

Lo que hace y deshace la política social. La Asignación Universal por Hijo en Argentina

What social policies do and undo. The Universal Child Allowance in Argentina

Diego Zehringer¹

ORCID: 0000-0001-5827-4539

DOI: 10.47428/22.1.6

Recibido: 21/4/2024. Aceptado: 14/6/2024.

Resumen

El propósito del artículo es contribuir al análisis de las políticas y la protección sociales en el marco de los modelos de estado. Recupera diversos hallazgos de investigación y discusiones académicas derivados de los trayectos del doctorado y posdoctorado en trabajo social de la Universidad Nacional de La Plata entre 2017 y 2024, haciendo foco en una política icónica, específicamente la Asignación Universal por Hijo, institucionalizada en Argentina en octubre de 2009 mediante el Decreto 1602/09. Identifica las propias tensiones sucedidas desde su creación hasta la actualidad observando los matices que adquiere una vez puesta en marcha, sus controversias entre dos enfoques: el de derecho y de riesgo. Como conclusión se

1 Licenciado en Trabajo Social (Universidad Nacional de Santiago del Estero), profesor universitario en Trabajo Social (Universidad de Concepción del Uruguay), especialista en abordaje comunitario de las problemáticas sociales en el ámbito comunitario (Universidad Nacional de Lanús), magíster en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos), doctor en Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Docente titular de la asignatura Trabajo Social, Modernidad e Institucionalidad Social (Cátedra B) de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Codirector del proyecto de investigación CAID +2020 «Política y cultura. Estudios interdisciplinarios en perspectiva multiescalar (siglos XX y XXI)», posdoctorando en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: diegozehringer@gmail.com

desprende que más allá de su permanencia en el sistema no contributivo de la seguridad social la lógica gubernamental imprime diferentes sentidos que tienen implicancias en ella.

Palabras clave

Política social, modelos de estado, Asignación Universal por Hijo

Abstract

The article aims to analyze social policies and social protection within the framework of state models. It recovers various research findings and academic debates derived from the doctoral and postdoctoral paths in social work at the Universidad Nacional de La Plata between 2017 and 2024, focusing on an iconic policy, specifically the Universal Child Allowance, institutionalized in Argentina on October 2009 through Decree 1602/09. It identifies the tensions that have occurred since its creation to the present. It identifies the nuances that it acquires once it was launched, as well as its controversies and tensions between two approaches: that of law and that of risk. In conclusion, beyond its permanence in the non-contributory social security system, government logic prints different meanings that have implications for it.

Keywords

Social policy, State models, Universal child allowance

Introducción

En este artículo retomamos diversos debates² sobre modelos de políticas sociales (PS) en su devenir histórico para luego precisar el estudio en una propuesta icónica de la cual mucho se ha escrito e investigado en Argentina, referimos a la Asignación Universal por Hijo (AUH). Nuestro propósito es analizar el sinuoso camino recorrido hasta llegar a su institucionalización en 2009 por medio del Decreto 1602/09 y la dinámica que adquirió hasta el presente en donde diferentes enfoques (el de riesgo y el de derecho) coexisten. En términos generales consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual incorporada a la Administración Nacional de la Seguridad Social que se abona al padre, madre, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niño, niña o adolescente hasta los dieciocho años que se encuentre a su cargo o sin

2 Referimos a congresos, conversatorios, debates y foros académicos nacionales e internacionales organizados en el doctorado y posdoctorado en trabajo social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata entre 2017 y 2024, además, discusiones colectivas llevadas a cabo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, en el mismo período.

límite de edad cuando se trate de personas con discapacidad en los términos del artículo 2 de la Ley 22.431. Hasta los cuatro años de edad inclusive se deberá acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco años y hasta los dieciocho años también es requisito obligatorio certificar la concurrencia a los establecimientos de educación pública. El ochenta por ciento (80%) de la suma económica se paga mensualmente y el restante veinte por ciento (20%) se reserva en una caja de ahorro, sin costo, a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina y es percibido cuando se demuestre el cumplimiento de los controles sanitarios, de vacunación y concurrencia escolar.

Observamos que esta política amplió el piso básico de protección social al incluir al sistema de asignaciones familiares un sector poblacional históricamente excluido, entre estos: hijos de desocupados, trabajadores no registrados o sin aportes, de casas particulares y monotributistas sociales³. Sobre este punto, Mazzola (2012) argumenta que la AUH creó un nuevo prototipo de política social enmarcado en un universalismo con selectividad, sosteniendo que al momento de su implementación generó un impacto distributivo favorable que mejoró los indicadores de pobreza e indigencia, a su vez, abrió un debate histórico en torno a la niñez, entendiéndose que en los inicios del siglo XXI dio comienzo a un paradigma vinculado a la protección ampliada de la infancia que intentó acercarse a los lineamientos establecidos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En suma, la AUH se distinguió de precedentes Programas de Transferencias Monetarias (PTC), esencialmente por su alcance, cobertura, los mecanismos de reclamos institucionales establecidos, formas de accesibilidad y la bancarización del cobro que limitó el clientelismo político. Sin desconocer estos significativos avances, también persistieron continuidades propias de los PTC previos, particularmente en lo que refiere a las condicionalidades, las exigencias que se solicitan a cambio. Nótese en este aspecto que quienes se incorporan al sistema de asignaciones familiares por el régimen contributivo, como es el caso de trabajadores registrados, no están sujetos a estas exigencias, en efecto, esto devela una diferenciación entre perceptores.

Por lo expuesto, creemos necesario como investigadores seguir explorando su dinámica, modificaciones, rupturas y continuidades.

3 El monotributo social es una categoría tributaria dirigida a trabajadores informales y emprendedores sociales en situación de vulnerabilidad que realizan una única actividad económica por cuenta propia y se encuentran fuera del mercado laboral formal o trabajo en relación de dependencia con ingresos brutos inferiores al haber previsional mínimo.

1. Políticas sociales y modelos de Estado

En primer orden, es dable destacar que concebimos que las PS son el resultado de un proceso que de ningún modo es consecuencia de un curso lineal, sino tensional y en disputa. Sobre este punto, Chiara y Di Virgilio (2009) y Gabrinetti (2012) comprenden a estas como campo, ya que brindan elementos para abordar la compleja trama que se despliega en la fase de implementación. Las prácticas y representaciones que configuran los actores se encuentran atravesadas por la propia posición e intereses en juego. Si bien la planificación y propósito inicial, tienen una direccionalidad deseable, es en la instancia de ejecución donde se producen múltiples readecuaciones de lo que se delineó inicialmente.

Sin desconocer la diversidad de acepciones y enfoques sobre políticas para centrar nuestro trabajo nos valemos de un concepto abarcador. Coincidimos con Danani (2009) que toda PS entrama una definición de trabajo, necesidades y de sociedad, a su vez, configura pilares socioestatales sobre los que se edifica el régimen de reproducción mediante un conjunto de normas, formales e informales, prácticas y rutinas de un ciclo que normatiza la vida social e individual, siendo a la vez, portadora de pautas de sociabilidad construidas y constituyentes que responden a un proyecto político que se impone y trasluce como queremos o debemos vivir. Son aquellas específicas acciones del Estado que moldean las condiciones de vida y reproducción de distintos sectores y grupos sociales.

Esto nos permite fundamentar que reflejan, de variadas formas, los modelos de Estado que se van cristalizando socialmente. Cabe recordar que ya Titmuss, en 1974, generó una de las primeras sistematizaciones y a pesar de la vasta literatura que complementó su tesis, a más de cincuenta años, sigue siendo una referencia teórica y metodológica útil. El autor describe tres prototipos:

a) El residual de políticas de bienestar, también denominado «modelo de asistencia pública», que actúa cuando las dos vías de respuesta natural, el mercado y la familia fallan o no brindan solución, teniendo en cuenta que ambos mecanismos combinan los caminos deseables para cubrir las necesidades. Desde esta lógica, la injerencia estatal es representada negativamente y solo debería activarse ante circunstancias específicas.

b) El prototipo de rendimiento industrial o remunerativo en el cual las acciones públicas tienen un rol complementario al sistema económico y se relacionan con el mundo del trabajo. Deduce que el logro personal proviene del resultado laboral, reservando a las instituciones gubernamentales un lugar de primer orden. El eje estructurante es el mérito individual en una trama de significados que confía en el valor del esfuerzo, el incentivo y la recompensa como explicación de la posición que tienen los sujetos en una

determinada estructura social. La intervención, y la asistencia en particular, se justifican en aquellos casos puntuales donde se juzgue que los sujetos son merecedores de un apoyo gubernamental.

c) El industrial redistributivo desde el cual los programas públicos componen un pilar elemental de la sociedad y se organiza alrededor de prestaciones universales, más allá del mercado y de acuerdo al principio de necesidad. En síntesis, tiene una visión equitativa estableciendo que las instituciones están obligadas a satisfacer las carencias fuera del mercado, apoyándose en los principios de igualdad y solidaridades amplias.

Estudios actuales, en clave regional, brindaron múltiples contribuciones. Filgueira (1999a), Martínez Franzoni (2008a) y Fleury (1997a) opinan que en América Latina se heredaron las tipologías mencionadas, sin embargo, no fueron adaptadas uniformemente. Realizan un análisis comparado de las formas y contenidos de los modelos de bienestar. Filgueira (1999b), elabora una propuesta teniendo en cuenta diversas variables establecidas desde la década del setenta, entre las cuales se encuentran: la calidad de los servicios, la distribución del gasto público, el nivel de cobertura, entre otras. Identifica tres grupos de países en los que se han dado disímiles experiencias. Un modelo universalista estratificado llevado a cabo en Argentina, Chile y Uruguay, otro régimen dual implementado en Brasil y México, en tercer lugar, el excluyente utilizado en los países del Caribe. Concluirá expresando que el modelo universalista estratificado tuvo un impacto positivo en la ciudadanía mayor que los otros dos.

Por su parte, Martínez Franzoni (2008b) plasma un aporte original al tematizar sobre el Estado de Bienestar y su función desde la perspectiva de género. Según su tesis, en América Latina pueden reconocerse tres modelos de bienestar dado el grado de mercantilización de la fuerza del trabajo, la familiarización de las PS y la informalidad. Específicamente menciona: el estatal productivista, el estatal proteccionista y el informal familiarista. Entre los dos primeros y el último la diferencia es cualitativa en razón que en los países donde se adoptó el sistema informal familiarista, la administración de los riesgos está sujeta al ámbito doméstico y mayoritariamente la población depende de ajustes familiares y comunitarios para el bienestar, paradójicamente, en un contexto de políticas y mercados laborales cada vez más excluyentes.

Fleury (1997b) entiende que el Estado de Bienestar es un dispositivo de integración a través de la ampliación de la ciudadanía garantizando derechos sociales tendientes a neutralizar los avatares de la modernización. Su característica reside en la responsabilidad por la seguridad e igualdad de los ciudadanos. Al mismo tiempo, observa que existen distintos tipos de protección debido a factores (culturales, políticos, económicos, estructuras institucionales, etc.). Presenta tres modelos: a) el asistencial con

predominio del mercado en donde la protección se focaliza en distintos grupos o sectores vulnerables; b) el de seguro social en el cual la ciudadanía es regulada por las condiciones de inserción en el mercado de trabajo; c) el de seguridad social referenciada con el *welfare state*, el cual desvincula las protecciones sociales de las contribuciones pretéritas y articula directamente la necesidad sobre los principios de justicia social.

En el siguiente apartado realizamos una sintética reseña de PS considerando la metamorfosis producida en la propia economía capitalista. Esto nos permitió tener una retrospectiva analítica para contextualizar las estrategias gubernamentales que se establecieron, entre estas los PTC precedentes. Finalmente, en el último tramo del texto, problematizaremos sobre las rupturas y continuidades que toma la AUH desde su institucionalización hasta el presente donde modelos políticos divergentes se sucedieron.

2. Breves notas sobre las transformaciones en la dinámica de la economía capitalista. El caso argentino

Soldano y Andrenacci (2006a) destacan que pueden encontrarse, en la literatura experta, coincidencias en un conjunto de elementos. Primeramente, que las modificaciones en la economía capitalista generaron cambios, tanto en el estilo de integración, como en los problemas que suelen comprenderse en el marco de la cuestión social. En segundo lugar, que de una estrategia cuya centralidad se ubicó en la extensión de la protección pública por medio del empleo formal y extensas instituciones universalistas, se muta a otra lógica donde lo prioritario es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de asistencia mínima que opera por detrás y por debajo del mercado de trabajo.

El Estado social supuso, en términos generales, un tipo de injerencia en el sistema económico tendiente a garantizar un piso relativamente homogéneo y alto de las condiciones de vida de la población mediante la desmercantilización de una parte importante de los costos de reproducción de las familias y sectores. Estas directrices establecieron una variedad de aspectos en los objetivos de las políticas en los países capitalistas desde la década de 1930 hasta la de 1980, de los Estados de bienestar, ya sea de los países centrales, hasta los denominados Estados desarrollistas periféricos. Lo que se observó es una profunda conversión en la regulación pública del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y el inicio de alternativas para gestionar la desarticulación entre empleo formal y protección social, la privatización parcial y desuniversalización de los esquemas gubernamentales y la gravitación de esfuerzos en programas focalizados de asistencia. El mundo contemporáneo está atravesado por la marginalidad urbana, la persistencia de desigualdades socioeconómicas

macroestructurales, al mismo tiempo, la segmentación socio espacial de nuevos tipos de ciudades con una marcada desintegración social y complejas tramas de desigualdades.

Para ordenar el análisis, Soldano y Andrenacci (2006b) hilvanan una taxonomía que, cronológicamente, va desde el Estado capitalista clásico entre 1880-1943, el Estado de bienestar de 1943-1991, y el Estado neoliberal desde 1991 en adelante. Nuestro trabajo recuperó esta propuesta, no obstante, se adecuó a los fines y propósitos específicos de este escrito. Iniciamos señalando que distintos estudios Isuani (1992), Lo Vuolo y Barbeito (1994), entre otros, deducen que la figura de los trabajadores asalariados fue protagonista del aseguramiento estatal en detrimento de otras categorías sociales, empero, esta estratificación comienza a ser endeble para garantizar la cohesión social producto del incremento de la tasa de desempleo e informalidad laboral, entre otras variables. Nun (1987) fundamenta que desde mediados de la década del setenta entró en crisis el régimen social de acumulación sustitutivo de importaciones y el paso hacia un nuevo régimen dio comienzo con la dictadura cívico-militar en 1976. Del mismo modo, la transición democrática (1983-1991) fue una fase de crisis abierta con el modelo de integración social.

Torrado (2010) indica que el sistema de acumulación aperturista que se extendió entre 1976 y 2002 se caracterizó por el aumento de la clase obrera autónoma, a su vez, la ampliación de las condiciones de empleo informal y precario sostenida por trabajadores urbanos que perdieron sus antiguas posiciones, que dio inicio a un proceso de movilidad social intergeneracional descendente y el aumento pausado del empleo.

En ese marco, Minujín y Kessler (1995) estudiaron la nueva y heterogénea pobreza mostrando su multidimensionalidad, en donde a la clásica categoría de pobres estructurales se sumó la de nuevos pobres. Es en esa cartografía social que hallamos las propuestas gubernamentales que se gestaron a partir de la crisis de la sociedad salarial, fortaleciéndose programas asistenciales residuales y compensatorios con la misión de morigerar la conflictividad social. Sobre esta cuestión, Svampa (2005) entiende que se consolidó una matriz estatal apoyada en tres vectores: el patrimonialismo, el asistencialismo y el refuerzo del sistema institucional represivo. El primero reseña las características que ocupó el proceso de vaciamiento de las capacidades estatales producto de la reconfiguración que se sucedió entre lo público y privado. En rigor, por la pérdida de autonomía del monopolio del Estado en los controles sustanciales. El segundo eje, el asistencialismo, tuvo como fin contener a vastos sectores de la población empobrecida. En su primer tramo mediante planes masivos alimentarios⁴

4 Los primeros ensayos se sucedieron en 1983 mediante la creación del Plan Nacional Alimentario, además de las estrategias delineadas por gobiernos provinciales.

y en una segunda fase a través de los PTC dirigidos a la población que resultaba excluida del mercado laboral. Finalmente, el tercer vector refiere al fortalecimiento del sistema represivo del Estado orientado a controlar a ciertos sectores por medio de la represión y criminalización del conflicto social.

3. Atender la crisis: la estrategia de los programas de transferencia monetaria condicionada

Cecchini y Madariaga (2011) y Cena y Chahbenderian (2015) demostraron que los PTC en América Latina se caracterizaron por: 1) desde su aparición a comienzos de la década del noventa del siglo XX en los países de México y Brasil, se han mantenido y multiplicado a más de dieciocho países en la región; 2) desde la década del dos mil se constituyeron en dispositivos centrales de los Estados para atender la pobreza elevando la cobertura y alcance geográfico; 3) fueron impulsados por los organismos internacionales de crédito.

En nuestro país, posconvertibilidad y luego del colapso de 2001, ante la gravedad económica, social y política al inicio del gobierno de Eduardo Duhalde, en 2002, se creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar para Desocupados (PJJHD) mediante el Decreto 565/02. Consistió en una transferencia monetaria mensual de \$150 que el gobierno proporcionó a jefes de hogar desempleados. Quienes percibían dicho dinero debían a cambio cumplir una contraprestación de tipo laboral o formativa. La responsabilidad del diseño e implementación fue asignada al Ministerio de Trabajo de la Nación. Cabe aclarar que existieron PTC anteriores, entre ellos: el Programa Intensivo de Trabajo introducido en 1993 y el Programa Trabajar desarrollado entre 1995 y 1999, no obstante, el PJJHD constituyó una propuesta de alcance nacional donde su infraestructura e inversión económica lo distinguió de sus predecesores alcanzando, según la información oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a dos millones de destinatarios entre mayo de 2002 y el mismo mes de 2003, siendo hasta ese período el de mayor alcance y cobertura. Posteriormente, en 2004, se creó el Plan Familia por la Inclusión Social (PFI) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución MDS 825/05, art. 3, Decreto 1506/04, art. 4). Entre los objetivos primordiales estuvo la promoción, integración y protección social de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social. Entre los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social clasificaron a los receptores del PJJHD utilizando el criterio de empleabilidad. Quienes fueron considerados empleables se incorporaron

Luego, a mediados de la década de 1990, otra experiencia emblemática llevada a cabo por el gobierno de la provincia de Buenos Aires mediante la figura mediadora de las denominadas «manzaneras».

al Seguro de Capacitación y Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación a través del Decreto 1506 de 2004. El fin consistió en brindar un apoyo económico a trabajadores desocupados, asimismo, actualizar sus competencias para favorecer la reinserción laboral. Por otro lado, el grupo calificado como inempleable o vulnerable social pudo optar por el PFI⁵.

Sin ser determinantes, creemos que estas propuestas estuvieron preminentemente enmarcadas en el enfoque del riesgo, el cual se centró en codificar las incertidumbres y peligros que predominaban responsabilizando, al mismo tiempo, a los individuos en la construcción de sus propias trayectorias. En esta visión, los problemas sociales son considerados como una disfunción individual y familiar por tal motivo una prioridad es condicionar las transferencias a familias con hijos menores a fin de favorecer el cuidado de la salud. Estas exigencias se fundamentan en la teoría del capital humano. Al respecto, Becker (1993), Mincer (1974) y Lucas (1988), con improntas particulares, entienden que el nivel de conocimiento y educación conforman una inversión que inciden sobre el rendimiento y el crecimiento económico, suponiendo que el aumento de la productividad es un proceso autogenerador endógeno derivado del aprendizaje y el conocimiento. En síntesis, suponen que mayor nivel de alfabetización traería aparejado no solo mejores ingresos económicos, sino además mejoras que favorecerían la cohesión social.

Esta teoría es sustentada por organismos multilaterales de crédito, principalmente por el Banco Mundial, en consecuencia, es importante su consideración dada la reedición que tomó a partir del avance del gobierno de ultraderecha de La Libertad Avanza que asumió los destinos del país en diciembre de 2023⁶. Observamos que este espacio político promociona una matriz que enfrenta los problemas de la pobreza pretendiendo reponer activos educativos en los sujetos a fin de su reinserción laboral, empero, reduciendo al mínimo toda intervención estatal en otros campos del bienestar por ser considerada costosa e innecesaria, específicamente para quienes no lo merecen por no haberse empeñado lo suficiente para no ser pobres. Retomaremos estas premisas en el tramo final del texto.

5 Para precisar sobre el PJJHD, ver Neffa (2009). En cuanto al PFI, ver CELS (2007).

6 La Libertad Avanza es una coalición política Argentina de tendencia conservadora en temas sociales que promueve el anarcocapitalismo económico. Surgió en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 14 de julio de 2021 y es conducida por el actual presidente Javier Milei. Este partido ganó las elecciones presidenciales el 19 de noviembre del 2023, asumiendo el gobierno el 10 de diciembre de ese año.

4. Lo que hace y deshace la política social

Nos es ineludible subrayar que, luego de la crisis de 2001, comenzó lo que diversa literatura denomina «surgir de gobiernos del nuevo signo». Dicha expresión refiere al contexto regional latinoamericano caracterizado por la crisis del consenso neoliberal donde irrumpió un nuevo polo latinoamericano de regímenes con características discursivas de centroizquierda. Este cambio se observó en la construcción de una narrativa y retórica antineoliberal. Borón (2003), Sader (2008) y Vilas (2011) caracterizan este ciclo a partir del giro ideológico que emprendieron varios gobiernos de América Latina en una nueva fase del capitalismo, de la cual Argentina (2003-2015) sería parte⁷.

Grassi y Hintze (2018) puntualizan que este proceso estuvo signado por:

a) La reinstalación de un rol activo e intervencionista del Estado en materia de regulaciones del mercado, el incentivo del consumo interno, las restricciones a diversas exportaciones de bienes de alto valor en el mercado internacional como la soja y otros productos agrícolas. La injerencia en empresas de servicios públicos como Aerolíneas Argentinas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales y el estímulo, por distintas vías, a los desarrollos tecnológicos e investigación científica.

b) Un papel significativo en torno a la política laboral sostenida en la reapreciación simbólica del trabajo que fue una singular característica de la cultura política argentina desde mediados del siglo XX. La restitución de normas y organismos que regularon el empleo y la puesta en marcha de moratorias previsionales con el objetivo de incluir a distintos sectores de trabajadores no registrados o con faltante de aportes al sistema jubilatorio.

c) La recomposición y presencia del Estado en todo el territorio nacional, luego de años de descentralización llevado a cabo en la década de 1990.

d) El reconocimiento de la diversidad sexual y la política de derechos humanos que dio impulso a los juicios por los crímenes de lesa humanidad perpetrados por la última dictadura cívico-militar.

7 Con rupturas, continuidades y sin eludir las propias controversias endógenas, identificamos diversos países, entre estos: en Argentina, en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015); en el Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma (2006-2019); en Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2013); en Brasil, Luis Inácio Lula Da Silva y Dilma Rousseff (2003-2016); en Ecuador, Rafael Correa (2007-2017); en Uruguay, Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2010 y 2015-2020) y José Alberto Mujica Cordano (2010-2015); en Chile, Verónica Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018).

e) La prevalencia del lenguaje y el enfoque de derechos como fundamento en las PS.

En términos amplios, el enfoque de derecho comprende a la protección social, como garantía ciudadana que se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y posteriores tratados internacionales a los cuales adhirió nuestro país. Por ello el Estado tiene la misión de asegurar niveles de cobertura a los ciudadanos, reconociendo a las personas como titulares y no meros sujetos pasivos de asistencia, en consecuencia, debe elaborar políticas basadas en los principios de inclusión, igualdad y no discriminación⁸.

Arcidiácono (2012) formula que luego de la convertibilidad⁹ y a partir de 2003 se quebró la tendencia recesiva, incrementándose la actividad económica y el trabajo registrado impulsando la idea que el retorno al pleno empleo era posible, de esta forma, la inserción progresiva y creciente de las personas a las relaciones salariales formales admitía recobrar los niveles de protección social perdidos. Esta concepción trabajo céntrica se distanció, discursivamente, de la lógica y narrativa que se promovía en la década de los noventa. Pese a esto, la economía mostró limitaciones endógenas potenciadas por los efectos de la crisis internacional que repercutió en los indicadores sociales, llevando a la reaparición de la pobreza como un problema de agenda. Si se constata la evolución del mercado laboral, entre el IV trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009, desde los propios datos emanados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se observó que la tasa de desocupación pasó del 7,3% al 8,4%, lo cual equivale a una merma neta de más de 214.000 puestos de trabajo, mientras que la tasa de informalidad laboral se ubicó en 35,8%. Estas oscilaciones en el mercado de trabajo mostraron que el 31% de niños, niñas y adolescentes se encontraban excluidos de las asignaciones familiares. Es en este complejo escenario que el gobierno asume la decisión política, en octubre de 2009, de sancionar el Decreto 1602/09 para instituir la AUH.

En necesario recordar que antes de la creación de la AUH existieron diversas e innovadoras propuestas, entre estas: la del Ingreso Ciudadano, del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, el proyecto de ley Fondo del Ingreso Ciudadano de la Niñez, presentado en 1997 por las diputadas nacionales Elisa Carca y Elisa Carrió, la iniciativa del Frente Nacional contra la Pobreza (Frenapo), en 2001, proponiendo

8 Sugerimos ampliar con Abramovich (2006).

9 El Plan de Convertibilidad en Argentina fue un sistema monetario ideado por el ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo en 1991 en la presidencia de Carlos Saúl Menem. El objetivo fue detener el proceso hiperinflacionario del gobierno del presidente Raúl Alfonsín. Establecía un vínculo cambiario fijo entre la moneda argentina, el peso y el dólar estadounidense.

un Seguro de Empleo y Formación para Jefes de Hogar Desocupados, una Asignación Universal por Hijos y otra para mayores de 65 años. Si bien estas no se institucionalizaron, tuvieron una gran influencia en la agenda política.

La AUH sin bien tomó otra impronta sintetizó parte de los precedentes debates. La misma consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que perciben los progenitores desocupados, trabajadores informales y quienes se desempeñen en el servicio doméstico. Se abona al padre o madre, tutor, pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niño, niña o adolescente hasta los dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de una persona discapacitada. Es condición ser argentino o naturalizado con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. La identidad se atestigua a través del Documento Nacional de Identidad, el vínculo entre la persona que percibe y quien tiene a su cargo mediante partidas de nacimientos y, en casos de adopción, tutelas y curatelas, con los testimonios judiciales correspondientes. En casos de discapacidad, el artículo 2 de la Ley 22.431 determina que debe ser certificada por la autoridad competente. Hasta los cuatro años de edad deberá demostrarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco años y hasta los dieciocho se debe cotejar la concurrencia obligatoria a los establecimientos de educación pública. Los titulares deberán presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de las exigencias establecidas y de comprobarse alguna falsedad se pierde la prestación. El 80 % de la suma económica se abona mensualmente mediante el sistema de pago de la Administración Nacional de la Seguridad Social y el restante 20 % se reserva en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina que se cobra a través de tarjetas bancarias sin costo alguno. Las sumas remunerativas pueden percibirse cuando se demuestre el cumplimiento de los controles sanitarios, de vacunación y para los de edad escolar la certificación del establecimiento educativo¹⁰.

Profusas investigaciones —Goldschmit (2017), Straschnoy (2016), Kessler (2014), Kliksberg y Novacovsky (2015), Salvia, Musante, Mendoza y Jaramillo (2013), Zehringer (2021), entre otras— dieron cuenta, desde distintas aristas, del impacto positivo que generó, sus limitaciones y sus desafíos. No es nuestro objetivo, en este escrito, adentrarnos en su evaluación, sino conocer las tendencias y controversias que se sucedieron una vez puesta en marcha.

Si bien surge en 2009, en el contexto antes descripto y articulado a una red integral de protección social fundamentada desde el enfoque de

10 Para mayores precisiones de los requisitos, véase: <https://www.anses.gov.ar>

derechos, tomó diferentes clavajes. Es a partir de 2015 que otra coalición (Alianza Cambiemos), de disímil signo político, asumió la conducción del Estado y estableció otra impronta en la gestión de las políticas¹¹.

Arias (2018), Campana (2019) y Guimenez (2017) opinan que la alianza política nucleada en Cambiemos, refundó la lógica, pasando del enfoque de derechos al del riesgo como estrategia de intervención. En efecto, esta se orientó en responsabilizar a los sujetos en la construcción de sus trayectorias, contradictoriamente, en un escenario de reestructuración y desintegración de los entramados colectivos de la vida social. La responsabilización o culpabilización hacia las personas cumplió un rol imprescindible en los procesos de gestión fundamentando que los problemas sociales derivan de la disfunción individual y familiar. Al mismo tiempo, intervino retrospectivamente al explicar adversidades individuales y colectivas en función de conductas asumidas en el pasado. Esta impronta se observó en un conjunto de prestaciones público-estatales que convergieron en un declive y reconversión que se expresó en distintas esferas, entre estas: del derecho a la protección se pasó a la posibilidad del crédito (deudores), del colectivo al individuo, de la igualdad a la equidad y de la concepción amplia de ciudadanía a la idea de mérito. En suma, la protección social fue limitada a programas asistenciales específicos que fueron funcionales a la racionalidad neoliberal¹².

El modelo instaurado entre 2015 y 2019 intentó ser transformado a partir de la victoria electoral del Frente de Todos en octubre de 2019. Sin embargo, no logró, por múltiples condicionantes, tanto endógenas como externas, reconfigurar su lógica. Por ello consideramos que la política se define en las elecciones, no obstante, también se construye en lo cotidiano y el éxito de una cultura política puede sucederse aun habiendo perdido circunstancialmente las elecciones dado que se cristaliza e irradia en diferentes grupos sociales, profesionales, elencos estatales, movimientos y partidos que patentizan las interacciones entre las prácticas, los rituales, los discursos, los hábitos y las representaciones propias de un ciclo que nos muestran sus complejos entramados de tradiciones en las cuales los actores se desplazan enarbolando estrategias, dotados de capacidades

11 Aclaración: nos excede en este artículo un minucioso tratamiento de las políticas llevadas a cabo por cada gestión de gobierno, por ello describimos las características más destacadas respecto al tema que nos convoca.

12 El neoliberalismo, en términos amplios, lo entendemos en este trabajo no sólo como programa económico, sino como una racionalidad de gobierno que sostiene el principio de competencia, individualismo, meritocracia. Diversos fundamentos teóricos se hallan en la teoría subjetiva del valor y la teoría de la acción humana de Von Mises y la teoría del capital humano de Becker y Schultz, figuras de la Escuela de Chicago.

singulares y capitales relativos que se ponen en juego para concretar sus propósitos.

Finalmente, el triunfo electoral de la ultraderecha nucleada en la alianza política de La Libertad Avanza da cuenta de ello. El prototipo del capital humano como matriz conceptual amalgamó las distintas estrategias de las PS para enfrentar el problema de la pobreza, reestableciendo, como hemos expresado anteriormente, los activos educativos con el fin que los sujetos vuelvan a incorporarse al sistema laboral, sin importar bajo qué condiciones o regulaciones. Esta lógica buscó reducir al mínimo toda acción estatal por considerarla un gasto superfluo. En ese contexto el gobierno comenzó un desmantelamiento de las instituciones sociales en sus distintos niveles (nacionales, provinciales y municipales)¹³. Los despidos masivos de empleados públicos, el cierre de las oficinas de la Administración de la Seguridad Social en distintos puntos del país, de los Centros de Referencias dependientes del ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, entre otras acciones fraccionó la intervención gubernamental. En consecuencia, la AUH quedó subsumida al enfoque de riesgo como una asistencia paliativa y dislocada de un sistema de protección amplio.

Consideraciones finales

Expusimos la correlación sociohistórica que se establece entre los enfoques de PS y los sistemas de protección analizando cómo abordan los problemas que se suceden en el marco de la cuestión social. Al mismo tiempo, examinamos la gestión de los programas estatales poscrisis de 2001 hasta la actualidad e identificamos los PTC previos a la AUH. Consideramos que esta última generó desde su puesta en marcha un importante aporte, estando consolidada en un componente no contributivo de la Seguridad Social enmarcada en un modelo universalista estratificado. Dimos cuenta de las tensiones y dinámica que adquiere en su devenir, por ello nos es necesario seguir ejerciendo como científicos sociales una vigilancia político-epistemológica para que no sea subsumida a una política de contingencia paliativa que profundice un sistema dual y diferenciado entre quienes se incluyen por el sistema contributivo o no contributivo a las asignaciones familiares y se refuerce la estigmatización y sospecha sobre quienes merecen o no ser asistidos, como es el modelo excluyente o informal familiarista, que caracterizamos en el primer punto de este escrito. Al respecto mostramos los límites de la lógica del capital humano y el riesgo de pasar de una concepción amplia de seguridad social, en perspectiva de derecho,

13 Estas acciones fueron posibles a partir de la entrada en vigencia del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023: «Bases para la reconstrucción de la economía argentina», dictado por el Poder Ejecutivo el 20 de diciembre de 2023. Dicha norma contiene más de trescientos artículos orientados a la desregulación económica.

a un enfoque reduccionista que opera bajo la amplia idea de la protección social, sin embargo, fortalece los dispositivos de asistencia paliativa ligados a una concepción de ayuda meritocrática e individualizada, funcional al libre albedrío del sistema económico.

En rigor, nuestro trabajo procuró problematizar las tendencias que se edifican en las políticas, reconociendo que mientras en su diseño instan a abordar cuestiones esenciales como disminuir la inseguridad alimentaria, facilitar la atención de salud, ofrecer una educación de calidad, generar un piso básico de protección social a distintos sectores, al mismo tiempo producen disparidades y renovadas diferenciaciones en la propia distribución de los servicios estatales según la condición y posición que se ocupe en una determinada estructura social. Finalmente, volvemos al inicio para expresar que las PS resultan de un proceso que de ningún modo es consecuencia de un curso lineal, sino dinámico, tensional y en disputa. La planificación y propósito inicial, tiene una direccionalidad deseable, sin embargo, es en la instancia de ejecución donde se producen diversas readequaciones de lo que se delineó originalmente. Por tal motivo seguir explorando esta prestación, constituye un deber, más aún en tiempos donde impera un juzgamiento despectivo sobre quienes merecen o no ser asistidos por el Estado.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, (88), 35-50.
- Arcidiácono, P. (2012). *La Política del “Mientras Tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Biblos.
- Arias, A. (2018). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *ConCienciaSocial*, 2(4), 30-45. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial>
- Becker, G. (1993). *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. University of Chicago Press.
- Borón, A.. (2003). El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. En E. Sader y P. Gentili (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (78-83). Clacso.
- Campana, M. (2019). ¿Pobreza Cero? El deterioro del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina de Cambiemos. En *La Argentina de Cambiemos* (209-225). UNR Editora.
- Cecchini, S., Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cepal.

- CELS. (2007). *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Centro de Estudios Legales.
- Cena, R., Chahbenderian, F. (2015). El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 123-136. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77338632005>
- Chiara, M., Di Virgilio, M. (Comps.) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Comps.), *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*. Prometeo.
- Filgueira, F. (1999). Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina. *Henciclopedia* <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>
- Fleury, S. (1997). *Estados sin Ciudadanos*. Lugar.
- Gabrinetti, M. (2012). Gestión de políticas sociales como campo: el caso de programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos. *VII Jornada de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- Goldschmit, A. (2017). *Análisis y caracterización de la condicionalidad en salud que establece la AUH*. En Unicef, Anses, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la AUH*.
- Grassi, E., Hinze, S. (Coords.) (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Prometeo.
- Guimenez, S. (2017). Salvajismo discursivo y des ciudadanización de las políticas sociales. *Bordes*, 1(3), 165-172. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/bordes/article/view/349>
- Isuani, E. (1992). Política social y dinámica política en América Latina. *Desarrollo Económico*, 32(152), 107-118. <https://doi.org/10.2307/3467046>
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B., Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trama de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación universal por hijo*. Biblos.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A. (1994). *Análisis de la actual situación del mercado de trabajo y su probable proyección futura*. PRONATASS.

- Lucas, R. (1998). On the Mechanics of Economics development. *North Holland Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Régimen de Bienestar Familiarista. ¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Clacso.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Prometeo.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience and earning*. New York University Press.
- Minujin, A., Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Temas de Hoy.
- Neffa, J. (2009). *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Análisis de sus características y objetivos, fortalezas y debilidades*. Clacso.
- Nun, J. (1987). Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia. En J. Nun y J. C. Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Punto Sur.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Clacso.
- Salvia, A., Musante, B., Mendoza Jaramillo, A. (2013). *Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo*. Universidad Católica Argentina.
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 51(1).
- Soldano, D., Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci, (Comp.), *Problemas de política social argentina*. Prometeo.
- Straschnoy, M. (2016). Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo. Un análisis desde el enfoque de derecho y las capacidades estatales. *Revista Administración Pública y Sociedad*, (2), 60-78. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15324>
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus.
- Titmuss, R. (1981). *Política Social*. Ariel.
- Torrado, S. (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social. En S. Torrado (Dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Edhasa.
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estados y procesos políticos en América Latina*. Universidad Nacional de Lanús.
- Von Mises, L. (1968). *La acción humana (tratado de Economía)*. Sopec.

Zehringer, D. (2021). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y Condicionalidades. Un abordaje desde las representaciones sociales de Trabajadores Sociales de salud y educación de la ciudad de Santa Fe (2009-2019)*. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128416>