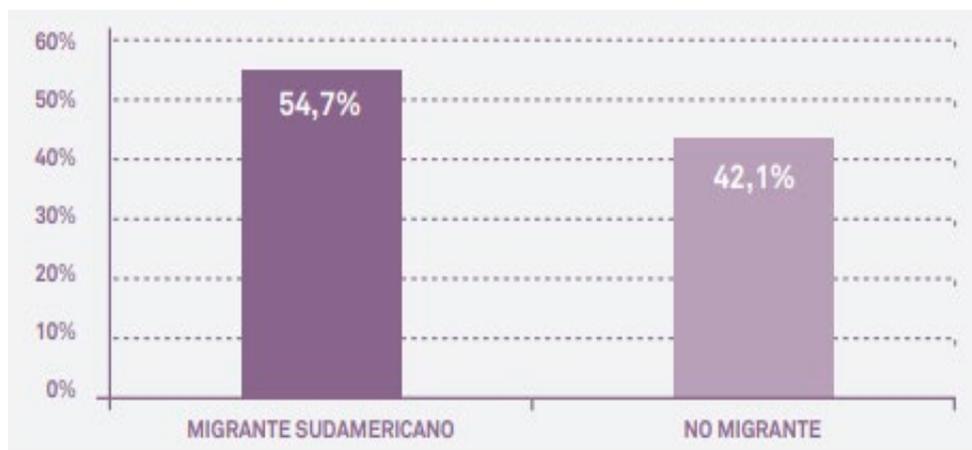
Quando la normativa de un país distingue entre derechos humanos y derechos ciudadanos, asociando la ciudadanía a una determinada nacionalidad, pueden aparecer lógicas excluyentes que redunden en la privación de los derechos que deberían ser ejercidos por todas las personas, sin perjuicio de su nacionalidad (p. 341).

La evidente incongruencia entre el encuadre de la Ley de Migraciones 25.871, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y el artículo citado de la AUHPS manifiesta la concepción restringida de ciudadanía donde la irregularidad migratoria funciona como un límite al acceso de derechos, generando lo que denomina Abramovich (2010) “limbos legales”, donde las personas están en una suerte de Estado de excepción “sin tener derecho a tener derechos”.

Al comparar la reglamentación de la AUHPS con la Ley de Migraciones se observa un alejamiento de la noción ciudadanía de la idea de universalismo e igualdad, designando una posición específica dentro del orden desigual y jerárquico lo que Castles (2005) denomina “carácter dual de la ciudadanía, la ciudadanía política es universalista e inclusiva, mientras que la pertenencia nacional es culturalmente específica y exclusiva: los extranjeros no pueden pertenecer” (p. 689).

Lo anunciado en relación con el “carácter dual de la ciudadanía” no es ajeno a lo que evidencian los datos a continuación expuestos que han sido relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) y sistematizados por la OIT en el 2015, donde queda expresado el trato desigual a trabajadores inmigrantes a pesar de los avances en empleo registrados desde el 2003. Así lo manifiesta el cuadro expuesto a continuación que muestra en porcentajes estimativos la informalidad de personas ocupadas según condición de migración.

Complementando el análisis y a modo de introducción del último apartado, presentamos el siguiente cuadro que incorpora la dimensión de género y la alta participación dentro de los distintos grupos de inmigrantes en la informalidad laboral. Donde la tasa de informalidad de inmigrantes provenientes de países de América del Sur es alta tanto para mujeres como para hombre: del 100% de varones inmigrantes de sudamerica el 63% se encuentra en condiciones de informalidad, mientras que del 100% de mujeres de la misma característica migratoria el 72.7% se encuentra en dicha situación laboral. Siendo el 67.4% el promedio de inmigrantes sudamericanos en informalidad laboral.

Tasa de informalidad laboral, según condición de migración, 2011

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de datos de la ENAP-ROSS.

Tasa de informalidad de los ocupados, según condición de migración, por sexo, edad y nivel educativo. Total áreas urbanas relevadas, 2.011

	Migrantes Sudamericanos	No migrantes	Migrantes internos
SEXO			
Varón	63,0%	39,0%	38,4%
Mujer	72,7%	45,3%	47,0%
Total	67,4%	41,7%	41,8%
Edad			
Hasta 24 años	75,2%	62,0%	59,1%
De 25 a 49 años	69,2%	36,8%	36,7%
De 50 años y más	60,2%	39,2%	44,6%
Total	67,4%	41,7%	41,8%
Nivel educativo			
Nivel bajo	75,5%	58,9%	57,8%
Nivel medio	62,3%	35,7%	34,3%
Nivel alto	41,2%	19,5%	17,7%
Total	67,4%	41,7%	41,8%

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de datos de la ENAP-ROSS.

5. Aproximación a las significaciones en torno a la AUHPS por parte de mujeres rurales del Departamento de Guaymallén Provincia de Mendoza – Argentina

Advertimos como un recurrente desafío, tanto para las Ciencias Sociales como así también para la ejecución de Políticas Públicas, el aporte a los nuevos abordajes que buscan visibilizar las singularidades que presentan la movilidad humana por parte de las mujeres y junto con ella las habilidades y herramientas subjetivas para desenvolverse en contextos adversos, especialmente en el de la informalidad laboral. Es cada vez mayor la migración femenina y junto con ella se redefinen y permanecen formas de dominación (Stefoni, 2011) que se ponen en juego cuando traspasan fronteras en condiciones de vulnerabilidad: por ser mujeres, migrantes, mayormente pobres, a veces madres solteras y trabajadoras informales que como veremos más adelante, son responsables de la economía doméstica.

A partir de lo anunciado y con el fin de acercarnos a lo desarrollado precedentemente desde las perspectivas de las personas que se vinculan con la AUHPS, nos detendremos en la voz de mujeres rurales del Departamento de Guaymallén, Provincia de Mendoza, Argentina.

Concretamente observamos la realidad de mujeres migrantes y trabajadoras rurales que son las que más se desempeñan en la informalidad laboral. Quienes se insertan en los países de destino mayoritariamente en sectores desregulados, informales y precarios con escaso reconocimiento social y menores retribuciones salariales. Para ello, hemos realizado entrevistas en profundidad, a mujeres argentinas que cobran la AUHPS, mujeres inmigrantes provenientes de Bolivia -de las cuales algunas la cobran y otras no- y a directoras de escuelas. Sin ánimo de generalizar, expondremos algunas de sus opiniones que resultan representativas del proceso descrito en este trabajo. Cabe aclarar que a pedido de las entrevistadas y para salvaguardar su identidad utilizaremos nombres ficticios.

El Departamento de Guaymallén es el de mayor población de la Provincia de Mendoza, según el Censo del año 2010 cuenta con 283.803 habitantes aproximadamente (INDEC, 2.010) y tuvo un aumento de población en un 11,8% respecto a 2.001 (INDEC, 2.001). Tal es así que representa un fuerte protagonismo en la conformación del “Gran Mendoza”, siendo la cuarta aglomeración urbana más grande de Argentina y la primera de la Región Cuyo.

La zona rural de Guaymallén contiene aproximadamente 70.222 habitantes, alrededor del 25% de la población del departamento. En relación con los circuitos económicos, las características de la dinámica productiva hortícola de la zona se distinguen por el alto nivel de informalidad y precarización laboral. Esto se observa en la contratación de mano de obra y en las distintas maneras que asume la tenencia de la tierra (propietarios, arrendatarios, contratistas, etc.). También en los circuitos comerciales que asumen los productos de la tierra (SAF, 2.015).

En relación con la Encuesta de Condiciones de Vida de Mendoza en 2011, se destaca que la informalidad laboral rural es del 53,5% y la urbana es del 36%. Ubicándose en el tercer lugar de los departamentos de Mendoza con mayor precarización laboral y evidenciando mayor informalidad en las zonas rurales que en las urbanas (APOT, 2.014).

Si bien la información sobre la cantidad de población inmigrante que habita en Mendoza es difusa por no contar con datos y fuentes certeras, para aproximarnos al análisis en cuestión tomaremos datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año

2010 que manifiesta un total de 27.239 personas de nacionalidad boliviana, ubicándose en la segunda mayoría extranjera del país después de la población paraguaya.

La participación de la población boliviana sobre el total de la población de la provincia de Mendoza en el 2010 es del 1,56%, remarcando que esta es mayor proporcionalmente en la Provincia que para el total del país. En este marco y en la búsqueda de las significaciones de las mujeres bolivianas que se desempeñan laboralmente en la agricultura Mendoza se les preguntó cómo perciben que algunos niños puedan acceder a la AUHPS y otros no.

Ante esto, se advierte en las entrevistadas que aún no lo cobran una sensación de naturalización ante la imposibilidad de acceder a la asignación familiar junto con un desconocimiento de que la AUHPS busca garantizar derechos de sus hijos. Se puede indagar que el acceso a esta política es parte de pagar un “derecho de piso”, de un reconocimiento por la permanencia y perseverancia en Argentina por un tiempo sostenido y continuo.

A veces nos hacen sentir mucho como que acá nos regalan todo, yo prefiero ganármelo... aunque me vendría bien esa platita... llevo dos años ya me va a llegar es como que vamos ganando el derecho de piso (Sonia, mujer boliviana).

Es muy raro lo que siento, mire hace tres años yo con una vecina amiga, buenaza ella, las dos trabajamos en la tierra a veces nos toca juntas y sus niñitos y los míos van a la misma escuela... yo creo que debemos cobrar más o menos lo mismo, compramos en la misma tienda, llevamos a los niñitos a los mismos lugares y yo por ahí me pregunto que bonito tener ese ingreso de más para comprar un poquito más... ya va a llegar cuando lo pueda solicitar (Roxana, mujer boliviana).

En el caso de la mujer boliviana que ya percibe la AUHPS, se observa una valoración del monto recibido en relación con el cuidado de sus hijos. Deja en claro que su hijo es argentino y no boliviano, por eso se lo merece. Se puede observar en ese sentido el asumir que “el ser argentino” le garantiza el acceso a la pensión.

Es una platita linda, yo soy boliviana, soy sola, el padre de mi hijo no está pero mi hijo nació acá se lo merece. Yo la guardo para cositas de él... me ayuda en gastos para la escuela (Carmen, mujer boliviana).

En este sentido, la entrevistada comenta que las mujeres que habitan en zonas rurales argentinas y cobran la pensión no son controladas para ver lo que hacen con la asignación que reciben. Además hace una advertencia de que si cobraran todas las madres se vendrían más bolivianos con sus hijos y ocuparían aún más las escuelas y hospitales.

Yo creo que tiene que haber una diferencia, no es lo mismo que yo sea argentina a que no lo sea. Imagínate si ya nos sacan trabajo si también tuvieran más facilidad para cobrar la asignación universal por hijo se van a venir todos de allá con los hijos, nietos y van a llenar las escuelas y salas de salud (Susana, mujer argentina).

Al preguntarle si conoce a alguien que no la cobre, ahí relativizan la firmeza de que estén excluidas de cobrarla.

Mire yo conozco a una mujer que vive sola con dos hijos, creo que tiene uno más en Bolivia, pero ese es grande, también vive con su mamá... a esa mujer le vendría muy bien un aporte porque es trabajadora y veo que no le alcanza (Susana, mujer argentina).

La directora de escuela reafirma lo expuesto por Novaro (2.012) sobre los estudiantes bolivianos en las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, especialmente la idea de que el acceso a la educación depende del mérito individual y que tienen que esforzarse para recibir los beneficios. A la hora de preguntarle sobre la AUHPS, pareciera que tiene un discurso contradictorio entre la valorización de los esfuerzos de los padres y la alusión a que la escuela no es para ellos.

Los padres de los niños bolivianos que tenemos son muy presentes, las madres se preocupan mucho... pero ellos tienen la cultura y son buenos para el trabajo, está bien que les cueste acceder a la AUHPS sino pareciera que acá todo es gratis... ellos trabajan bien pero tienen que valorar más lo educativo y vincularse más con los compañeros son una comunidad que les cuesta integrarse son ellos, su cultura... se tienen que abrir cuesta mucho el trabajo con ellos en la escuela (Directora de Escuela).

Estas menciones expresadas por parte de las diferentes entrevistadas: mujeres bolivianas y argentinas, destinatarias y no destinatarias de la política; muestran la creencia de que existe una "justa diferenciación" para acceder a la política de AUHPS en función de ser argentino o no. Dejando de lado la posibilidad de comprender a dicha política social como una estrategia conforme a derecho, sino desde la mirada restrictiva de ciudadanía donde los inmigrantes deben cumplir requisitos y mayores exigencias que los nacionales para poder acceder a sus derechos.

6. Reflexiones finales

A modo de conclusión y luego de haber desarrollado el trabajo, se considera que la política de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social ha generado un cambio significativo en el sistema de seguridad social, incorporando a grupos históricamente excluidos de los beneficios que otorgaba el régimen de asignaciones familiares. También se reconoce como un avance el sistema administrativo que gestiona la política y la concepción integral de los destinatarios; además avanza positivamente en la concepción de ciudadanía y de bienestar superando la discrecionalidad, intermediación y arbitrariedad de los programas de transferencia económica que la precedieron.

No obstante, desde el enfoque de Derechos Humanos y en relación con la población inmigrante, se advierte la necesidad de profundizar en el avance en relación con la adecuación a la Ley 25.871 para la igualación de condiciones de trabajadores y trabajadoras migrantes superando así, la estrecha mirada de ciudadanía vinculada a la de nacionalidad.

No hacerlo implica, entre otras cosas, una mayor profundización de desigualdades respecto de aquellos trabajadores migrantes y dentro de ellos, quienes se encuentran en el marco de la informalidad laboral; generando un trato discriminatorio que atenta contra el espíritu de la Ley Nacional de Migraciones.

Se advierte que, a pesar de los avances en el reconocimiento y adquisición de derechos civiles, políticos y sociales de la población inmigrante en Argentina, aún persiste y se profundiza actualmente, una jerarquía y estatus migratorio generando la invisibilización o desconocimiento de algunos sujetos como pares en la comunidad. Hecho que se observa claramente en el ámbito laboral, donde las desigualdades persisten a través del tiempo en los niveles de explotación, desregulación y precarización laboral.

Esto exige también poner en cuestión la idea de ciudadanía respecto a la comprensión de las transformaciones globales y locales que se suceden permanentemente. En este marco entendemos como tarea fundamental de Argentina adecuar la política de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social garantizando los derechos consagrados en el Pacto de San José de Costa Rica y en las Convención sobre los Derechos del Niño. Entendiendo que la traducción del discurso expresado en la “inclusión” se concreta en acciones dispuestas a disminuir desigualdades y condiciones de precariedad laboral, factor que repercute en todos y cada uno de los miembros de las familias migrantes.

Destacamos que el cambio de conducción del gobierno nacional a partir del año 2015 cobra especial importancia aquí como factor para tener en cuenta en la reflexión sobre población migrante como destinataria de políticas sociales en Argentina; ya que la mirada gerencial de la política vuelve a imperar en estos momentos. Así, el desafío sigue siendo y cada día más, mantener la articulación de la política social con la política migratoria, contrarrestando el abordaje securitario de la migración en pos de profundizar en el enfoque de derechos y en la construcción de ciudadanía incorporando al inmigrante en igualdad de condiciones y oportunidades que los que gozan con nacionalidad.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. (2010). *Política Migratoria y Derechos Humanos. Migraciones internacionales en el siglo XXI*. Congreso Internacional sobre Migraciones. Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación.
- Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (2014). *Informe integrado. Directrices para el Ordenamiento Territorial de las Áreas Rurales De Mendoza*. Ministerio de Interior. Presidencia de la Nación.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington: BID-Planeta.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2009). *Resolución 393/2009. Asignaciones Familiares. Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161339/norma.htm>.
- Aquín, Nora (2003). *Ensayos sobre Ciudadanía: Reflexiones desde el trabajo social*. Buenos Aires: Espacio.
- Asa, Pablo y Ceriani Pablo (2010). Migrantes, Derechos Sociales y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: La Universalidad en Juego. En P. Arcidiácono, N. Yaksic y C. Rodríguez (Comps) *Derechos Sociales: justicia, política y economía y América Latina*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores.
- Benecia, Roberto. (2007). *La inmigración Limitrofe*. En Susana Torrado (Comp), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario* (págs. 572-599). Buenos Aires: Edhasa.
- Bobbio, N. (1991). *El Tiempo de los Derechos*. Madrid. Editorial Sistema.
- Castles, Stephen (2005). Hierarchical Citizenship in a World of Unequal Nation-States. *PS: Political Science and Politics*, Vol. 38, No. 4. pp. 689-692.
- Censo Nacional de Población, *Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires, octubre de 2012. Instituto Nacional de Estadística y Censos

- Ceriani, Pablo; Cymment, Paola y Morales, Diego (2011) *Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social*. Recuperado de: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_2/ceriani_cymment_morales_mesa_2.pdf
- Clarín Diario. (25 de enero de 2002). *Los inmigrantes que se van por la crisis*. Recuperado de: https://www.clarin.com/sociedad/inmigrantes-van-crisis_0_rJ2re8eRFg.html.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica (1969). San José. Costa Rica.
- Dalle, Pablo. (2010). Estratificación Social y movilidad en Argentina (1870-2010). Huellas de una conformación socio-histórica y significados de los cambios recientes. *Revista de Trabajo*. Año 6. Número 8. 59-82.
- Domenech, Eduardo. (2009). *Migración y política: el estado interrogado. Procesos Actuales en Argentina y Latinoamérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Encuesta Nacional de Hogares (2002) Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas de Censos. (Onda octubre 2.002).
- Estefoni, Carolina (2011). *Mujeres inmigrantes en Chile: ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?*. Santiago de Chile. Colección Sociología Personas, Organizaciones, Sociedad. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Informe Centro de Estudios Legales y Sociales (2002). *Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria*. Recuperado de: http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_cap_12.pdf
- Novaro, Gabriela. (2012). Niños inmigrantes en argentina. Nacionalismo escolar, derechos educativos y experiencias de alteridad. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 17, Núm. 53, pp. 459-483.
- Organización Internacional del Trabajo (2015). *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Oficina de la OIT para la Argentina. Buenos Aires.
- Organización Internacional del Trabajo (2014). *Migración equitativa: un programa de la OIT*. Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. Recuperado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meeting_document/wcms_243900.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2010): *Migración Laboral Internacional: Un enfoque basado en derechos*, Ginebra.
- Pautassi, Laura; Arcidiacono, Pilar y Strachnoy, Mora (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Presidencia de la Nación (2003). *Ley 25.871. Migraciones*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>
- Presidencia de la Nación (2009). *Decreto 1.602. Asignaciones Familiares*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>
- Presidencia de la Nación (2011). *Decreto 446/2011. Asignaciones familiares. Modifícase la Ley N° 24.714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181250/norma.htm>

Presidencia de la Nación Ley 27.160 (2015). *Régimen de Asignaciones Familiares*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249221/norma.htm>

Secretaría de Agricultura Familiar (2015). *Sector Hortícola en Mendoza. Caracterización, rol de la agricultura familiar y propuestas para la intervención*. Informe Ministerio de Agroindustria. Presidencia de Nación.