XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

La reconfiguración de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social durante el gobierno de la Alianza Cambiemos.

Carolina Maglioni.

Cita:

Carolina Maglioni (2023). *La reconfiguración de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/676

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

La reconfiguración de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social durante el gobierno de la Alianza Cambiemos[1].

1. Introducción

Los más de diez años de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) no sólo enuncian la presencia de una de las políticas centrales de provisión de bienestar en la Argentina de las últimas décadas, sino que, además, llaman la atención sobre la consolidación de un modelo de políticas sociales centrado en transferencias monetarias en nuestro país. Sin embargo, cabe resaltar la transformación del escenario político, económico y social que caracterizó su surgimiento y consolidación (2009-2019), en sintonía con el retroceso de la agenda "progresista" y el "giro a la derecha" en la región. Esta particularidad nos invita a reflexionar sobre el carácter versátil de los Programas de Transferencias Monetarias (PTM) (Cecchini y Martínez, 2011), en nuestro caso la AUH, que posibilita su apropiación desde distintas concepciones ideológicas e idearios de protección social.

La emergencia de la AUH en 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), del Frente para la Victoria, se enmarcó en un modelo de desarrollo e inclusión social que consolidó una narrativa de restitución y titularidad de derechos. La asunción de Mauricio Macri, de la Alianza Cambiemos, como presidente en diciembre de 2015 trajo consigo no solo la implementación de un conjunto de políticas macroeconómicas que afectaron las fuentes de trabajo (tanto formal como informal) y el poder adquisitivo de las familias de un amplio espectro de sectores sociales, sino también un cambio en la orientación de las políticas de protección social con efectos directos en instituciones, programas y prestaciones, entre ellas la AUH, reconfigurando de este modo los sentidos subyacentes a las intervenciones sociales del Estado orientadas a la atención de las familias en situación de pobreza.

Compartimos con Grassi y Hintze que lo "que denominamos *protección social* abarca los mecanismos socialmente organizados que, con variables tipos y grados de institucionalización, proporcionan a los miembros de una sociedad seguridades políticamente instituidas ante (y contra) riesgos que amenazan su bienestar socioeconómico" (Grassi y

[1] En este trabajo compartimos algunas de las líneas de indagación que estamos desarrollando para la Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), que se propone el abordaje de los Programas de Transferencias Monetarias (PTM), en particular de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), a fin de problematizar la tendencia a globalizar las estrategias de intervención sobre la pobreza con independencia del contexto particular en que ésta se expresa. En este sentido, cabe destacar que adoptamos la asimilación de la AUH con los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) que realiza la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Sin embargo, resulta fundamental resaltar que tal identificación es objeto de debate en el campo académico argentino.

Hintze, 2018: 20, énfasis en el original). Por eso, en este marco, nos proponemos problematizar el ideario de protección social que subyace a la AUH, enmarcada en el conjunto de las intervenciones sociales del Estado, con foco en el cambio de contexto que atraviesa su surgimiento y consolidación (2009-2019). Es decir, nos interesa interrogar las disputas y re-interpretaciones (simbólicas, teóricas y políticas) en las que se tensionan concepciones de la protección tendientes a garantizar al conjunto de los miembros de la sociedad condiciones de acceso a la ciudadanía social o sólo una base mínima de recursos centrada fundamentalmente en la "población en problemas"[2]. Para ello, indagamos cómo se resignifica conceptual, programática e institucionalmente la AUH durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019), a fin de conocer cómo se expresó la tensión seguridad-asistencia, que implican títulos de derecho totalmente diferentes, entendiendo que la forma en que se resuelva la relación entre ambas lógicas define el alcance y contenido de la protección social. En este sentido, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, realizamos una breve caracterización del contexto de surgimiento y consolidación de la AUH para, luego, revisar las continuidades y rupturas en el derrotero de esta política. Por último, reflexionamos sobre la resignificación conceptual de la AUH que subyace a las modificaciones introducidas durante el gobierno de la Alianza Cambiemos a fin de vislumbrar cómo se delinean nuevos contornos en la tensión seguridad-asistencia

2. Notas sobre el contexto de surgimiento y consolidación de la AUH (2009-2019)

El surgimiento y consolidación de la AUH tuvo lugar en un escenario regional signado por un heterogéneo conjunto de gobiernos denominados "progresistas" (Gudynas, Guevara y Roque, 2008), constelación en la que se identificaba a la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner[3] .

En consonancia con la agenda "progresista", y apelando a la recuperación de elementos de la tradición peronista, los rasgos predominantes de la política kirchnerista del período fueron:

[2] "¿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?" (Castel, 2010: 189, énfasis en el original).

[3] Cabe señalar que, la ola progresista en Argentina se inició con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y continuó con los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

1) Revalorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar, que se materializó en el impulso de políticas activas en materia de desarrollo económico y social. Como señala Grassi,

> algunas medidas con impacto en esos ámbitos y en las que el Estado se involucró como regulador o como actor, fueron, por ejemplo, la incentivación del consumo interno, las restricciones a algunas importaciones por la imposición de aranceles, la aplicación de retenciones impositivas a algunas exportaciones de bienes de alto valor en el mercado internacional (la soja, principalmente) y de otros productos agrícolas cuyos precios impactan en el consumo interno (trigo, maíz); la intervención en empresas de servicios públicos que son estratégicas (Aerolíneas Argentinas, YPF; finalmente nacionalizadas); y la incentivación de desarrollos tecnológicos (los satélites ARSAT, por ejemplo) y a la investigación científica (Grassi, 2018b: 65-66).

Estas políticas de soberanía fueron acompañadas de planes de desendeudamiento externo y políticas de integración regional alternativas respecto a la hegemonía norteamericana y su propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). En este sentido, podemos mencionar el fortalecimiento del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el surgimiento de otras experiencias de integración como el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) y la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).

2) Reinstalación del trabajo como eje de integración social, en virtud del cual el Estado asumió un papel activo en la política laboral al restituir normas e instituciones orientadas a la regulación del empleo. En este marco, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) recuperó su rol de árbitro en lo referido a las negociaciones colectivas a través del repuesto Consejo del Salario Mínimo y las paritarias libres por sectores; y en lo vinculado al control del cumplimiento de las normas a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo.

3) Cambio en el enfoque de las políticas sociales respecto a las tendencias previas de corte neoliberal signadas por la privatización, la descentralización y la asistencia focalizada. Con un papel más activo del Estado, una ampliación del gasto social y el uso de diferentes estrategias (económicas, sociales y culturales) en convergencia, se llevaron adelante políticas en perspectiva redistributiva con una narrativa de restitución y titularidad de derechos en sus fundamentos. En este sentido, se destacó la recuperación de la presencia del Estado nacional a lo largo del todo el territorio del país como así también la recomposición y extensión de las protecciones y la seguridad social, principalmente a través del sistema jubilatorio y de políticas activas de asistencia social con base territorial y alcance nacional, y un mayor presupuesto como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) destinado a la salud y educación públicas.

Ahora bien, la asunción en diciembre de 2015 de Mauricio Macri, de la Alianza Cambiemos, resultó sintomática del debilitamiento político de los gobiernos “progresistas” y del avance

significativo de fuerzas, líderes y/o recetas adscriptas al heterogéneo y siempre conflictivo campo de la derecha en la región. Como expresa Giordano,

> el aglutinante de las derechas es la necesidad de hacer frente (y vencer) a fuerzas políticas de izquierda y centroizquierda con diversos matices y tendencias, consolidadas electoralmente y en ejercicio del poder. Que estas fuerzas políticas hayan puesto en práctica políticas públicas en favor de las mayorías antes excluidas explica por qué hoy, en el marco de su puja por disputar el poder, las derechas ostentan como elemento 'nuevo' la bandera de la inclusión, junto a una reivindicación de la democracia política que no es nueva (Giordano, 2014: 53).

En este marco, la Alianza Cambiemos se consolidó y logró construir adhesiones contra el kirchnerismo y sus contradicciones, combinando propuestas de salida en un sentido neoliberal. En materia económica, podemos mencionar entre las transformaciones del período:

> fuerte devaluación de la moneda, apertura económica, eliminación de retenciones a la exportación de productos agrícolas, quita de subsidios a servicios públicos, entre otras medidas que favorecieron a los sectores agroexportador, financiero y a empresas de capital concentrado en desmedro de las PyMES y la industria local. Todo ello en un contexto de creciente inflación, acompañado del aumento del desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios (Hopp y Lijterman, 2018: 239).

En lo que concierne a las políticas sociales, que a continuación se ejemplifica con la experiencia de la AUH, se experimentó un cambio en la orientación de las políticas con efectos directos en instituciones, programas y prestaciones, reconfigurando los sentidos subyacentes a las intervenciones sociales del Estado orientadas a la atención de las familias en situación de pobreza. En este sentido, la idea acuñada por Grassi de *despolitización de la cuestión social* (Grassi, 2018b: 61) resulta sumamente ilustrativa del trasfondo de estas transformaciones.

3. Continuidades y rupturas en el derrotero de la AUH

La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años (o sin límite de edad en caso de discapacidad) residentes en el país, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714[4] y que pertenezcan a grupos familiares que se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal. Según establece el artículo 5° del Decreto 1.602/09,

[4] Que instituyó con carácter nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

se prevé el pago de la prestación hasta el quinto niño/a y adolescente a cargo[5]. De modo similar a los PTM extendidos en la región, se prioriza la titularidad femenina del adulto responsable de su administración, contemplándose, a su vez, la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación de los niños/as y adolescentes. La particularidad de la AUH reside en que el titular de cobro percibe mensualmente el 80% de la prestación monetaria en forma directa, mientras que el 20% restante se reserva todos meses y se abona una vez al año cuando se acredita el cumplimiento de las condicionalidades.

Se destaca la inserción de la AUH dentro del Sistema de Seguridad Social, aspecto significativo que la diferencia de otros PTM de la región, al ser una ampliación del régimen de asignaciones familiares (AAFF)[6] a través de la conformación de un subsistema no contributivo, que incluye y reconoce a un sector de los trabajadores que históricamente estuvieron excluidos de dicho sistema.

Resulta pertinente remarcar la permanencia de la AUH durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos como así también la continuidad de la estructura básica que caracteriza a esta prestación. Sin embargo, se introdujeron un conjunto de modificaciones que, a continuación, revisamos a fin de identificar rupturas que brinden pistas para comprender el rumbo de la AUH en el contexto de reconstrucción neoliberal (2016-2019).

3.1. Modificaciones programáticas

En lo que respecta a las modificaciones programáticas de la AUH implementadas por la gestión de gobierno de Mauricio Macri, podemos mencionar un conjunto de normativas que introdujeron cambios en su lógica de operación (destinatarios, financiamiento, montos de la prestación, entre otros):

a) En lo referido a los destinatarios, desde su instauración por medio el Decreto 1.602/09, la AUH amplió la cobertura del régimen de AAFF invocando el principio de “universalidad” al incorporar a los trabajadores desocupados, a los monotributistas sociales, a los trabajadores que se desempeñan en la economía informal o en el servicio doméstico y que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil (SMVM).

Dicha invocación fue observada y cuestionada por distintos autores (Lo Vuolo, 2009; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Ardiciácono, Carmona y Straschnoy, 2011, entre otros) a la luz de las exclusiones previstas, a saber: monotributistas, los trabajadores informales que perciben ingresos por encima del SMVM, el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones no

[5] Cabe destacar que, durante la gestión del presidente Alberto Fernández del Frente de Todos, se eliminó este límite de 5 niños/as y adolescentes a cargo para el cobro de la prestación a través del Decreto 840/20.

[6] Característica que comparte con el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF) de Uruguay.

contributivas para madres de 7 o más hijos. Al respecto, se argumentaba que se trataba de un "universalización dentro del universo focalizado" (Arcidiácono *et al.*, 2011: 11) porque "se hace a priori un uso del concepto más cercano a la universalidad dentro del objetivo [*target*] definido y/o a las políticas masivas, aun cuando en ambos casos no se alcance a toda la población con prestaciones homogéneas en términos cualitativos y cuantitativos" (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013: 23). En este marco, dichas exclusiones contribuían a traccionar la tensión seguridad-asistencia hacia la segunda (Costa y Hintze, 2014).

Frente a esta crítica, mediante el Decreto 593/16, se incorporó al régimen de AAFF a los monotributistas con un tope de ingresos correspondientes a la categoría H, no dentro del esquema no contributivo de la AUH, sino en el pilar contributivo destinado a los trabajadores formales. Cabe señalar que tal incorporación se produjo sin el correlato de una modificación de las obligaciones tributarias de los monotributistas a fin de contemplar una asignación específica para dicho sistema.

> Esto implica que a los monotributistas no se les exige condicionalidades en materia de salud y educación. Asimismo el hecho de cobrar AAFF implica que los montos percibidos pueden ser inferiores a la AUH al reproducir el escalonamiento similar a los trabajadores asalariados de acuerdo a la categoría monotributista (cuanto mayor ingreso, menor beneficio). Complejizando aún más el sistema, no acceden a todas las asignaciones contempladas en el sistema contributivo, es decir que reciben las mismas prestaciones que la AUH (no incluye matrimonio, nacimiento y adopción) (Arcidiácono, 2017: 26-27).

Aunque representa un avance en términos de cobertura, consideramos que el modo que asumió la inclusión de los monotributistas al régimen de AAFF profundizó la fragmentación pre-existente del mismo y reforzó la diferenciación simbólica en torno a la figura del trabajador (formal y registrado vs informal y no registrado), a pesar de que dentro del heterogéneo universo de los trabajadores monotributistas puede encontrarse gran cantidad de cuentapropistas que comparten con los titulares de la AUH características de bajos ingresos e informalidad. Al respecto, en esta misma línea, Beccaria, Danani y Rottenschweiler plantean que "es innegable la diferenciación/jerarquización social de las poblaciones destinatarias de uno u otro beneficio, y el significado asistencializador que avanza sobre la AUH" (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018: 218).

b) En lo concerniente al financiamiento de la AUH, el decreto de creación de la AUH establece que, del mismo modo que el resto de los beneficios contemplados en la Ley 24.714 de AAFF, esta prestación se financiará con los recursos de la ANSES, dispuestos en el artículo 18 de la Ley 24.241 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), creado por el

Decreto 897/07 en el marco de la unificación del régimen previsional (por el cual se eliminó el sistema de capitalización, reemplazándolo por un único régimen público, solidario y de reparto). “La normativa que rige al FGS sitúa al fondo como una garantía de pago a las actuales y futuras jubilaciones, buscando que los pagos del sistema previsional no se constituyan en una variable directa de ajuste de la economía en momentos desfavorable del ciclo económico” (ANSES, 2011: 8). En 2016, en ocasión de la creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados a través de la Ley 27.260, se avanzó también en modificaciones en los criterios que regulan el funcionamiento del FGS que afectaron sus activos (posibilitando su venta) y, por ende, el principio de solvencia inter-temporal que el mismo tenía como objetivo garantizar.

c) En lo que refiere al monto de la prestación de la AUH, su actualización respondía a una decisión presidencial, lo cual también era objeto de críticas de diversos sectores, hasta 2015 cuando se estableció su actualización, como así también de las AAFF, cada seis meses de acuerdo al mismo cálculo del índice de movilidad que se utilizaba para las jubilaciones y pensiones (Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria), que ponderaba la evolución de la recaudación y los salarios casi en partes iguales. Este esquema fue modificado a través de la Ley 27.426 de Reforma Previsional, fuertemente regresiva, aprobada por el Congreso Nacional a fines de 2017[7], que contemplaba una fórmula que combina inflación (70%) e índice de salarios (30%), por lo que la actualización resultó menor a la de la fórmula previa. Como sostienen Garcés y Estevez, “tanto la reforma en la movilidad jubilatoria y de la AUH, como las modificaciones en el régimen de AAFF, tienen un carácter regresivo y deben analizarse dentro de las exigencias establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI)” (Garcés y Estevez, 2018: 27).

e) En este contexto, no resulta menor la incorporación de los titulares de la AUH al Programa Argenta de créditos ANSES[8]. En su concepción original, este programa estaba dirigido a las personas mayores beneficiarios del Sistema Previsional Integrado Argentino con el objetivo de “reparar las inequidades cometidas por los usureros”. La actual ampliación se realizó en el marco del Decreto 516/17 que modifica la Ley 24.241para posibilitar la inversión del FGS para el otorgamiento de estos créditos, y la Ley 24.714 para permitir que la asignación familiar pueda ser “afectada por terceros” hasta el 30% del valor de la prestación mensual que percibe el titular para pagar la cuota del crédito, afectando el carácter de inembargable de la misma del diseño original de la AUH. Con tasas que rondan del 40 al 44% anual, “ahora el Estado promueve el círculo vicioso de endeudamiento de las familias, ante el deterioro del poder

[7] En el marco de jornadas de debate parlamentario signadas por la violencia y la represión estatal hacia diversos sectores que manifestaban su rechazo a la promulgación de dicha reforma.

[8] También son incorporados al programa de créditos ANSES los titulares de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, de la pensión no contributiva por vejez, de la pensión no contributiva de madres de 7 o más hijos.

adquisitivo del salario y de las prestaciones de la seguridad social" (Mesa de Políticas Sociales de la Fundación Germán Abdala, 2018: 20).

3.2. Modificaciones institucionales

En el plano institucional, que la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)[9] sea el organismo responsable de la implementación operativa del programa y del dictado de la normativa vinculada, representaba una inscripción de la AUH como parte de la seguridad social y no de la asistencia social, en un contexto de ampliación de derechos sociales.

> Entre otras cosas, implicó la consolidación del protagonismo de ANSES (junto con otras medidas posteriores) como actor central en la política social no contributiva trascendiendo su origen ligado con la seguridad social contributiva. La implementación de estas prestaciones también amplió sus funciones y burocracias que alcanzaron una mayor extensión territorial (Arcidiácono, 2017: 28).

Sin embargo, en consonancia con las exigencias del FMI, en septiembre de 2018, a través del Decreto 801/18, se introdujeron modificaciones en la estructura estatal que permiten vislumbrar la reorientación de las intervenciones del Estado, de sus recursos y la nueva redistribución de la riqueza.

En este marco, la ANSES pasó a ser un organismo de la órbita del rebautizado Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Como plantea Grassi,

> la pérdida del MTEySS, que incluye la separación de la seguridad social (y su agencia ejecutora ANSES) y pase al nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social, expresa la separación del trabajo en tanto factor de producción (solo fuerza de trabajo) respecto de los 'problema sociales' (la pobreza, las enfermedades, el abandono escolar, etc.) después que se había iniciado el camino inverso, de reconocimiento de población trabajadoras discriminada y desprotegida, a la que no cubren las protecciones del trabajo ni el mercado. Dicho de otro modo, se trata del desconocimiento de la relación que da lugar a la cuestión social (Grassi, 2018a: 45).

En este sentido, podemos afirmar que tal des-jerarquización de la ANSES distanció a la AUH de la lógica de la seguridad social con que fue diseñada y pone en juego los sentidos y el acceso a derechos sociales.

En esta línea también podemos mencionar la implementación, con anterioridad a la reforma ministerial, del "Modelo de Gestión Unificada – Ventanilla Única" por medio del Decreto 339/18, que unificó la gestión de trámites de las distintas reparticiones nacionales que otorgan

[9]Este organismo autárquico, que históricamente estuvo a cargo de la administración de los componentes contributivos del Sistema de Seguridad Social, fue ampliando y extendiendo su campo de acción en los últimos años más allá de los alcances restringidos de la previsión social.

prestaciones sociales bajo la coordinación de la ANSES. En este marco, “tareas propias de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Registro Nacional de las Personas (RENAPER), PAMI y Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, comienzan a integrarse en dependencia de ANSES bajo esta nueva denominación” (Mesa de Políticas Sociales de la Fundación Germán Abdala, 2018: 11). Al respecto, los propios trabajadores de las distintas oficinas estatales señalaban que la “ventanilla única” se presentó bajo el eslogan de la “simplificación de la gestión” con la promesa de que la “atención al cliente”, ya no al ciudadano, sería menos burocrática y demandaría menos tiempo.

Estos son sólo algunos ejemplos que nos permiten ilustran cómo, durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri, se introdujeron modificaciones programáticas e institucionales en la lógica de operación de la AUH que expresan una resignificación conceptual como fundamento de esta política de transferencia monetaria.

4. Reflexiones en torno a la resignificación conceptual de la AUH: nuevos contornos en la tensión seguridad-asistencia durante el gobierno de la Alianza Cambiemos

Podemos afirmar que la AUH se ha consolidado como una medida permanente del sistema de protección social argentino, lo cual la aleja de las usuales políticas asistenciales predominantes durante los ‘90. Sin embargo, en el derrotero de su evolución –tal como intentamos dar cuenta a lo largo de este trabajo- observamos un giro conceptual en su fundamento en virtud de que el contexto de su surgimiento y consolidación abarca a dos gobiernos de signo ideológico contrapuestos, con concepciones disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado que se sustentan en modelos –implícitos y explícitos- de sociedad y de bienestar socialmente deseables como así también de los medios para alcanzarlo que se asientan en diferentes supuestos sobre el trabajo, la responsabilidad, la agencia de los actores y su moral.

En este sentido, la creación de la AUH en 2009 implicó el reconocimiento de los trabajadores informales como sujetos de derecho al incorporar al sistema de seguridad social a un conjunto más amplio de trabajadores (desocupados e informales de bajos ingresos) y extender un derecho que hasta el momento sólo tenían los hijos de los trabajadores formales, incluso a pesar de las controversias en torno a la universalidad invocada. Al respecto, Grassi afirmaba que la AUH

> tiende a dar continuidad al sujeto del derecho, al tiempo que pone de manifiesto el reconocimiento de los límites inherente a la política de regularización del empleo, en lo atinente 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 (Grassi, 2012: 7).

Por su parte, Danani sostenía que

> desde el nombre esa pertenencia es interpelada en clave de *universalidad*, atributo en rigor ajeno a las reglas fundacionales del sector (originalmente protegía sólo a asalariados formales y derechohabientes). Doble paradoja es que esa convocatoria universalista llegue a través del *derecho al trabajo*, lo que configura una retórica redentora de los *trabajadores informales*, que por ser trabajadores 'tendrían derechos', y por informales, son víctimas de injusticia. Esas contradicciones del discurso pueden ser vistas como debilidades, pero si se mira el desarrollo reciente de la protección social, puede ensayarse otra interpretación y vérselas como *potencialmente* positivas, pues refieren a una población que históricamente no recibió estos beneficios y a los que en las últimas décadas se destinaron *políticas asistenciales focalizadas en la pobreza, con test de medios y contraprestaciones* (Danani, 2013: 158, énfasis en el original).

Como planteábamos en un trabajo anterior (Hornes y Maglioni, 2019), durante la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner la AUH (junto a otras políticas y programas de transferencias monetarias del período) se enmarcó en una narrativa en torno a las políticas sociales tendiente a construir sistemas integrales y amplios de protección social, consagrando a las entregas del dinero estatal como forma legítima de restitución y titularidad de derechos. El cambio de escenario político, económico y social a partir de la asunción de Mauricio Macri en 2015 esmeriló, a partir de las modificaciones programáticas e institucionales en la lógica de operación de la AUH, el sentido subyacente de la incorporación de este amplio espectro de trabajadores desocupados e informales en el sistema de seguridad social. Al fortalecer la lógica de la asistencia social como fundamento y diluir los significados en torno a los derechos sociales (al reactivarse la idea de *sujeto merecedor*, expresión de una mirada individualista de la vida social), socava los avances del período anterior de materia de protección social[10]. En este sentido, podemos lamentar, durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos, la consolidación de un modelo de desarrollo en el que las políticas sociales se acercaron a un enfoque subsidiario y residual similar al que conocimos durante la década de los '90 de hegemonía neoliberal, por lo que la AUH "vuelve a atender a los que el 'ajuste necesario' desconsidera" (Grassi, 2018c: s/n) y la prestación monetaria se inscribió nuevamente en los sentidos que signaron el contexto post crisis económica 2001/2002 como garantía de estabilidad social y gobernabilidad[11].

[10] Además del impulso de reformas que afectaron directamente al sistema de seguridad social, la gestión de gobierno de Mauricio Macri emprendió modificaciones en distintos programas orientados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. A modo de ejemplo, podemos mencionar los cambios en los programas PROGRESAR, "Argentina Trabaja" y "Ellas Hacen" (rebautizados estos últimos "Haciendo Futuro").

[11] Resulta pertinente señalar que, en el actual escenario electoral, el devenir de las intervenciones sociales del Estado se presenta incierto, lo cual exige un análisis en profundidad respecto de las reconfiguraciones en materia de protección social durante la gestión de gobierno del Frente de Todos,

Bibliografía

ANSES (2011). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables.* Observatorio de la Seguridad Social.

Arcidiácono Pilar, Carmona Barrenechea Verónica y Straschnoy Mora (2011). "La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? En *Margen*, Nº 61.

Arcidiácono Pilar (2017). "Asignación Universal por Hijo. Rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina", En *Revista Igualdad, autonomía personal y derechos sociales,* Nº 6, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Beccaria Alejandra, Danani Claudia y Rottenschweiler Sergio (2018). "Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?)". En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Castel Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

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

Giordano Verónica (2014). "¿Qué hay de nuevo en las 'nuevas derechas'?". En *Nueva Sociedad*, Nº 254.

Costa María Ignacia y Hintze Susana (2014). "Capacidad protectoria 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.

Danani Claudia (2013). "El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, Nº 2, Montevideo, Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de La República.

Garcés Laura y Estevez María Fernanda (2018). "¿Hacia dónde va la Asignación Universal por Hijo en el actual régimen neoliberal?". En *Revista Debate Público. Reflexiones de*

que permitan comprender la emergencia de un candidato presidencial como Javier Milei, de la Libertad Avanza, que desprecia el rol del Estado como responsable de garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

Trabajo Social, Año 8, Nº 15 y 16, Carrera de Trabajo Social/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires.

Grassi Estela (2012). "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición". En *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos,* Vol. 10, Nº 39.

Grassi Estela y Hintze Susana (2018). "Presentación". En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Grassi Estela (2018a). "Post Scriptum. Septiembre 2018. Cuesta abajo: la amputación de la mano izquierda del Estado". En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Grassi Estela (2018b). "Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal", En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Grassi Estela (2018c). "¿Emergencia o reforma estructural?". En La tecl@ Eñe Revista.

Gudynas Eduardo, Guevara Rubén y Roque Francisco (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) y D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).

Hopp Malena y Lijterman Eliana (2018). "El trabajo y las políticas sociales en debate. La construcción del 'merecimiento' en el nuevo contexto neoliberal en la Argentina". En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Lozano Claudio, Raffo Tomás y Rameri Ana (2009). *Universalización o ampliación de la cobertura*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

Hornes Martín y Maglioni Carolina (2019). "Surgimiento y consolidación de los Programas de Transferencias Monetarias en Argentina. Una interpretación desde la accesibilidad a las políticas sociales". En Clemente Adriana (dir.), *La accesibilidad como problema de las políticas sociales. Un universo de encuentros y desvinculaciones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.

Lo Vuolo Rubén (2009). "Asignación Universal por hijo". En *Serie Análisis de Coyuntura Nº 21.* Buenos Aires: CIEPP.

Mesa de Políticas Sociales de la Fundación Germán Abdala (2018). *Cuadernillo de Políticas Sociales.* Buenos Aires: Fundación Germán Abdala.

Pautassi Laura, Arcidiácono Pilar y Straschnoy Mora (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de

derechos". En*Serie Políticas Sociales*, Nº 184. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL/UNICEF.