

Reflexiones en torno a la Asignación Universal por Hijo/a en el marco de las políticas sociales de seguridad/ protección social.

María Luz Dahul y Paula Meschini¹

(Carrera de Trabajo Social, FCSyTS, Universidad Nacional de Mar del Plata)

Introducción

El presente trabajo tiene como principal objetivo poner en tensión los debates que se vienen sosteniendo en torno a la Asignación Universal por Hijo/a (AUH)² para la Protección Social, en especial aquellos que afirman, por un lado, que no otorga derechos a sus perceptores o que solo da respuesta a problemas de tipo coyunturales sin presentar rupturas con las políticas implementadas con anterioridad (Lozano y Raffo, 2011; Cena y Chahbenderian, 2015). En contraposición a dichas posturas, partimos de sostener que la AUH constituye una de las herramientas que posee el Estado argentino tanto para promover y garantizar derechos sociales como para construir una sociedad más igualitaria.

¹ María Luz Dahul es Lic. en Servicio Social por la UNMDP y becaria de investigación de la misma Universidad ambas bajo la dirección de la Lic. Paula Meschini (Lic. en Servicio Social, Profesora adjunta regular de la Cátedra de Supervisión de la Carrera de Trabajo Social de la FCSyTS - UNMDP, Directora del Grupo de Investigación Problemáticas Socioculturales de la misma Facultad y se desempeña actualmente como Secretaria Académica de la UNMDP).

²En cumplimiento de las convenciones y pactos internacionales que establecen que el Estado posee la responsabilidad y obligación de establecer políticas y programas que garanticen y hagan efectivos los Derechos de los Niños y Niñas y en el marco del cumplimiento de la Ley N 26.061 de Promoción y Protección de los derechos de los niños y niñas, se sanciona por Decreto Presidencial N 1602/09 la AUH (Asignación Universal por hijo/a) otorgando una asignación mensual destinada a grupos familiares que se encuentren desocupados, o que no perciban ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no. A partir del año 2011 esta asignación se amplía a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación estableciendo la Asignación Universal por embarazo (AUE). La AUH, junto a las asignaciones familiares que cobran los trabajadores registrados, integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema integrado Previsional, cuyo fondo se crea con el traspaso de las AFJP al sistema de reparto. A partir de un proyecto del poder ejecutivo, se aprobó por unanimidad en el Congreso de la Nación Argentina, el establecimiento del cálculo del índice de movilidad que se utiliza para las jubilaciones (Ley Nacional 26.417) se hace extensiva a las Asignaciones familiares (Ley Nacional N 24.714) estableciendo dos períodos programados de incremento en el año.

En este sentido se propone reflexionar acerca de los espacios de relación que se establecen entre el Estado y la sociedad, en términos de reconocimiento y ampliación de derechos sociales durante este ciclo nacional-popular y democrático (Madoery; 2013)

La AUH en el marco de la seguridad social y como derecho de los niños, niñas y adolescentes hijos/as de trabajadores que se desempeñan en el mercado informal o son desocupados, deviene **i-** en reconocimiento por parte del Estado de prácticas, situaciones y manifestaciones de la cuestión social de hecho existentes **ii-** en política pública que permite la igualación de derechos y requiere ser pensada en clave de ampliación de ciudadanía. Como expresa Arias (2012) *“podemos recordar que había un tratamiento diferencial de los niños de acuerdo a si se trataba de hijos de empleados o de hijos de desempleados”* (Arias, 2012: 172). De este modo la AUH permite reconocer la diferenciación existente en el régimen de seguridad social para incluir a aquellos que se dejaba por fuera, los que no se encontraban reconocidos.

En este sentido se entiende que la ampliación del sistema de seguridad social para niñas, niños y adolescentes sean éstos, hijos de trabajadores formales asalariados o de desocupados o trabajadores que se desempeñan en el marco de la economía informal, constituye una de las formas concretas de densificar y cualificar sociedades en términos de igualdad.

Nos interesa entonces pensar la AUH desde un enfoque que permita ver cómo se constituye, conjuntamente con el sistema jubilatorio, en una de las políticas públicas que aporta a la universalización del sistema de protección social en argentina. Esta forma de entender la protección social permite pasar de una lógica centrada en el trabajador asalariado como único sujeto de derechos sociales a otra lógica que amplía y reconoce derechos a los ciudadanos, sin distinción de raza, edad, genero, formen parte estos y sus familias del mercado formal de trabajo, del informal o se encuentre desocupado.

Para fundamentar esta posición, proponemos tomar para el análisis algunos ejes problemáticos que nos acompañarán en la argumentación que sostenemos y que consideramos necesario reflexionar a fin de sostener las conquistas obtenidas pero también avanzar en un sistema más integrado, integral y universal de protección social en argentina,

que nos despege definitivamente de la herencia neo liberal en materia de políticas sociales; a saber:

a- La seguridad social como parte de la nueva institucionalidad en el ciclo nacional-popular y democrático (Madoery, 2013); **b-** La conflictividad que implica y subyace a la construcción de esa nueva institucionalidad: relaciones entre el Estado y la sociedad a través de las políticas públicas **c-**El caso de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social como forma de universalización de la seguridad social.

Será intención de este trabajo además, esbozar los desafíos actuales del régimen de asignaciones familiares, del que forma parte la AUH, para avanzar hacia la plena universalización dando cuenta de los avances registrados y de los desafíos aún pendientes.

a.- La seguridad social en el marco de la nueva institucionalidad en el ciclo nacional-popular y democrático

Comenzaremos afirmando que en una sociedad en que las oportunidades económicas, políticas y civiles están ligadas directa o indirectamente al trabajo asalariado, aquellas personas que no logran su inserción en el sistema laboral y que, por consiguiente, sienten el desaprovechamiento de su capacidad de trabajo, ven la amenaza del estigma del fracasado o “*el que sobra*”, lo que trae aparejado el detrimento de sus oportunidades vitales y, en consecuencia, el fantasma de un futuro incierto (Diloretto, Lozano, Meschini, 2012).

Es en este marco que cobra una significación especial entender a la AUH como política social incluida al sistema de asignaciones familiares en el marco del sistema de seguridad social argentino que establezca y reconozca estándares de protección social basados en el enfoque de derechos. Tal como mencionan Bertranou y Maurizio (2012) la reconfiguración del sistema de asignaciones familiares a partir de la creación de la AUH “*le otorga a la protección social una estructura más amplia y equitativa, al mejorar la cobertura horizontal de prestaciones y al contribuir a conformar un piso de protección social*” (Bertranou y Maurizio, 2012: 74).

Los autores explican cómo el sistema de asignaciones familiares queda reconfigurado a partir de la incorporación de la AUH a la Ley 24. 714 (del régimen de asignaciones familiares) que “*conlleva un cambio significativo en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social ligadas a los esquemas de naturaleza bismarkiana*” (Bertranou y Maurizio, op. cit.: 58). Así

[...] el sistema está conformado, por un lado, por el nuevo componente de la AUH, que consiste en un esquema de naturaleza no contributiva que otorga prestaciones monetarias a los hijos de los trabajadores no registrados que ganen menos del salario mínimo, vital y móvil, de los desocupados y del servicio doméstico. El segundo componente consiste en las asignaciones familiares contributivas. Y, finalmente, un tercer elemento, constituido por el crédito fiscal que reciben los trabajadores de más altos ingresos que están comprendidos bajo el impuesto a las ganancias, denominado en otros países de la región como impuesto a la renta (2009, p. 64).

A este conjunto -si bien no forma parte del sistema de asignaciones familiares y queda por fuera del planteo que haremos con posterioridad- nos interesa acoplar por la significación que tiene para los sectores populares, la pensión no contributiva madre de 7 hijos o más, cuya percepción es vitalicia. Ella, forma parte de la denominada *red de inclusión social desde la seguridad económica* (Observatorio de la Seguridad Social, 2012), que conforma el piso de protección social compuesto por transferencias con base contributiva y no contributiva entre las que se encuentran las asignaciones familiares, AUH y Asignación Universal por Embarazo (AUE), Prestación por Desempleo, las jubilaciones y pensiones ampliadas a través del Plan de Inclusión Previsional, entre otras (Observatorio de la Seguridad Social, 2012: 12). En esta línea incluimos a la red de inclusión social el Programa Progresar³ que contempla prevé una transferencia monetaria para aquellos jóvenes de 18 a 24 años que estén en algún momento de su trayectoria educativa.

En este sentido la AUH, sumada al resto de políticas públicas, sociales y programas existentes establecen un piso mínimo de protección social para todos los/as niños y niñas que residen⁴ en Argentina.

³ En todos los casos el ingreso que perciba el titular debe ser inferior o igual al valor de 3 (tres) Salarios Mínimo, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar.

⁴ Para la percepción de AUH los niños migrantes deben tener tres años como mínimo de residencia en el país.

La seguridad social se encuentra compuesta por todos aquellos elementos que forman parte de las políticas implementadas por el Estado para proteger a los ciudadanos de los riesgos que puedan atravesar a lo largo del ciclo de vida. Golbert, Roca y Lanari (2012) dan cuenta de cómo la seguridad social en Argentina se constituye como un derecho constitucional reconocido específicamente en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Según las autoras, nuestro país retoma del Convenio 102 de OIT las normas mínimas de seguridad social en las que se encuentran: la asistencia médica, la prestación monetaria por enfermedad, la prestación por desempleo y por vejez, las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad, por maternidad, por invalidez, por sobrevivientes a la contingencia y las prestaciones familiares. Las mismas autoras sostienen que desde 2003 comienza a reformularse el Sistema de Seguridad Social en Argentina a partir de medidas sancionadas como la Ley 25994 de jubilación anticipada y 24.476 de moratoria previsional que permitió la incorporación de más de 2 millones y medio de ciudadanos al derecho a la jubilación, la implementación de la AUH y AUE, el aumento de los montos vinculados al subsistema de Asignaciones Familiares. Como las mismas mencionan “las políticas asumidas a partir del 2003 parten entonces del compromiso político de ampliar la cobertura de la protección social, elevando dicho piso a niveles destacados en igualdad de derecho” (Golbert, Roca y Lanari, op. cit.: 93-94).

Todo ello da cuenta de la amplia institucionalidad construida en Argentina y profundizada durante esta década y media de siglo XXI, en la que se funda un proyecto político nacional y popular que, con dificultades y desafíos permanentes, abona a la construcción de una nueva institucionalidad.

El proyecto político que inaugura el ciclo nacional-popular y democrático⁵ (Madoery, 2013) en Argentina se estructura en un modelo de desarrollo argentino – MDA-Meschini (2012, 2014) que recuperó el trabajo, la educación, la innovación tecnológica, como estrategias de inclusión social, ampliando y universalizando derechos sociales en

⁵ Este nuevo ciclo que inicia con el gobierno del Dr. Néstor Kirchner (2003-2005) tuvo una etapa de reparación (recuperación económica con empleo e inclusión, 2003-2008), un punto de inflexión en el año 2008 y un nuevo periodo signado por la tensión política creciente, donde la disputa por la consolidación/profundización de ese proyecto permanece abierta.” (Madoery, 2013:19).

libertad y con una clara orientación a la justicia distributiva posibilitando, así, que Argentina empezara a nadar contra la corriente, desobedeciendo las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, tan escuchadas hasta entonces. En este sentido cabe señalar que el MDA no forma parte de un programa pre establecido, definido y publicado como tal sino que se funda en un proyecto político nacional y popular que resiste a los embates y la voracidad del capitalismo transnacional y que se construyó desde los discursos y decisiones políticas del Ex Pte. Néstor Kirchner, desde las políticas sociales, los aportes reflexivos de los/as que formamos parte de una academia en diálogo con la sociedad, de los aportes de la militancia política y de las luchas reivindicativas de los sectores populares por el derecho a una vida más digna, entendido que el mismo constituye un modelo signado por procesos macroeconómicos y cambios estructurales que generan condiciones materiales de acceso a amplias mayorías al trabajo digno, a la educación, a la salud y a la seguridad social. Este modelo, instala una nueva agenda pública de debate político, donde la discusión ya no está centrada en el problema de la pobreza sino de la redistribución de la renta y donde la economía no conduce a la política sino que es la política quien conduce a la economía. En este modelo el desarrollo recupera su carácter utópico, al ser entendido como los esfuerzos que se instrumentan desde el Estado, desde el ámbito público – privado, el mercado y la sociedad para lograr el “*bienestar del conjunto social*” (Madoery, 2013:19).

Con la incorporación de la AUH se amplía el sistema de seguridad social argentino, conformado en base al modelo bismarkiano, es decir, contributivo, lo que suponía que

[...] el derecho a percibir prestaciones (cobertura de salud a través de las obras sociales, asignaciones familiares, seguro de desempleo, beneficio previsional, entre otras) se deriva de las contribuciones previas efectuadas por los propios beneficiarios (trabajadores activos) y de los aportes realizados por sus empleadores. De esta forma, la seguridad económica quedaba garantizada a través del empleo, que traía consigo una batería de derechos relacionados, haciéndolo funcionar como elemento integrador (Observatorio de Seguridad Social, 2012: 12).

Así, en la actualidad el Sistema de Seguridad Social en Argentina se encuentra conformado por las Asignaciones contributivas (asignaciones familiares contributivas – AFC-) y no contributivas (AUH y AUE), lo que permite ampliar el sujeto de derecho que había conquistado las luchas sociales en un marco de predominio del trabajo formal asalariado durante el modelo justicialista sustitutivo de importaciones (Torrado, 1992 y

2003). Consideramos que con la incorporación de la AUH hay una resignificación esencial del sistema de seguridad social, que ya no alcanza sólo a los hijos de los trabajadores formales asalariados sino también a los hijos de los trabajadores que se desempeñan en el mercado informal de trabajo, son monotributistas sociales, trabajadores de casas particulares o desocupados⁶.

A partir de ello, sostendremos que las políticas sociales implementadas desde 2003 contribuyen a generar un piso mínimo de Protección Social (Observatorio de la Seguridad Social, 2012; Golbert, Roca y Lanari, 2012) en el que la Seguridad social comienza a expandirse hacia un ideal de universalización - aun inacabado pero definitivamente significativo- en relación a la protección social y a la desmercantilización de las condiciones materiales de vida (Esping Andersen 1993, Andrenacci, 2012).

Como afirman Bertranou y Maurizio (op.cit.)

[...] en lo que respecta a la institucionalidad, la AUH ha sido diseñada en directa conexión con el sistema contributivo de seguridad social, en el sentido de que universaliza el sistema de asignaciones familiares para los hijos (niños y adolescentes) de trabajadores formales, ya existente (op.cit., p. 74).

La AUH, entendida como política pública con enfoque de derechos, forma parte de la nueva institucionalidad que se está construyendo en las relaciones que se establecen entre estado –sociedad durante este ciclo de gobierno. Esta nueva institucionalidad se refleja no solo en la cantidad de leyes sancionadas que reconocieron nuevas problemáticas y/o identidades, sino el hecho de que el Estado no se constituye en el apropiador de la libertad de los sujetos, sino el garante del derecho a vivir de los mismos (Hermida & Meschini, 2012). La implementación de políticas pública desde el Enfoque de Derechos se erigen como prueba empírica de una institucionalidad diferente, tal como lo plantea Pilar Arcidiacono en su artículo *“De políticas sociales con retórica de “derechos” hacia políticas con “enfoque de Derechos”. Un largo camino por recorrer”* dado que si bien que el enfoque de derechos inicia con la adhesión de los Estados nación a los diferentes pactos

⁶ Más allá de esta resignificación esencial avanzamos más adelante en los necesarios desafíos para seguir construyendo la universalización del sistema de seguridad social.

internacionales y regionales garantes de los derechos humanos, su real implementación depende

[...] en gran medida, de cambios sustantivos en la esfera económica, así como del fortalecimiento de las instituciones de la democracia y de decisiones sostenidas en materia de política pública que alteren los actuales patrones de desarrollo. Implica de alguna manera de plantear la necesidad de modificar el patrón distributivo de la riqueza en el país y el proceso de concentración de la riqueza que ha acompañado la implementación de políticas económicas y sociales (2008, p. 53).

Es así que el enfoque de derechos, a diferencia de otros países donde se aplica el mismo adquiere una significación especial que reconoce las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos pero que carga de una impronta diferente al recuperar las luchas de los movimientos sociales y políticos por la vigencia y garantía de los derechos humanos en Argentina.

La gestión del Estado durante el ciclo de gobierno kirchnerista asumió como política de Estado la condena a las violaciones de estos derechos cometidas por los integrantes de la última dictadura militar. Memoria, Verdad y justicia, no son solo una frase, sino que constituyen una expresión que recupera las luchas y las reivindicaciones históricas de los movimientos de defensa de los derechos humanos como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y Madres y Abuelas de Plaza de Mayo de la sociedad argentina en su conjunto.

El enfoque de derechos entonces en Argentina, durante este ciclo no constituye una cuestión tecnocrática, una forma de responder adecuadamente a las recomendaciones efectuadas por los organismos de Naciones Unidas; sino que forma parte de la construcción de esta nueva institucionalidad que entiende a la política y a los derechos humanos como una de las herramientas principales de la transformación social.

En los primeros años de fundación del MDA se mantuvieron en una primera instancia, mientras se recuperaba el trabajo registrado, las políticas sociales que habían sido creadas para paliar los efectos devastadores de la crisis del 2001, principalmente el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Familias para la Inclusión Social. A partir del año 2007, se profundiza este modelo a partir de la toma de diferentes decisiones entre las que se

encuentran la estatización de las AFJP, y las demás medidas que conforman la nueva institucionalidad mencionada. Actualmente existen dos Ministerios encargados de las políticas sociales tendientes a mejorar el bienestar de los sectores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, de donde depende la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que tiene un papel primordial en materia de políticas sociales de corte universal en el marco de la Seguridad Social. A este último le compete otorgar las jubilaciones y pensiones, e impulsar medidas de inclusión social, como la Asignación Universal por Hijo/a, el Plan Conectar Igualdad, Pro.Cre.Ar (Programa de Crédito Argentino), Argenta (Programa de préstamos y beneficios para Jubilados y Pensionado), Programa Hogar (subsidio a familias de bajos recursos que residan en zonas sin el servicio de gas natural por redes o que no se encuentren conectados a la red de distribución domiciliaria de gas) entre otros programas destinados a asistir en situaciones de emergencia y/o catástrofes climáticas, entre otras cuestiones, configurando una novedad en términos de prestaciones sociales. La nacionalización de las AFJP constituye la principal medida económica y política de alto impacto tanto a nivel fiscal, por lo que incide en la estructura presupuestaria y por sus consecuencias en la inversión pública, como a nivel social, por su directa relación con la distribución del ingreso, que permitió comenzar a migrar hacia un sistema de seguridad social.

b- La conflictividad que implica y subyace a la construcción de la nueva institucionalidad: relaciones entre el Estado y la sociedad a través de las políticas públicas

La nueva institucionalidad de la que hablamos, entre la que se encuentran principalmente la ampliación del sistema de seguridad social mediante la incorporación de la AUH -por ser el tema que aquí nos convoca- pero también las leyes que crean el Sistema de Promoción y Protección de niñas, niños y adolescentes, la ley de matrimonio igualitario, de identidad de género, de prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, el nuevo régimen de trabajo agrario, la ampliación jubilatoria, el régimen de trabajadoras de casas particulares, entre otras, dan cuenta tanto de las luchas y conquistas

añejas de amplios colectivos como de la necesidad por parte del Estado de desarrollar políticas reconocimiento.

Las políticas públicas y sociales en la construcción de esta nueva institucionalidad instalan al ciudadano, ya no al trabajador asalariado, como el actor social principal en el que se imprime el conjunto de derechos políticos, civiles y sociales. Esta categoría introduce, por su tradición y raigambre liberal (Marshall, 1997), al menos una serie de contradicciones y tensiones entre el reconocimiento de derechos sociales, políticos y económicos como parte de la lucha de los pueblos, por una parte, y la otra que reconoce y asigna sujetos individuales portadores de los mismos, minimizando en la práctica la dimensión social, colectiva de los derechos, quedando resumidos, en el mejor de los casos a reivindicaciones individuales, próximas a la interpretación del derecho privado. Sin embargo la adquisición y ejercicio pleno de derechos, en especial por parte de los sectores populares, son fundamentales para saldar diferencias producto de desigualdades generadas por el mercado en término de acceso a bienes y servicios públicos (vivienda, salud, educación continua, seguridad, trabajo, medio ambiente, cultura, participación, etc.) y aún continúan estando vedados para gran parte de la población que no posee trabajo registrado, a pesar de los múltiples e importantes esfuerzos realizados.

Es así que en este periodo el Estado se presenta como el máximo garante de los derechos sociales, considerando a la pobreza como la consecuencia de la desigual distribución de la riqueza. En líneas generales las políticas sociales pueden ser entendidas como intervenciones estatales complejas que regulan los procesos de reproducción social en forma diferenciada, operando en forma indirecta sobre la relación capital-trabajo (Danani (2004) citado en Stati, 2010: 162). Por su parte, Andrenacci y Soldano (2006) mencionan que

[...] en la mayor parte del mundo occidental capitalista contemporáneo se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado- Nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos (Andrenacci & Soldano, 2006: 32).

En este ciclo de gobierno, la política social es de gestión estatal, centralizada, sectorial y universal, configurando sujetos de derechos, distinguiéndose tres tipos de políticas sociales:

Las mitigadoras son propias del modelo neoliberal, tienen el objetivo de disminuir los riesgos, con programas focalizados, donde las personas son consideradas beneficiarios o clientes; Las reparadoras se vinculan con la responsabilidad por parte del Estado de proveer el derecho a la asistencia que tiene todo ciudadano, más allá de su condición socio-económica, contribuyendo a la seguridad social. Las constructoras pretenden la inclusión social a través de instancias promotoras de ciudadanía (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2012).

En estos dos últimos tipos de políticas sociales se consideran a las personas como sujetos de derechos. En un artículo presentado por Beretta (2014) se plantea que si bien el sistema de políticas sociales en la contemporaneidad produjo ciertas rupturas con el anterior modelo, se puede afirmar que existen continuidades en la actualidad. Establece que se trata de un sistema basado en el retorno a procesos de seguridad social, aunque sosteniendo características significativas de la focopolítica (Álvarez Leguizamón S; 2009), encontrando el componente residual y asistencial del sistema de protecciones sociales del modelo neoliberal.

Tensiona esta postura las afirmaciones de Meschini (2014) quien considera políticas públicas a aquellas medidas que el Estado desarrolla para garantizar el bien común, que surgen de una ley nacional, discutida, votada y sancionada por el Congreso de la Nación en ejercicio del mandato popular por el cual ocupan bancas, como representantes del pueblo. A partir de la sanción de las leyes, el Estado debe implementar estas políticas públicas, asignar presupuesto y arbitrar los dispositivos gubernamentales para la implementación de las mismas. Estas políticas públicas reconocen y otorgan derechos a la población integrada o no al mercado de trabajo; sean o no asalariados, porque se centran en la noción de ciudadanía (Meschini, 2014).

La construcción de la nueva institucionalidad puede ser entendida en el marco de la tensión existente entre lo que Mouffe (2007) plantea en torno a “la política” y “lo político”

entendiendo a la primera como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político. Esto significa que la política es un *resultado* no exclusivo de las decisiones de los gobernantes de turno. También explica que en una democracia pluralista los sectores sociales enfrentados, en conflicto, deberían poder reconocer la legitimidad de las demandas del oponente y reconocerse en un espacio simbólico común, enmarcados en *relaciones agonistas*. Es en este contexto que entendemos que en el ciclo nacional-popular y democrático el acento está puesto en la dimensión política de las políticas sociales (Madoery, 2013).

Siguiendo a Andrenacci (2009) se pueden identificar tres amplias funciones de la política social.

i-el Estado interviniendo sobre la problemática del trabajo, lo que se resume en las *políticas de regulación laboral* -regulación jurídica; -sistemas de seguridad social; **ii-**el estado interviniendo a través de la creación de servicios públicos, lo que denomina *políticas universales* quienes los perciben no son considerados beneficiarios o perceptores, sino que el Estado históricamente define que hay un determinado número de servicios que debe prestar como la educación pública, salud pública, servicios básicos de infraestructura, seguridad pública, servicio de justicia (aquí según Andrenacci hay una lógica ciudadana); **iii-**el Estado interviniendo a través de *políticas asistenciales* el Estado presta atención a las condiciones *de riesgo* que no entran en los grupos anteriores, refiriéndose a aquellos grupos que no pueden proveerse la satisfacción de sus necesidades en el mercado de trabajo formal. Afirma el autor que en nuestra región, la política asistencial aparece ligada a la pobreza, no porque sea el único grupo en riesgo aunque sí es el preponderante en nuestra región.

c-El caso de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social como forma de universalización de la seguridad social

Como venimos sosteniendo, comprendemos a la AUH como política pública que incorporada al sistema de seguridad social aporta a la universalización del piso de protección social en Argentina.

Entre los elementos significativos que nos permite pensar la AUH como política social que posibilita la universalización del sistema de protección social se encuentra que ANSES es el organismo estatal encargado de la transferencia monetaria y de la constatación de las condicionalidades. Esto no resulta menor, en tanto es el mismo organismo el encargado de las asignaciones por hijos tanto para trabajadores asalariados formales como para desocupados o trabajadores que se desempeñan en la economía informal.

Consideramos que este punto marca una clara diferencia con anteriores políticas sociales implementadas por el Estado. Al respecto Arias (2012) explica claramente, cómo en el marco del traspaso de los perceptores del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados - PJJHD- al Programa Familias por la Inclusión Social o al Seguro de Capacitación y Empleo

[...] el reordenamiento de la población dividiendo entre empleables y no empleables volvía a colocar en el Ministerio de Desarrollo Social a las poblaciones “externas” a la lógica del trabajo (2012, p.172).

La AUH abre entonces el camino para

[...] romper la lógica de políticas duales (trabajadores asalariados versus el resto de la población) y pensar políticas de transferencia de carácter universal, lo que entre otras cosas supone en este tipo de intervenciones instalar esquemas de políticas sociales basados en principios de derechos que deslinden “bienestar” de “derechos laborales” (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011: 13).

Atendiendo a las lógicas de intervención, como sugiere Andrenacci (2009) más que “a la sumatoria de programas”, y pensando en las funciones de la AUH como forma de intervención del Estado, desde una visión preliminar y no exhaustiva podría ubicarse a la misma como política asistencial orientada a un grupo específico en situación de vulnerabilidad: los niños, niñas y adolescente menores de 18 años cuyos adultos significativos son desocupados o se desempeñan en el mercado informal de trabajo. Sin embargo, consideramos que el comprender que la AUH forma parte del sistema de seguridad social, incorporándose a la Ley 24. 714 y ampliando este derecho a grupos poblacionales antes excluidos del mismo exige pensarla como una de las políticas sociales que conforman el camino a la universalización del sistema de seguridad social. Como aquí la comprendemos entonces, la AUH forma parte del sistema de seguridad social que

Andrenacci ubica dentro de la intervención del Estado en la problemática del trabajo (función de la política social i-).

En este sentido, coincidimos con Osella (2013) cuando afirma que

[...] la AUH comienza a ensamblar puentes entre los sectores de políticas sociales. Establece una relación intrínseca con las “políticas de trabajo” mediante su encuadre en la Ley 24.714, y a su vez resignifica la clásica visión subsidiaria de las “políticas asistenciales” (Osella, 2013: 302).

Como afirma Arias (2012)

[...] la Asignación Universal por Hijo y los amplios consensos sociales alrededor de la propuesta muestran otro despliegue que reconoce en las transferencias monetarias un derecho de la población [...] los impactos distributivos permiten pensar que se han podido retomar un conjunto de formulaciones alrededor del derecho a la asistencia (2012, p. 182).

Otra de las cuestiones centrales, ya que ha sido producto de numerosas críticas, principalmente de los medios masivos de comunicación, tiene que ver con la reciente sanción de la Ley Nacional 27.160, aprobada por unanimidad en el Congreso de la Nación. La misma establece el índice de movilidad de las asignaciones familiares. Este punto además de asegurar un proceso de actualización que posibilita que el dinero percibido en función de la AUH no se vea licuado ni desvalorizado, posibilitó que la medida pase por el parlamento, como aspecto simbólico que aporta a la construcción de mayor legitimidad en torno a la misma⁷. Además, retomando las frecuentes críticas que se suelen escuchar principalmente en medios masivos de comunicación, para problematizarlas y desnaturalizarlas afirmamos que parte importante del fortalecimiento de la ciudadanía en procesos de construcción de institucionalidad como el que reconocemos en el MDA está dada por la capacidad de crear institucionalidad que sostenga y de continuidad a las políticas sociales y de bienestar, entendiendo que tales transferencias no se constituyen como *dávivas de líderes políticos a masas agradecidas* sino como derechos de ciudadanos conquistados por medio de la lucha y reconocidos por el Estado. En este sentido ubicamos las sanciones de leyes en Argentina que prevén, por ejemplo, el índice de movilidad de la AUH. En grados mayor de ruptura, vinculados a nuestra realidad regional, han sido

⁷ Nótese que hablamos de legitimidad y no de legalidad en tanto la AUH mediante el DNU ya era una política pública de Estado.

altamente significativas las asambleas constituyentes del Estado Plurinacional de Bolivia, Venezuela y Ecuador si tenemos en cuenta que *“la constitución consagra la soberanía de la nación y la supremacía de las instituciones sobre aquellos que sólo temporalmente las hacen optativas”* (Panizza, 2008: 88).

Otro aspecto importante, de ruptura con políticas sociales implementadas en el ciclo neoliberal es marcado por Osella (2012) quien analiza el sujeto/objeto al cual se dirige la AUH. Al respecto la autora concluye que

[...] la AUH no constituye sujetos individualizados responsables de su condición [...] abandona la idea de la pobreza como causa endógena a los sujetos y habilita a que sea pensada como el conjunto de relaciones sociales desiguales (2012, p.302).

A modo de cierre

Una vez inscripta la AUH como parte del sistema de seguridad social, cuestión que nos parece central para traspasar el sentido de lo aparente y para dar cuenta de las rupturas existentes en la construcción de la nueva institucionalidad, nos interesa detenernos en los desafíos aún pendientes.

En primer lugar, como afirman Bertranou y Maurizio (op. cit.) *“en la medida en que se considere a la AUH como una extensión del esquema contributivo, debería avanzarse hacia la igualación de los requisitos establecidos en uno y otro esquema”* (Bertranou y Maurizio, op. cit.: 74).

En este sentido se hace necesario:

a.- Reconsiderar el número de hijos a cargo para la percepción de la AUH. Mientras que para los trabajadores formales asalariados no hay límites en el número de hijos sí lo hay para la AUH. Además, mientras aquellas familias en situación de vulnerabilidad que tienen 7 hijos pueden percibir la Pensión no contributiva madre 7 hijos o más, quienes tienen 6 hijos sólo pueden percibir AUH por 5 de ellos. Esta situación ha llevado a algunos autores a sostener que dicha restricción permite intuir que los destinatarios de la AUH no son

efectivamente los hijos sino sus padres, respecto de quienes se pretende no duplicar el beneficio (Pautassi, et al, 2010 en Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

b.-Revisar el límite del salario mínimo vital y móvil como techo para dejar de percibir la AUH en tanto el límite máximo de ingresos de los perceptores de asignaciones familiares contributivas es significativamente más alto que el salario mínimo vital y móvil (Bertranou y Maurizio, op. cit.).

c.-Contemplar aquellas situaciones como las de los monotributistas -no sociales- pero de las categorías mínimas cuyos hijos no están incorporados en el sistema de seguridad social ni por las AFC ni por la AUH. Ello implicará pensar estrategias de inclusión para estos sectores y para consolidar el piso de protección social y avanzar en el camino iniciado hacia la universalización del sistema de seguridad social.

d.-Establecer iguales condicionalidades para perceptores de AFC y de AUH. Mientras los hijos de trabajadores formales asalariados sólo deben presentar certificación de escolaridad los hijos de trabajadores que se desempeñan en el mercado informal o son desocupados deben certificar controles de salud y escolaridad. Sugerimos que las condicionalidades deben ser las mismas para ambos subsistemas de seguridad social, contributivo y no contributivo, recomendando mayor grado de presencia del Estado en garantizar el derechos a la educación y a la salud a todos los chicos sin distinción de clase, de género, de etnia y/o religión.

e.-Diseñar estrategias de intervención inclusivas con aquellos que no han llegado a cumplir con las condicionalidades exigidas, en tanto, el acceso a la salud y la educación se configuran como derechos básicos y es responsabilidad del Estado asegurar la participación en ellos. Aquí se abriría un espacio interesante y novedoso de intervención en lo social para el Trabajo Social argentino.

f- Repensar y redefinir la exigencia de tres años como mínimo de residencia en el país para aquellos niños, niñas y adolescente migrantes en tanto todo aquel que habita el suelo argentino debe constituirse como sujeto de derecho. Esta exigencia, basada en el

estatus migratorio va en perjuicio de la universalidad de esta política social (Ceriani, Cymment y Morales, 2011).

g- Teniendo en cuenta que debido a la inestabilidad de algunas actividades, resulta frecuente que “un adulto puede pasar en un breve lapso de tiempo de una asignación a la otra, con todas las dificultades operativas que esto implica” (Arcidiacono, Barrenechea y Straschnoy, 2011: 10) es necesario aceitar los circuitos y mecanismos necesarios entre AFC y AUH dando cuenta que ambas políticas forman parte del mismo sistema de asignaciones familiares.

La consideración de estos puntos resulta central si se pretende avanzar en el camino iniciado de universalización plena del sistema de seguridad social en Argentina.

Bibliografía:

Álvarez Leguizamón, S (2009), Pobreza y desarrollo en América Latina, Salta Univ Nac de Salta, Miltor

Andrenacci, L. (2009) “Notas acerca de la política asistencial en América Latina” en Revista Cátedra Paralela, n° 6, ISSN: 1669-8843.

Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006) *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino* en Andrenacci, L. (compilador). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.

Arcidiacono, P (2008) *De políticas sociales con retórica de “derechos” hacia políticas con “enfoque de Derechos”*. Un largo camino por recorrer. Escenarios, Revista Institucional de la Facultad Trabajo Social/ Año 8, N°13, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Arcidiacono, P, Carmona Barrenechea, V y Straschnoy, M (2011) *La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?*, en Revista Margen N° 61 - junio de 2011.

Arias, A (2012) *Pobreza y Modelos de intervención: Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.

Bertranou y Maurizio (2012) *Asignaciones Familiares como transferencias semicondicionadas a niños y adolescentes en la economía informal en la Argentina*. Revista Internacional de Seguridad Social. Vol 65, pp: 57-77.

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), pp. 123-136.

Ceriani, P, Cymment, P & Morales, D (2011) *Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social*. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. Disponible en: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_2/ceriani_cymment_morales_mesa_2.pdf.

Diloretto, M, Lozano, J & Meschini, P (2012) Reflexiones sobre la estructura social argentina. La desigualdad social en debate en el escenario post neoliberal. Revista Escenarios, Revista Institucional de la Facultad Trabajo Social, Año 12, N°18, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Esping-Andersen, G (1993) “*Los tres mundos del Estado de Bienestar*”. Valencia, Alfons el Magnánim.

Golbert, L, Roca, E & Lanari, M (2012) *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en línea en: <http://nulan.mdpu.edu.ar/1661/1/01363.pdf>.

Hermida, M. E & Meschini, P (2012) *Notas sobre una nueva institucionalidad del ciclo de gobierno Kirchnerista: demandas populares, conquistas legales, resistencias institucionales*. En II Congreso de Pensamiento Político Latinoamericano. Integración latinoamericana: Hegemonía, Estado y populismo. Organizado por la Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo.

Lozano, C y Raffo, T (2011) *Actualización de la cobertura: "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" (AUH) y "Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social" (AUE)*. Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas.

Madoery (2013) *El desarrollo como categoría política* Artículo publicado en Revista Crítica y Emancipación, (7): 59-83, primer semestre de 2012, CLACSO, Buenos Aires.

Marshall, T (1997) *Ciudadanía y Clase Social*, en REIS Revista española de investigaciones sociológicas, ISSN 0210-5233, N° 79, pp. 297-346.

Meschini, P (2014) *"Repensando la construcción de las políticas sociales con enfoque de derechos desde el modelo de desarrollo argentino durante el ciclo de gobierno kirchnerista"*. Cuarto Cuaderno de Cátedra Abierta de Política y Planificación Social. Editorial La Hendija

Meschini, P. (2012) *El debate en torno al Modelo de Desarrollo Argentino: alcances y limitaciones para repensar la desigualdad*. Exposición presentada el IV Congreso de América Latina y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el enfoque de las capacidades humanas. Universidad de Lomas de Zamora.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2012) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az2086.pdf>.

Mouffe, C (2007) *"En torno a lo político"*. Buenos Aires: Fondo de cultura Económica. 2007.

Observatorio de la Seguridad Social (2012) *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. ANSES, Argentina.

Osella, P (2013) *Reflexiones sobre la Asignación Universal por Hijo. La construcción del Sujeto/Objeto de la Política Social argentina contemporánea*. Revista Cátedra Paralela N° 10. ISSN 1669-8843.

Panizza, F (2008), "Fisuras entre populismo y democracia en América Latina", en de la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique (editores), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, FLACSO, Ecuador (pp. 77-97).

Stati, N (2010) *Representaciones sociales del placer oral en la alimentación. Análisis comparativo entre mujeres de distintos sectores sociales de la ciudad de Rosario*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Rosario, facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales.

Torrado (1992) *"Estructura social de la Argentina"*. Buenos Aires: Ediciones De la Flor.

Torrado, S (2003) *"Historia de la familia en la Argentina Moderna (1870-2000)"*. Buenos Aires: Ediciones De La Flor