

La tensión entre seguridad social y asistencia social en los Programas de Transferencias Condicionadas: los casos de Argentina y Uruguay en perspectiva comparada.

Carolina Maglioni.

Cita:

Carolina Maglioni (2017). *La tensión entre seguridad social y asistencia social en los Programas de Transferencias Condicionadas: los casos de Argentina y Uruguay en perspectiva comparada. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/219>

XII Jornadas de Sociología. “Recorridos de una (in)disciplina. La sociología a setenta años de la fundación de la Carrera”. Carrera de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Título de la ponencia: “La tensión entre seguridad social y asistencia social en los Programas de Transferencias Condicionadas: los casos de Argentina y Uruguay en perspectiva comparada”

Nombre y apellido autor: Carolina Maglioni

Eje temático: Estado y políticas públicas

Nombre de la mesa: Políticas Sociales y Sociedad: lecturas sociológicas

Institución de pertenencia: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y Centro de Estudios de Ciudad (CEC Sociales).

E-mail: carolinamaglioni@yahoo.com.ar

Resumen

Se propone reflexionar de modo crítico sobre el derrotero de la noción de protección social que en los últimos años ha cobrado fuerza en América Latina y el Caribe como eje de las intervenciones sociales de los Estados, en el contexto de los gobiernos “progresistas” que, desde la primera década del Siglo XXI, han realizado esfuerzos de fundar o refundar el rol del Estado en la provisión de bienestar y reducción de las desigualdades. Para ello, se problematiza la tensión seguridad social y asistencia social intrínseca a la noción de protección social a partir de las experiencias de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) de Argentina y del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF) de Uruguay, implementados desde 2009 y 2008 respectivamente, con foco en la construcción conceptual de la población destinataria y de los principios que subyacen a tal recorte como así también en la lógica con que operan de ambos programas. El modo en que se resuelva la tensión entre seguridad y asistencia social en cada uno de los casos, según nuestro parecer, definirá el alcance de los resultados a largo plazo que se pretende lograr con estos programas.

Palabras clave: Protección Social – Seguridad Social – Asistencia Social – Programas de Transferencias Condicionadas – Asignación Universal por Hijo para Protección Social – Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – Gobiernos Progresistas.

1. Introducción

El presente trabajo enmarca en el proyecto de investigación “Reconfiguración de los regímenes de bienestar pos-neoliberales y de la pobreza persistente en América Latina. Las familias pobres como objeto de problematización del Estado Social” (UBACyT PIUBAMAS 2013-2016) y constituye una versión ajustada de las líneas de investigación que estamos desarrollando en la Tesis de Maestría en Intervención Social (FCS-UBA).

Los Programas de Transferencias Condicionadas¹ (PTC) son una modalidad de intervención gubernamental extendida en América Latina y el Caribe para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo ha logrado crecer en número sino también consolidarse al incrementar los montos de las prestaciones monetarias ofrecidas, aumentar su cobertura y, en varios casos, institucionalizarse dentro de los sistemas de protección social de cada país.

Entendiendo a la política social, siguiendo a Danani, como “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y lo hacen operando especialmente en el momento de la *distribución secundaria del ingreso*”², nos proponemos reflexionar de modo crítico sobre el derrotero de la noción de protección social que en los últimos años ha cobrado fuerza en América Latina y el Caribe como eje de las intervenciones sociales de los Estados, en el contexto de los gobiernos “progresistas” que, desde la primera década del Siglo XXI, han realizado esfuerzos de fundar o refundar el rol del Estado en la provisión de bienestar y reducción de las desigualdades.

Para ello, problematizamos la tensión seguridad social y asistencia social intrínseca a la noción de protección social a partir de las experiencias de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) de Argentina y del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAAF) de Uruguay, implementados desde 2009 y 2008 respectivamente, con foco en la construcción conceptual de la población destinataria y de los principios que subyacen a tal recorte como así también en la lógica con que operan de ambos programas. Consideramos que el modo en que se resuelva la tensión entre seguridad y asistencia social en cada uno de los casos definirá el alcance de los resultados a largo plazo que se pretende lograr con estos programas, ya que las políticas sociales en tanto

¹ Utilizamos “Programas de Transferencias” de la Comisión Económica para América Latina (en adelante CEPAL), entre las distintas denominaciones que pueden encontrarse en la bibliografía.

² Danani Claudia, “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”, en Danani Claudia (comp.), *Política social y economía social*, Buenos Aires, UNGS/Fundación OSDE/Ed. Altamira, 2004, p. 11 (énfasis en el original).

intervenciones estatales performan lo social, es decir, construyen realidades.³ En otras palabras, por sus implicancias en los procesos de estructuración social y en la subjetividad de los actores involucrados, “expresan, definen e instituyen la cuestión social; poseen un fuerte potencial normativo, no solamente al normatizar y normalizar lo que en un momento determinado constituye una problemática social y quiénes la concretizarán, sino también *cuáles* potencialmente son susceptibles de ser posicionados como derechos reconocidos gubernamentalmente”.⁴

En este sentido, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en un primer apartado, caracterizamos brevemente a los PTC en relación con el derrotero de la noción de protección social; luego, describimos los PTC de Argentina y Uruguay que nos permite, en un tercer apartado, analizar la construcción conceptual de la población destinataria de la AUH y del NRAF como así también la lógica de operación de los mismos; por último, reflexionamos sobre cómo se expresa la tensión entre seguridad y asistencia social en ambos casos.

2. Los PTC y el derrotero de la noción de Protección Social

Los PTC constituyen una modalidad específica de intervención gubernamental sobre la pobreza que se viene implementado en América Latina y el Caribe⁵ desde mediados de la década de los noventa, a partir de las experiencias pioneras de Brasil y México.⁶

La estructura básica común de estos programas consiste en prestaciones monetarias que contemplan la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación y que priorizan la titularidad femenina, articulando objetivos de alivio de la pobreza en el corto plazo y objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo a fin de resolver la pobreza persistente al buscar quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

El proceso de surgimiento y consolidación de estos programas está atravesado por el derrotero de la noción de protección social en el diseño e implementación de políticas sociales dirigidas a la población en situación de pobreza que ha cobrado fuerza en la región en los últimos años.

En el desarrollo conceptual de esta noción como en la definición de sus objetivos y alternativas de política han participado diversos actores (la banca multilateral, organismos internacionales y la

³ De Sena Angélica y Mona Ana Clara, “A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones”, En De Sena Angélica (ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora/Universitas/Editorial Científica Universitaria, 2014.

⁴ De Sena Angélica y Cena Rebeca, “¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas”, en De Sena Angélica (ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora/Universitas/Editorial Científica Universitaria, 2014, p. 39.

⁵ Cabe señalar que los PTC no son una modalidad exclusiva de América Latina y el Caribe. También existen programas de este tipo en países de África y de Asia.

⁶ En Brasil, en 1995 se inicia con experiencias locales en algunos estados y municipios, en 1999 a nivel federal con el Programa de Garantía de Renda Mínima y, luego, en 2001 con el Bolsa Escola y otros programas sectoriales que se integran en el Programa Bolsa Familia en 2003. Por su parte, en México surge mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), luego Oportunidades, actualmente PROSPERA (Programa de Inclusión Social).

academia); dando lugar a la coexistencia de diferentes concepciones que se materializan, con énfasis desiguales en cada país, en los sistemas de protección social.

Podemos destacar tres enfoques de protección social predominantes:

1) El promovido hacia fines de los años noventa por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se enmarca en la perspectiva mayor de “Manejo Social del Riesgo” (MSR) y entiende la protección social como “el conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los miembros del sector más pobre y vulnerable de la sociedad, y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos”⁷; siendo los principales objetivos del sistemas o red de protección social: garantizar mínimos y acceso a servicios básicos, fortalecer activos y reducir la vulnerabilidad, inversión en capital humano y reducir la exposición de los sectores más necesitados.⁸

2) El sostenido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la iniciativa de “Piso de Protección Social”, definido como un conjunto de acciones para promover la garantía de acceso universal a los servicios esenciales (agua y saneamiento, nutrición adecuada, salud, educación, vivienda, entre otros) y a la seguridad básica del ingreso (por medio de transferencias monetarias y en especie) a lo largo de todo el ciclo vital, con especial atención a los grupos vulnerables. Para la OIT, en el centro del sistema de protección social continúa estando la seguridad social, considerada ésta un derecho humano -que debe ser garantizado a todas las personas por el Estado como principal responsable-, a la vez que una necesidad social y económica para combatir la pobreza y la exclusión social y promover el desarrollo, la igualdad y la igualdad de oportunidades.⁹ (OIT, 2012).

3) El impulsado por organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Naciones Unidas, que vincula la protección social al enfoque de derechos como expresión de la realización de la ciudadanía en función de los acuerdos vinculantes plasmados en los tratados internacionales de derechos humanos y ratificados por los Estados. Desde esta perspectiva, si bien la protección social debe ser universal en su orientación, debe estar adaptada a las necesidades de diferentes categorías poblacionales a través de instrumentos diferenciados y focalizados¹⁰, garantizando desde un visión integral y sistémica umbrales mínimos de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y

⁷ Banco Mundial, *Las políticas de transferencias de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*, Buenos Aires, Banco Mundial, s/d, p. 29.

⁸ Repetto Fabián, *Protección social en América Latina: ¿de qué estamos hablando?*, Buenos Aires, CIPPEC, 2009 (mimeo, versión borrador enero).

⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo-Departamento de Seguridad Social-OIT, 2012.

¹⁰ Comisión Económica para América Latina, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, 2006.

fomentar el trabajo decente, a partir de la combinación de mecanismos contributivos y no contributivos.¹¹

En términos generales, los PTC han surgido al interior del enfoque de protección social impulsado por el Banco Mundial, siendo expresiones de continuidad de las políticas minimalistas-focalizadas implementadas para paliar los efectos de la crisis económicas y de los programas de ajuste implementados durante los '80 y profundizados en la primera parte de la década de los '90; ampliándose luego con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres y, en los últimos años, evolucionando hacia un enfoque más integral, con perspectiva de derechos, en el que la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable.¹²

Cabe señalar que estos programas, a pesar de la matriz común que comparten, presentan una variedad de formas en virtud de los específicos contextos sociales y políticos en que son implementados, que se expresan en diferencias en las prestaciones que ofrecen (transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcrédito, etcétera), la modalidad con que se entregan, la presencia y severidad de las sanciones en caso de incumplimiento de las condicionalidades y en las vinculaciones interinstitucionales. Al respecto, Cecchini y Martínez plantean que, considerados como instrumentos de política más que como modelos estrictamente definidos, los PTC constituyen herramientas versátiles que pueden apropiarse de diferentes formas desde distintas concepciones.¹³

En este sentido, resulta pertinente revisar críticamente la noción de protección social que hoy se utiliza para englobar sistemas muy diferentes en términos de calidad y cobertura bajo un mismo ideario de protección (que no es tal).

Castel afirma que en la actualidad, en los países centrales como así también –podemos agregar– en los de América Latina y el Caribe, se asiste a una individualización de las protecciones que restringe progresivamente los sistemas de protección social a una ayuda, a menudo de baja calidad, reservada a la “población en problemas”. Este deslizamiento progresivo de un modelo generalista de protecciones fundadas en la seguridad y vinculadas al trabajo hacia este modelo minimalista y residual “procede *por sustracción*: concierne a todos aquellos que no pueden entrar en el régimen de la seguridad, en general porque permanecen fuera del trabajo”.¹⁴ Al respecto, sostenemos que la amplia idea de la protección social puede favorecer que, de modo solapado, resulten más

¹¹ Cecchini Simone y Martínez Rodrigo, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

¹² Villatoro Pablo, “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”, *Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

¹³ Cecchini Simone y Martínez Rodrigo, op. cit.

¹⁴ Castel Robert, *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 191 (énfasis en el original).

fortalecidos dentro del sistema de la política social los componentes de “asistencia” que los de “seguridad”.

Seguridad social y asistencia social se inscriben en tradiciones (e historias) diferentes. La seguridad social involucra el reconocimiento de derechos (acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos –por lo general, trabajadores asalariados formales- pueden invocar esa condición como fuente de derechos); mientras que la asistencia social alude a una acción organizada en torno al principio de la necesidad y vinculada a las características de la persona y de su situación.¹⁵ La falta de definiciones sobre las fronteras entre uno y otro conjunto de instrumentos y sus criterios de implementación puede ser funcional para la progresiva transformación de los sistemas de seguridad y su evolución en la medida que los componentes contributivos se ven restringidos.

Al respecto, Castel plantea que la protección social se enfrenta al siguiente dilema: “¿Hay que defender una concepción de las protecciones con un enfoque *universalista*, que garantice al conjunto de los miembros de una sociedad una cobertura social general, una seguridad social en el sentido fuerte de la palabra? ¿O bien la protección social debe *seleccionar* a sus beneficiarios para dedicarse a hacerse cargo de los individuos y de los grupos que experimentan dificultades particulares, lo que conduciría, en última instancia, a centrarse en ‘los más desprotegidos’? En otros términos, la protección social ¿consiste en dar a todos condiciones de acceso a la ciudadanía social o en garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia completa de la población?”.¹⁶ En el apartado siguiente reflexionamos sobre la tensión seguridad y asistencia social intrínseca a la noción de protección social, problematizando cuál de estos componentes se ve más fortalecido en los PTC de Argentina y Uruguay, ya que constituyen dos casos paradigmáticos por estar insertos en el Sistema de Seguridad Social.

3. Los PTC de Argentina y Uruguay: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF).

Argentina y Uruguay emparentaron sus PTC con mecanismos típicos de la seguridad social, por lo cual constituyen dos experiencias que se diferencian de los programas del resto de los países de la región. Tanto la AUH¹⁷ como el NRAF, implementadas desde 2009 y 2008, se presentan como una

¹⁵ Costa María Ignacia y Hintze Susana, “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”, en Danani Claudia y Hintze Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones II: debates y problemas de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, UNGS, 2014.

¹⁶ Castel Robert, op. cit., p. 189 (énfasis en el original).

¹⁷ Adoptamos la asimilación de la AUH con los PTC que realiza la ANSES. Esta asimilación es objeto de debate en el campo académico argentino.

ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF), prestación clásica de la seguridad social, incluyendo a sectores que estaban históricamente excluidos de dicho sistema.

Además, la puesta en marcha de la AUH y del NRAF se produjeron durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y Tabaré Vázquez (2005-2010) respectivamente, ambos identificados como parte del conjunto de los llamados gobiernos “progresistas” que signaron el escenario político regional durante la primera década del siglo XXI.¹⁸ Estos gobiernos, a pesar de las diferencias y matices en las medidas efectivas, compartieron la revalorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar así como también la mirada respecto a las políticas sociales y la pobreza.

La AUH y el NRAF consisten en una transferencia monetaria no retributiva de carácter mensual. La población destinataria de la AUH son aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad), argentinos nativos o residentes en el país por más de tres años, que no tengan otra asignación prevista por la Ley 24.714¹⁹ y que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Por su parte, la población meta del NRAF lo constituyen los niños, niñas y adolescente menores de 18 años y personas con discapacidad sin límite de edad, residentes en el país, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En este caso, la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar se determina en base a criterios técnicos y estadísticos a través de un método de identificación y selección de carácter multidimensional, considerando los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. En la práctica, la elegibilidad se instrumenta a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo.²⁰

Ambas prestaciones priorizan la titularidad femenina del administrador y contemplan la exigencia de condicionalidades en materia de educación y salud de los niños/as y adolescentes. La AUH tiene la particularidad de que el adulto responsable percibe mensualmente el 80% de la prestación monetaria en forma directa mientras que el 20% restante se reserva todos los meses y sólo puede ser retirado una vez al año cuando se acredite el cumplimiento de las condicionalidades.

Respecto a los montos de las prestaciones, en el caso de la AUH el monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor de las asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales.

¹⁸ Gudynas E., Guevara R. y Roque F., *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*, Montevideo, CLAES (Centro Latinoamericano de Ecología Social) y D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina), 2008.

¹⁹ Ley 24.714/96 Régimen de Asignaciones Familiares.

²⁰ Lagomarsino Gabriel, “Uruguay: hacia una nueva matriz de protección social”, en *Comentarios de Seguridad Social*, N° 23, abril-junio 2009.

Dicho valor se actualizaba como resultado de una decisión presidencial hasta 2015 cuando se estableció su actualización cada seis meses de acuerdo al mismo cálculo del índice de movilidad que se utiliza para las jubilaciones (acorde a la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria). Además, la prestación es abonada hasta el quinto hijo.

En el NRAF el monto de la transferencia es el doble al correspondiente a las asignaciones familiares de los asalariados formales.²¹ Asimismo, dicho monto es diferencial y escalonado. Para su cálculo se considera la cantidad de niños/as y/o adolescentes que integran el grupo familiar, sus edades y situación educativa como así también la presencia o no de discapacidades: hasta los 14 años en términos generales, ampliándose hasta los 16 años cuando se compruebe que no se ha podido completar el ciclo de educación primaria por algún impedimento justificado, y hasta los 18 años cuando se cursen estudios de nivel superior a los de nivel primario; en caso de discapacidad sin límite de edad, sujeto a control cada 3 años. La prestación se abona hasta el séptimo hijo y sus valores decrecen al ritmo que aumenta la cantidad de receptores en el mismo hogar, ajustándose su valor en función al Índice de Precios al Consumidor (IPC). En aquellos hogares que presenten mayores carencias, la prestación del NRAF es complementada con el derecho a una transferencia adicional mediante una tarjeta orientada a la adquisición de alimentos.

Los organismos responsables de la implementación de la AUH y del NRAF son la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Banco de Previsión Social (BPS) respectivamente, instituciones históricamente a cargo de la administración de los componentes contributivos del Sistema de Seguridad Social que fueron ampliando sus facultades y extendiendo su campo de acción en los últimos años más allá de los alcances restringidos de la previsión social.

En la experiencia uruguaya, a su vez, la Ley establece la colaboración (de manera complementaria) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) –creado en el año 2005 a través de la Ley N° 17.866 para coordinar las prestaciones antaño bajo la órbita de diversos institutos especializados- tanto para brindar las bases de datos confeccionadas por este organismo en el marco del PANES como así también para las comprobaciones e inspecciones convenientes para determinar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación. En este sentido, el MIDES a través de la Unidad de Seguimiento es el encargado de constatar la situación social de los potenciales beneficiarios y su inclusión dentro del régimen, y el control de los requisitos correspondientes. Asimismo, este Ministerio tiene a su cargo la administración de la Tarjeta Alimentaria se que otorga como a los hogares que presentan un mayor grado de vulnerabilidad.

En lo atinente al financiamiento, el NRAF lo hace a través de Rentas Generales. Por su parte, el decreto 1.602/09 de creación de la AUH establece que, del mismo modo que el resto de los

²¹ Cabe señalar que en Uruguay las asignaciones familiares abonadas a los trabajadores formales son de pago bimestral.

beneficios contemplado en la Ley N° 24.714 de AAFP, esta prestación se financiará con los recursos de ANSES, dispuestos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241/93 del Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones. Estos recursos se complementan con los fondos provenientes de la rentabilidad anual obtenida del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS).

4. La AUH y el NRAF: construcción conceptual de la población destinataria y lógica de operación

Las políticas sociales son en sí mismas un discurso sobre lo social, en el que convergen visiones y representaciones sobre los “otros”. En este proceso hay una construcción política, técnica y social de las “poblaciones objeto” de intervención, que varía históricamente y se sustenta en el poder simbólico de los actos clasificatorios que el Estado produce.

Tanto la AUH como el NRAF refieren como destinatarios a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (y sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad) en situación de vulnerabilidad social. En el caso de la AUH, el acceso a la prestación se vincula a la pertenencia de éstos a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Por su parte, en la experiencia uruguaya, el derecho a percibir esta asignación se relaciona con que los niños/as y adolescentes integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En este sentido, presentan diferencias en la definición de la población destinataria.

La novedad de la AUH, sostiene Lo Vuolo, radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el *trabajador informal*, al incorporar al sistema al amplio espectro de trabajadores no registrados.²² De este modo, “las categorías identificadas como sujetos de derecho continúan una orientación histórica, atada a la de *trabajo*, lo que tiende una línea de continuidad en términos de población”.²³ En cambio, en el NRAF el foco está puesto en el hogar cuya vulnerabilidad se determina a partir de la consideración de los ingresos del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y su situación sanitaria.

Tanto la AUH como el NRAF identifican como principal problema que afectan a las familias la falta de ingresos derivada de las dificultades de insertarse en los circuitos que los generan, en particular el mercado de trabajo formal. De ahí que la prestación monetaria es considerada un derecho de ciudadanía, y las condiciones vinculadas a la salud y a la educación un refuerzo para el ejercicio de estos derechos.

²² Lo Vuolo Rubén, “Asignación por Hijo”, *Serie Análisis de Coyuntura*, N° 21, noviembre 2009, CIEPP.

²³ Hintze Susana y Costa María Ignacia, “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en Danani Claudia y Hintze Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, p. 159 (énfasis en el original).

Sin embargo, en ambos casos, los mecanismos de selección de la población destinataria ponen en cuestión esta retórica de derechos subyacente, poniendo en conflicto la idea de ciudadanía a partir de la tensión entre universalidad y focalización.

La AUH, desde su propio nombre, invoca el principio de “universalidad”. Esto ha sido observado y cuestionado por distintos autores. Pautassi et al. plantean que “la AUH coloca en el centro de la escena la discusión sobre la universalidad en políticas sociales, porque se tensiona el concepto al denominar una política como universal cuando sus características difieren de lo que históricamente se entendió por éstas”.²⁴ En este sentido, cuestionan el concepto de universalidad a la luz de las exclusiones (monotributistas; los que perciben ingresos por encima del SMVM; el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones no contributivas para madres de 7 o más hijos), afirmando que se trata de una “universalización dentro del universo focalizado”.²⁵

Por su parte, Grassi sostiene que “así concebida la universalidad no inhabilita prestaciones cuyo objeto son necesidades o situaciones particulares, especiales o imprevisibles o coyunturales o, incluso, consecuencias negativas de las propias políticas. La focalización de estas prestaciones no es equivalente a la focalización como lógica general de la política social, según la cual todas las protecciones se vuelven compensatorias y subsidiarias del mercado”.²⁶

En este sentido, el acceso a la AUH se realiza a través de la base de datos de ANSES, mediante comprobación indirecta de medios (proxy means test) de la situación laboral e ingresos de los adultos responsables.

En cambio, en el caso uruguayo, se asume la focalización como criterio para la selección de la población objetivo del NRAF, bajo el supuesto que existen grupos de ciudadanos que necesitan apoyaturas públicas específicas. El Plan de Equidad lo formula como uno de sus criterios orientadores en los siguientes términos: “Aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, precisamente para que, junto a la puesta en práctica de criterios complementarios, específicamente la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas como el sector afrodescendiente”.²⁷

De este modo, la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar se determina en base a criterios técnicos y estadísticos a través de un método de identificación y selección de carácter

²⁴ Pautassi Laura, Arcidiácono Pilar y Straschnoy Mora, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, *Serie Políticas Sociales*, N° 184, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL/UNICEF, 2013, p. 22.

²⁵ Arcidiácono Pilar, Carmona Barrenechea Verónica y Straschnoy Mora, “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?, en *Margen*, N° 61, junio 2011, p. 11.

²⁶ Grassi Estela, “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”, en *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 10, N° 39, Buenos Aires, abril-junio 2012, p. 24.

²⁷ Plan de Equidad, 2007, p. 18.

multidimensional. En la práctica, la elegibilidad se instrumenta a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo. Cabe señalar que, en orden de lograr la máxima cobertura, el MIDES creó una Unidad de Seguimiento con alcance nacional, encargada de verificar las condiciones sociales de las familias para su inclusión en el nuevo régimen.

Por último, a pesar de las críticas, podemos decir que las condicionalidades tienen un carácter secundario en estos casos, siendo monitoreadas de manera laxa, ya que experiencias de otros países dan cuenta de exigencias más estrictas en este sentido, por ejemplo el programa Oportunidades de México en el cual el incumplimiento supone la interrupción inmediata de la prestación monetaria.

5. La tensión seguridad social – asistencia social en la AUH y el NRAF

La ampliación del Sistema de AAFP a sectores sociales históricamente excluidos de dicho sistema a través de la AUH y del NRAF pone en cuestión la tensión seguridad social y asistencia social intrínseca a la noción de protección social. La forma en que el balanceo en la relación entre estos componentes se resuelva en estos programas, es decir cuál de estos componentes se ve más fortalecido, definirá los alcances y contenidos de la protección social en cada caso.

En primer lugar, podemos mencionar que tanto la AUH como el NRAF se han consolidado como medidas permanentes de los sistemas de protección social de sus países, lo cual las aleja de las usuales políticas asistenciales predominantes durante los '90, independientemente de las diferencias que presentan en términos de calidad institucional.²⁸

Sin embargo, aunque en ambos programas subyace una retórica de derechos en la extensión de las clásicas asignaciones familiares a sectores anteriormente no cubiertos por los mecanismos de seguridad social, la forma en que cada programa ha construido a su población objetivo como así también los mecanismos utilizados para la selección de los destinatarios presentan diferencias que define contornos disímiles en la relación seguridad social y asistencia.

En este sentido, en el caso argentino, la incorporación de los trabajadores informales en el componente de la AUH implicó el reconocimiento de ese derecho al amplio espectro de trabajadores no registrados, por lo cual un avance de la asistencia en un estatuto de derechos, incluso a pesar de las controversias en torno a la universalidad invocada. Al respecto, Grassi sostiene que la AUH “constituye una cuña en el Sistema de Seguridad Social clásico sostenido en el empleo regular, porque al extender un derecho de los asalariados formales a un conjunto más

²⁸ El NRAF fue el resultado de un proceso de diálogo que culminó con la sanción de la prestación a través de una ley. En cambio, la AUH surgió de un decreto de necesidad y urgencia. Sin embargo, es importante señalar que los DNU, introducidos por la Reforma Constitucional de 1994, son decretos que bajo ciertas condiciones adquieren estatus de ley, aunque se tiende a atribuirles un estatus jurídico inferior, lo que implicaría menor capacidad de garantizar derechos. De todos modos, su derogación exige una ley.

amplio de trabajadores (desocupados e informales de bajos ingresos) tiende a dar unidad al sujeto del derecho, al tiempo que pone de manifiesto el reconocimiento de los límites inherentes a la política de regularización del empleo, en lo atiente a la extensión y preservación de la protección social. Pero también, de los límites del trabajo en general, como garantía del sostenimiento de los hogares y de la inclusión social, según pretenda la política”.²⁹

Por su parte, Costa y Hintze afirman que la tensión seguridad social-asistencia social se tracciona hacia la segunda si se consideran: la no modificación de las exclusiones en el período en análisis (los monotributistas³⁰, los que perciben ingresos por encima del SMVM, el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones contributivas para madres de 7 o más hijos); las condicionalidades que construyen esta medida diferencialmente de aquello a lo que la asimila (la asignación de los asalariados formales); la persistencia de incompatibilidades para el caso de los receptores de planes y programas sociales con finalidades distintas a las de la AUH; la asimilación desde la propia ANSES de esta medida con los PTC extendidos en la región.³¹

En cambio, en la experiencia uruguaya, el NRAF no fue pensado como un complemento que tienda a “universalizar” la cobertura de las AAFF sino como una prestación para los hogares “vulnerables”, por lo cual implicó la readecuación de las clásicas AAFF en protecciones especiales para determinadas poblaciones, independientemente de su vínculo con el mercado laboral. En este sentido, la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar, definida en base a criterios técnicos y estadísticos a partir de un conjunto de indicadores, determina la inclusión en el régimen. De ahí que se utilizan mecanismos de focalización y sofisticadas tecnologías de información para definir la elegibilidad de la población destinataria, centrándose fundamentalmente en las características de hogar y de su situación. De este modo, se desdibuja el estatuto de derecho y, como afirman De Martino y Vecinday, se avanza en una lógica de gestión cada vez más individualizada propia de las políticas asistenciales.³²

Además, cabe destacar que en el proceso de reconfiguración del sistema de protección social en el que se enmarcó la creación del NRAF, éste constituye un eslabón estratégico de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad dirigida a aquellos grupos y sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades sociales, en la búsqueda de articulación con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas.

²⁹ Grassi Estela, op. cit., p. 7.

³⁰ A partir de abril de 2016, durante la presidencia de Mauricio Macri, la AUH se ha extendido también a algunas categorías de monotributista. No se profundizará en el análisis de esta extensión por exceder el período en estudio de nuestro trabajo.

³¹ Costa María Ignacia y Hintze Susana, op. cit.

³² De Martino Mónica y Vecinday Laura, “Los programas de transferencia de renta condicionada bajo la lupa: olvidos, descuidos e invisibilidades”, en Lorente, Luxardo y Sevilla (orgs.), *Servicios Sociales en Iberoamérica: procesos, tensiones y claves de fortalecimiento*, Buenos Aires.

En suma, podemos decir que en el NRAF, a diferencia de la AUH, se encuentra más fortalecido el componente de la asistencia. Sin embargo, dado que ambos programas se enmarcan en un esquema de protección social dual, resulta pertinente no perder de vista la vinculación de las transferencias monetarias respecto del mercado de trabajo, más allá del vínculo institucional alcanzado hasta el momento entre las nuevas asignaciones y las protecciones laborales.

Aspecto clave a tener en cuenta en el devenir de la AUH en el marco de un nuevo contexto político a partir de la asunción como presidente de Mauricio Macri, quien encarna un proyecto político-económico con una orientación respecto a las intervenciones sociales del Estado diferente a la del gobierno anterior, lo cual redefinir la relación entre seguridad social y asistencia social. En el mismo sentido, en el caso uruguayo durante la gestión de José “Pepe” Mujica, si bien se continuó con la implantación del Plan de Equidad, se avanzó con mayor fuerza en una serie de programas focalizados (“Programas Prioritarios”) destinados a la población en situación de pobreza extrema o indigencia.