



ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL: ALCANCES Y LIMITACIONES EN LA GARANTÍA DE DERECHOS SOCIALES

MATILDE LAURA AMBORT*

Resumen

El presente artículo aborda la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) desde parámetros internacionales sobre derechos humanos. Analizando el perfil de política de protección social en que puede inscribirse y los derechos que implica, se reflexiona sobre los alcances en cuanto a la igualdad sustantiva en materia de garantía de derechos sociales en relación a sus características específicas de instrumentación.

Así, desde el análisis de los avances, limitaciones y tensiones que implica la modalidad condicional de transferencia de ingreso, se problematizan los desafíos pendientes para lograr un mecanismo de transferencia de ingreso –en concepto de derecho de protección hacia la niñez y adolescencia– que plantee como titulares universales directos a estos, desvinculándose de la categoría ocupacional de los mayores a cargo.

Palabras clave: derechos sociales, política de protección social, menores, igualdad.

Abstract

This article approaches the “Universal Allowance per Child for Social Protection” (“Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” or A.U.H.) by accounting for the international parameters found in human rights. By analyzing the political profile of the social protection in which this policy can be understood, together with the rights that it aims to provide, this research seeks to examine the extent to which substantive equality has been reached in relationship to guarantees of social rights and the specificities of application.

Consequently, this article will problematize this policy’s pending challenges by analyzing the progress, limitations, and tensions implied in this conditional modality of income distribution, which accounts

* Argentina, Licenciada en Sociología, Doctoranda en Administración y Política Pública. IIFAP, UNC. Becaria doctoral Conicet. Auxiliar Docente, cátedra “Taller de Investigación”, Licenciatura en Sociología, UNVM. Adscripta del equipo de investigación del programa “Democracia y Ciudadanía en Sudamérica”, vinculado al Doctorado en Ciencias Políticas del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la UNC.

for children and teenagers as universal and direct holders of these rights. This entails that the policy appears as detached from the occupational category of the adults/tutors in charged of the children.

Keywords: *Social rights, policy of social protection, minors, equality.*

Introducción

El presente análisis aborda la “Asignación Universal por Hijo para la protección Social”¹ (AUH). Se trata de una asignación monetaria por menor a cargo, destinada a desocupados y empleados informales, con inicio en 2009, dependiente del nivel nacional del Estado argentino. Partiendo desde parámetros internacionales sobre derechos humanos, se observan particularidades que presenta en torno a los derechos sociales establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

Así, el objetivo general del trabajo fue indagar sobre los alcances y limitaciones de la garantía en materia de derechos sociales –pensados en términos de igualdad sustantiva– que implica la AUH como política de ingreso social destinada a los sectores desocupados y/o empleados informales.

Para lograr tal cometido, se procedió a identificar y contextualizar los derechos sociales que involucra la puesta en marcha de la AUH. Primero en

1 Decreto 1602/09. Extensión del régimen de asignaciones familiares para trabajadores formales: Ley 24.714.

términos del tipo de Estado de Bienestar al que se asocia, como garante de derechos sociales, intentando una aproximación al perfil general de esta política social. Posteriormente se analizan desde las categorías planteadas por el Pidesc, describiendo los alcances de esta como medida afirmativa en los términos planteados por los comentarios generales del comité DESC.²

De manera subsiguiente, se analizan las implicancias en materia de garantía igualitaria de derechos sociales, en general, que conlleva el mecanismo condicional de transferencia de ingreso de la AUH, en función de las categorías de igualdad formal e igualdad sustantiva.

AUH: Contextualización y caracterización

La política analizada es la “Asignación Universal por Hijo”. Tal política se presenta oficialmente como una asignación monetaria dirigida a:

DESOCUPADOS (Aquellos que no perciban ninguna suma de dinero en concepto de Prestaciones Contributivas o No Contributivas, Subsidios, Planes, Jubilaciones, Pensiones, etc.)
TRABAJADORES NO REGISTRADOS (Que ganen igual o menos del salario mínimo, vital y móvil)
SERVICIO DOMÉSTICO (Que ganen

2 Las fuentes analizadas fueron: el decreto 1602/09 de Creación de la AUH, la Ley 24.714, la página web oficial de la Administración Nacional de Seguridad Social. También se utilizaron fuentes secundarias-oficiales y no oficiales- de evaluación y análisis de la AUH.

igual o menos del salario mínimo, vital y móvil). MONOTRIBUTISTA SOCIALES. Se pagará a uno solo de los padres, tutor, curador, guardador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado (por ejemplo un abuelo, un tío, hermano mayor de 18 años), por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, privilegiando a la mamá. La asignación se abonará hasta un máximo de 5 niños. (Página oficial de la Administración Nacional de Seguridad Social. http://www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1

Comenzando a plantear la caracterización del perfil de política de protección social que implica la AUH, vinculado a qué modelo de Estado de bienestar puede entenderse, se plantean los rasgos de diferentes tipos de políticas. Las políticas llamadas “asistenciales” se diferencian de los servicios sociales “universales” como la salud y la educación, accesibles desde sistemas de provisión estatales por el solo hecho de ser ciudadano. Por otra parte, las políticas denominadas de “seguridad social” (obras sociales, seguros, jubilaciones, asignaciones familiares laborales) se dirigen y cubren a los trabajadores formales, donde el derecho a percibir proviene del aporte previo del trabajador, la patronal y/o el sistema fiscal. A diferencia de estas políticas, las denominadas políticas asistenciales están dirigidas a sectores que presentan una vulnerabilidad específica, estableciendo requisitos y

condicionalidades para acceder, concentrándose en la población en torno a la línea de pobreza. La manera de financiar dichas políticas proviene de rentas generales, o fondos específicos particulares de situaciones de emergencia económica.

Ahora, si bien la AUH responde a ciertos criterios de focalización y condicionalidad, lo cual la distingue de una política de corte universal, es preciso analizar con mayor detenimiento sus características, su genealogía, la modalidad particular de implementación, su financiamiento y, finalmente, a qué paradigma de política y de Estado de Bienestar estaría respondiendo.

Para comprender la génesis de una política como la AUH es adecuado referirnos a la “articulación entre un proceso económico (...), un proceso social –la emergencia de nuevos actores y la transformación de las relaciones sociales– y un proceso político, las luchas sociales que generaron respuestas políticas e institucionales” (Fleury y Molina, 2003: 5).

En lo que respecta al proceso económico, se observa que los indicadores de pobreza, indigencia y desempleo han mejorado, comparando con los niveles que estos presentaban al momento de la crisis de 2001, mostrando una reactivación económica, reactivación del empleo y disminución de los índices de pobreza. Tales datos se traen a colación debido a su relación con el

desarrollo de determinados planes de ingreso que antecedieron a la AUH.

Los altos niveles de desempleo y pobreza que caracterizaron la crisis de 2001³, se relacionan con la configuración de un nuevo actor social, el cual fue determinante a la hora de demandar planes sociales que hicieran frente a la nueva situación social. De esta manera, la conformación del movimiento de desocupados llamados “piqueteros”, fue preponderante en la génesis del programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. Posteriormente, en el 2007, con la mejora de los indicadores sociales de desempleo y pobreza, tal plan se reconfigura en dos: “Familias por la Inclusión Social” y “Seguro de Empleo y Capacitación”. De esta manera, vemos como a partir de la modificación de indicadores sociales críticos, se fue reconfigurando la respuesta estatal ante las demandas sociales.

Tanto el plan Jefes y el plan que le siguió –plan Familias por la Inclusión Social– se estructuraron como planes asistenciales –en primera instancia justificados desde un estado de emergencia social y ocupacional– focalizados en destinatarios ubicados en situaciones de vulnerabilidad social, sin establecer un mecanismo universal de cobertura,

3 “Durante los años 2001-2002 Argentina vivió el empeoramiento dramático de todos los indicadores sociales. El desempleo alcanzó su récord histórico (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002), y se incrementaron notablemente los niveles de pobreza e indigencia. Al momento de asumir el poder presidencial Néstor Kirchner en mayo de 2003, la pobreza abarcaba al 54% y la indigencia al 27, 7% de las personas” (Alonso y Di Costa, 2006).

y estructurados por un sistema de condicionalidades (que incluía controles de salud, de asistencia escolar y contra-prestación laboral o de capacitación de los padres) para el acceso y percepción de bienes y servicios. Se observa, como tales planes se ubican dentro del modelo de protección social “asistencial”, presentando un carácter temporal, particular y de emergencia:

Las acciones asistenciales deben dirigirse a los focos de la pobreza o grupos vulnerables. Los beneficios serán concedidos a aquellos que demanden a una agencia local, de acuerdo con las disponibilidades y la demostración o prueba (test de medios) de la incapacidad de los individuos para suplir, por sí mismos, sus necesidades personales y familiares. El acto de recibir un beneficio, aunque tenga carácter semipermanente, no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario. (Fleury y Molina, 2003: 8).

Simultáneamente, y como parte de la reconversión del plan Jefes, a nivel del discurso estatal va apareciendo una fuerte crítica hacia programas “asistenciales” basados en la asistencia estatal sin promoción, y son tematizados como clientelares-tutelares, enfatizando que estos no se estructuran desde una noción de derechos ciudadanos (Ambort, 2011).

De esta forma, rastreando tal proceso de reconfiguración de los planes

de ingreso estatales, la AUH aparece como extensión de dicho proceso, ampliando la cobertura a la población en condiciones de informalidad laboral o desocupación. Tal traspaso, puede pensarse como un mecanismo de extensión de la garantía de derechos, disminuyendo la focalización y las condicionalidades de percepción, aumentando la cobertura en relación a la nueva población destinataria⁴.

Es interesante observar, en el nivel simbólico de tal proceso de reconfiguración de las políticas de ingreso, cómo se va produciendo un giro discursivo en la manera de nombrar a los destinatarios de los planes anteriores. Se pasa sucesivamente de un destinatario individualizado y adjetivado en relación a su condición laboral, “Jefe o Jefa de Hogar desocupado”, a un destinatario colectivo acompañado de un objetivo axiológico-programático “Familias por la Inclusión Social”, para llegar a la “Asignación Universal por Hijo para la protección social”, en la cual el destinatario se nomina

como “universal”, y el fundamento de su percepción es la protección de los hijos. Se observa así como la nueva ingeniería social de protección social que implica la AUH es acompañada con estos valores y discursividad particular, entendida como respuesta a la crisis del paradigma neoliberal de políticas sociales, con su correspondiente paradigma argumentativo.

¿Puede entenderse entonces que se inaugura un nuevo perfil de política social, basado en un concepto de derechos sociales universales? Para avanzar en la respuesta a esta pregunta, es necesario volver a la caracterización inicial. A partir de la descripción realizada sobre los cambios acontecidos en los planes de ingreso social, vemos que la AUH puede pensarse como un avance hacia modalidades características de la “seguridad social”, principalmente como la ampliación de la garantía del derecho de protección social hacia los menores a cargo, ya no por selección discrecional y/o por defecto, sino por medio de la modificación de la ley de asignaciones familiares, extendiendo la protección hacia sectores desocupados y ocupados informales lo cual la enmarcaría en un perfil “cuasi-universal”⁵.

A diferencia de las políticas asistenciales, que generan una relación social de “ciudadanía invertida” (Fleury y

4 En el plan Jefes, la focalización se dio por defecto, accedieron quienes llegaron primero, actuando mecanismos clientelares y discrecionales en la selección “Los destinatarios del programa de empleo eran jefes o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años. Las familias con hijos discapacitados estaban exentas a este tope, y también tendrían una partida especial para las embarazadas. Para recibir ese subsidio, los beneficiarios solo debían firmar una declaración jurada acreditando la falta de empleo, y estaban obligados a vacunar a sus hijos y enviarlos a la escuela. Con el objetivo de promover la reincorporación de trabajadores en los rubros de la producción más afectados, el programa incluía tanto la posibilidad de capacitarse como de que el subsidio fuera incorporado como parte de un salario mayor.” (Golbet, 2006, p. 339).

5 Se discuten, posteriormente, los alcances y limitaciones en torno a la universalidad e igualdad en el goce de derechos sociales que implica la AUH, así como determinadas particularidades en torno a creación.

Molina, 2003), en la que el destinatario sería objeto de la política debido a su propio fracaso social; la AUH brinda la asignación desde otro enfoque: se extiende el derecho de las asignaciones familiares, antes ligado exclusivamente a los trabajadores formales. Se comienza a identificar y presentar a la situación económica-social imperante como causa principal de situaciones de desempleo y de empleo informal. Entonces, el derecho a percibir la AUH se vincula a una idea de justicia redistributiva, que reconoce las limitaciones del sistema socio-económico como causa de situaciones de vulnerabilidad y la responsabilidad estatal ante tales situaciones. Se “desculpabiliza” al sujeto de su propia situación y se le reconoce el derecho de percibir la asignación, ya que debido a la situación del mercado y la economía no pueden acceder a un puesto laboral formal.

Cómo ya se explicitó, la cobertura se vuelve “casi universal”, sectorizado en quiénes quedan fuera del empleo formal, dando por supuesto que los estratos de trabajadores formales perciben junto a su salario la asignación correspondiente, y que los estratos más elevados con un ingreso superior, pueden hacer frente de manera autónoma a las necesidades de reproducción familiar. Si bien el “test de medios” sigue presente y estamos ante una política de transferencia “condicionada” de ingresos (TIC), las condicionalidades se vinculan ahora solo a los controles de salud y educación de los menores. Ya no se exige una contraprestación laboral y/o de

formación de los mayores a cargo como en los planes anteriores. Así, si bien se reconoce este punto como un avance en términos de una garantía cada vez más igualitaria de derechos, el derecho a la percepción de ingreso por menor sigue estando ligado a la categoría laboral, empleado/ desempleado de los mayores, y no a un derecho universal de protección por niñez.

Tal principio de cobertura se separa también del modelo corporativo (Esping-Andersen, 1993) de seguro social, extendiendo la protección más allá de los sectores del empleo formal. Así, la AUH se puede enmarcar en el “modelo de seguridad social”, conceptualizado como

“conjunto de políticas públicas que inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido (...) basado en desvincular los derechos sociales de la relación contractual establecida para los asalariados. (...) El acceso a los beneficios sociales depende únicamente de la necesidad de los individuos”(Fleury y Molina, 2003, p. 9).

En ese sentido, la AUH plantea avances en la garantía de derechos ciudadanos, extendiendo la cobertura, a partir de un sistema de redistribución, independiente de la capacidad contributiva de cada ciudadano. Asegurando desde un concepto de derecho (y no ya como beneficio circunstancial) a quienes no logran ingresar en

la economía formal. Este cambio de perspectiva se puede evidenciar también en el cambio institucional del gerenciamiento de planes de ingreso, pasando de un ministerio particular a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

La AUH plantea una redistribución que generaría un “compromiso entre clases”: entre los incluidos en la economía formal –que aportan al sistema fiscal– y los sectores desocupados/ocupados informalmente. Tal mecanismo redistributivo se vuelve controvertido a la hora de presentarlo a la opinión pública y, particularmente, a la clase media. La “novedad” que implica la extensión de las asignaciones familiares hacia sectores desempleados, es percibida como un privilegio por determinadas categorías de la clase media. Estos quedarían excluidos de tal “privilegio” extrasalarial, naturalizando así la asignación familiar que perciben y la posibilidad de acceso a la economía formal.

En las categorías de ingresos mayores se genera una demanda hacia el Estado en relación con las imputaciones impositivas que deben afrontar, las cuales aportan a los recursos fiscales que financian las políticas sociales. Al respecto, es interesante el planteo de Fleury: “Sin embargo, el argumento no se sostiene, cuando se observa que la mayor parte de los recursos son aportados por las empresas, que pasan estos costos a toda la sociedad a través de los precios de sus productos” (Fleury, 2003, p. 16). En

última instancia, lo que está en discusión es el principio político-ideológico de redistribución: el vínculo entre contribución, financiación, subvención y la percepción de la AUH. Lo cual plantea una tensión previa a la posibilidad de concreción de una política de protección a la niñez pensada desde cánones totalmente universales, desvinculado de la categoría ocupacional de los mayores a cargo.

El principio de legitimidad de una garantía planteada en términos universales, sin distinción de categoría ocupacional, de nacionalidades, se transforma así en una temática controvertida, sobre la cual es necesario seguir tematizando y analizando en toda su complejidad. Lo cual, traería a colación la necesidad de una reforma de la estructura impositiva vigente, en pro de un sistema más progresivo, como de la rendición de cuentas de los recursos externos (de organismos internacionales) que aportan a la subvención de este tipo de política, los cuales, a su vez, imponen condiciones.

Así, a partir de la caracterización y el análisis introductorio realizado, se puede afirmar que la AUH puede inscribirse en un modelo de política de protección social “híbrida”. Por una parte, encontramos rasgos propios de los “Estados de Bienestar institucionales” (Esping-Andersen, 1993). Estados que se estructuran con políticas dirigidas a toda la población, universalistas, y abarcan un compromiso institucionalizado de protección social. En este

caso, se supera el principio articulador del Estado “corporativista”, ya que se amplía la asignación por hijo o hija hacia sectores informales y/o desocupados, acercándose a los cánones del bienestar institucionalizado de manera universal. Ahora bien, siguen apareciendo elementos que lo vinculan a políticas de corte neoliberal, ligadas a los Estados de bienestar denominados “residuales”, desde los cuales la responsabilidad estatal aparece cuando la familia o el mercado fallan, limitando sus obligaciones a los grupos más necesitados. Como se explicitó, se extiende la percepción de la asignación, pero de manera focalizada, con condiciones diferenciales de acceso en relación a los trabajadores formales, no llegando a conformar un mecanismo totalmente universal. Tal sería el caso de los denominados Estados de Bienestar socialdemócratas, o de “subsidio a los ciudadanos” que ofrece un subsidio básico e igual para todos, independientemente de sus actividades, aportaciones y rendimiento previo” (Esping-Andersen, 1993, p. 43). En la AUH sigue presente el mecanismo de “comprobación de medios”, característico de las políticas asistenciales de los Estados de bienestar liberales:

Los subsidios favorecen principalmente a una clientela con ingresos bajos, generalmente la clase obrera, dependientes del Estado (...) las reglas para estos derechos son estrictas y a menudo están asociadas a un estigma; los subsidios, por lo general, son modestos (...) La consecuencia es

que este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político entre los dos (Esping-Andersen, 1993: 47- 48).

Desde esta perspectiva, no se desconocen, ni desmerecen, los avances de la AUH en la extensión de la garantía de un derecho vinculado históricamente a la categoría ocupacional del empleado formal, como un avance en la extensión de derechos ciudadanos, con su correspondiente descenso en los niveles de mercantilización en la protección social (el ingreso que percibe esta población, los servicios de educación y de cuidado sanitario los garantiza el Estado).

Ahora bien, si es evaluada desde la noción de una política social universal, dirigida hacia la totalidad de la ciudadanía, la AUH sigue presentando rasgos de las políticas neoliberales, en lo que respecta a los criterios de accesibilidad, condicionalidad y de diferenciación social. En este sentido, la asignación monetaria percibida sin bien agrega un ingreso a los sectores que perciben menos que el salario mínimo y a los sectores desempleados, no equivale a un seguro de desempleo brindado de manera universal, ni a un ingreso universal de protección por

menor que se independice de las condiciones laborales de sus padres.

“Esta medida del Ejecutivo, en cambio, marca una clara diferencia respecto de una política pensada en clave de sistema de asignación/ ingreso universal por niñez, en el que los derechos se encuentran en cabeza de los niños, niñas y adolescentes, y el adulto solo aparece como un intermediario operativo, y no como titular del beneficio”. (Pautassi y Arcidiácono, 2010: 236).

A su vez, la AUH mediante su sistema de condicionalidades⁶ en relación a los menores de edad, fomenta el uso de los servicios públicos de salud y educación (servicios públicos descentralizados a nivel provincial). Tal aspecto es otro de sus puntos restrictivos a la hora de conceptualizarla como una política de corte universal. El sistema de condicionalidades no está presente a la hora de percibir la asignación familiar en trabajadores formales. En este punto es necesario destacar que si bien la AUH busca integrar una política de ingreso, con componentes de fomento de educación y cuidados sanitarios, cabe preguntarse también –quizás en el largo plazo–, la incidencia no solo cuantitativa de esta intencionalidad, sino también la incidencia cualitativa

6 El sistema de condicionalidades ha ido cambiando, desde la instrumentación del Plan Jefes. Antes se requería que los padres realicen una contraprestación laboral (además de los controles sanitarios y de asistencia escolar de los menores), que generalmente se asociaba a actividades de baja productividad. Actualmente el foco se traslada al componente de cuidado en salud y educación de los menores a cargo.

de la educación, la autogestión de cuidados de salud, las brechas cualitativas entre los sistemas públicos (descentralizados, y desregulados por el nivel estatal nacional) y los privados.

En lo que respecta al modelo de familia que implica la política de la AUH, se puede pensar que supone un destinatario al que es preciso asistir, tutelar en el cuidado de los hijos. Se busca que las personas responsables de los niños, niñas y adolescentes cumplan con su cuidado, en materia de salud y educación. A partir de esto, el sistema de condicionalidades deja entrever una imagen de “familia destinataria” que vive en la pobreza, la cual no se manifiesta solo por carencias materiales, sino por carencias de nivel cultural, incluyendo de esta manera una generación pobre que se ha socializado en condiciones de vulnerabilidad y precariedad. Así, las prestaciones estatales ponen énfasis en la capacitación, el cuidado sanitario, con el fin de dotar a las familias de capitales que exceden lo económico y que pueden ser potenciales recursos para el quiebre intergeneracional de la pobreza. En relación a la “desfamiliarización”⁷ se puede pensar que los servicios sociales de salud y educación primaria y media están cubiertos por el Estado, no así servicios de guardería, lo cual ayudaría al fomento de la inserción laboral de ambos pa-

7 Se hace referencia a las posibilidades que brinda el Estado o el mercado para el cuidado de los miembros dependientes de la familia (niños, ancianos, enfermos).

dres (en el caso de haberlos). En este sentido, la agenda de planificación de políticas de protección social sigue teniendo prioridad la cobertura de necesidades básicas, de cuidado y educación, sin problematizar la igualdad de género. En este aspecto, también aparece la articulación de la AUH los planes Nacer y Sumar, planes que brindan asistencia médica-sanitaria a embarazadas dotando a la madre de conocimientos sobre el cuidado durante el embarazo. Así, la instrumentación de la política lleva implícito que debe haber un miembro de la familia responsable de los menores de seis años, que permanezca en la casa realizando las tareas de cuidado. La normativa plantea al respecto que la asignación se liquidará a uno solo de los padres “priorizando” a la mamá. En este caso, tal aclaración y normativización plantea un enfoque de género que asigna hacia la población femenina las normas y costumbres tradicionales de cuidado y responsabilidad doméstica, y al hombre el rol de trabajador externo al hogar.

Finalmente, desde los diferentes puntos analizados, la AUH como política estatal se vincula elementos característicos de diferentes perfiles de políticas de protección social ligados a diferentes tipos de Estados de Bienestar asociados a modalidades particulares de garantía de derechos sociales. Encontramos elementos socialdemócratas como los servicios de educación y salud que son universales (públicos y gratuitos); también el derecho de

percepción de un ingreso extra por menor a cargo, propio del trabajador formal, se extiende hacia otros sectores, con la particularidad de vincular esta extensión a un sistema condicional que no se le exige a los trabajadores registrados. Tal sistema condicional y la cobertura “cuasi universal”, destinada a los sectores de menores ingresos informalizados, se vincula con rasgos característicos del Estado neoliberal. En este sentido, es interesante traer a colación la conceptualización de Lo Vuolo y Barbeito (1998), la cual caracteriza al Estado de Bienestar argentino como un “híbrido institucional”:

El EB de Argentina se construyó como un híbrido institucional, en el cual prevalecía una dinámica afín con un régimen ‘meritocrático’ o ‘corporativo’ (cuyos programas principales eran previsión social, seguros sociales de salud u ‘obras sociales’, y asignaciones familiares), pero que también contenía instituciones propias del llamado modelo ‘institucional-redistributivo’ o ‘social-demócrata’ (educación y salud públicas). Con poco peso presupuestario y de modo inorgánico, funcionaban programas asistenciales no estructurados, acordes con el denominado modelo ‘liberal’ o ‘residual’. (...) Esta ‘red de seguridad social’ se sostenía fundamentalmente sobre una ‘red de seguridad laboral’ (...) Los sectores postergados recibían beneficios (generalmente de menor calidad) por ‘cascada’ o ‘goteo’, particularmente en el componente universalista (183-184).

Derechos sociales-igualdad sustantiva: mecanismo condicional, alcances, limitaciones y tensiones

Desde la caracterización general realizada sobre el perfil de política que representa la AUH, se analizan de manera particular los derechos que implica su instrumentación. Tal análisis se basa en parámetros internacionales, aludiendo al Pidesc y a las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) planteadas en torno a las medidas afirmativas necesarias para lograr igualdad sustantiva en la garantía de tales derechos.

Para comenzar, se retoman las particularidades de la puesta en marcha de la AUH. Los destinatarios son personas desocupadas, —que no perciben otro plan social⁸, ni pensión, subsidio, etc.—, empleados informales no registrados, trabajadores de temporada que no perciban ingreso en los periodos no laborables, personas privadas de la libertad que desarrollen tareas dentro de las unidades penitenciarias, trabajadores inscriptos en el régimen de monotributistas sociales, trabajadores domésticos, todos ellos que no perciban más que el salario mínimo vital y móvil⁹. Los titulares deben tener el documento

nacional de identidad (DNI), por ende, ser ciudadanos y residentes argentinos (residencia mínima de tres años).

El concepto de la percepción de la asignación monetaria es por “cada menor a cargo”¹⁰. Estos deben tener DNI, residir en el país y encontrarse registrados en el ANSES. La modalidad de percepción es condicional, cobrando de manera mensual el 80% de la misma, y el 20% restante se acumula, percibiéndolo al comienzo del año lectivo siguiente si se han cumplido los requisitos previstos. Se trata del cumplimiento de los controles sanitarios y de la regularidad en la asistencia escolar de cada menor a cargo, según corresponda a su edad: de manera general cumplir con el plan de vacunación obligatorio; las mujeres

(cobrándose hasta 5 hijos), y por discapacitado \$ 1500 sin límite de edad.) Decreto N.º 1602/09.

- 8 Excepto el plan Argentina Trabaja/ Manos a la Obra, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, y el Programa de Trabajo Autogestionado, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- 9 Fijado en \$3300 por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad, y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Dependiente de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (Resolución C.N.E.P.S.M.V.M N.º 4- 25 de Julio de 2013). El monto por menores de 18 años es de \$460

- 10 La expresión genérica de “menores a cargo”, incluye los casos de: “hijo matrimonial o extramatrimonial, adoptado o estar bajo guarda o tutela, o estar a cargo de un pariente por consanguinidad hasta 3º grado (abuelo, tío, hermano).” Las tutelas, consideradas como válidas para percibir la AUH, son aquellas otorgadas por medio de sentencias dictadas por juez competente. (Artículo 14.º de la Resolución ANSES D.E.-N N.º 393/09). El vínculo debe acreditarse “presentando Información Sumaria Judicial, o en su defecto, informe de profesional competente del Ministerio de Desarrollo Social, que acredite, a la vez, las siguientes condiciones: parentesco, convivencia con el niño, adolescente o persona discapacitada, que se encuentre a su cargo; y que no exista guardador, tutor o curador designado judicialmente, acreditando el vínculo con el original y copia de la Partida de Nacimiento, DNI actualizado (del menor de 18 años), copia certificada de la Sentencia de Tutela o Guarda y con la documentación actualizada que acredite la identidad del Tutor/Guardador. Fuente: página web oficial. ANSES. Junio 2013.

embarazadas, y niños de los 0 a 5 años su inscripción al Plan Nacer o Programa Sumar; desde los 5 hasta los 18 años la asistencia a la escuela pública. Para el control de tales requisitos, se utiliza una libreta por cada persona menor de edad llamada “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación” o “Formulario de la Seguridad Social, Salud y Educación”, y una declaración jurada sobre el cumplimiento de los requisitos.

A partir de estas características, es posible identificar qué derechos se están promocionando desde la puesta en marcha de la AUH. Desde el enfoque de los derechos humanos acordados en el PIDESC y en el Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos de 1976, se identifican derechos, y a su vez, desde los comentarios generales sobre estos, se complejiza su análisis de manera contextual. Los pactos aludidos, hacen referencia a compromisos político- interestatales en materia de derechos humanos, con lo cual pueden tomarse como referencia en cuanto a los avances o estancamientos en la promoción y garantía de los mismos.

Los artículos 10 y 11 del PIDESC reconocen el derecho de protección, asistencia, cuidado y educación de niños y adolescentes, el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de

existencia.”¹¹ (Pidesc, 1976). Así, el derecho de la percepción de un “ingreso extra” por menor a cargo, característico de los trabajadores formales, se extiende a la población que no se encuentra en estas condiciones.

El PIDESC establece el derecho a la salud (Art. 12) y a la educación (Art. 13) e insta a los Estados a adoptar medidas para asegurar la “plena efectividad” de estos derechos. El Artículo 12 del PIDESC, plantea medidas tendientes a la reducción de la mortalidad y la mortalidad infantil, el sano desarrollo de los niños, la prevención y tratamiento de enfermedades, y la “creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de maternidad”¹². En materia de salud, la condicionalidad liga a la percepción de la AUH con el Plan Nacer, Plan Sumar (dirigidos a ciudadanos sin obra social) y el Plan de Vacunación Obligatoria (dependientes de Ministerio de Salud de la Nación).

En Argentina, el derecho a la educación y a la salud aparece como derechos que garantiza el Estado de manera universal, añadiendo una política de fomento, que puede entenderse como medida afirmativa y promocional para los sectores más desfavorecidos económicamente ante condiciones de desigualdad social.

11 Artículo 11. Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y Culturales. 1976.

12 Artículo 12. Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y Culturales. 1976.

De esta manera, el recurso monetario y el mecanismo condicionado para su percepción, aportan a la accesibilidad del derecho a la educación y la salud, ya que no solo se brindan desde el Estado, sino que se promociona el ejercicio y goce de los mismos. Desde este cruce de políticas (sistema público de educación, de salud y AUH), podemos pensar en una visión de los derechos sociales desde la universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los mismos. Sin un mecanismo de ingreso que apunte la economía familiar para hacer frente a los gastos indirectos que conlleva la educación, difícilmente las poblaciones más carenciadas logren acceder a esta. A su vez, el contacto con la escuela y con los organismos sanitarios, conlleva una apropiación no solo en término de “bienes y servicios”, sino que se acrecienta el capital cultural y social de estos sectores al acceder a información sobre salud, cuidados, prevención, etc.

Así, la AUH, puede pensarse como un instrumento en pro de la igualdad sustantiva en el ejercicio de derechos- con tendencia a la universalización- entre los empleados formales y los informales y/o sectores desocupados; como una política redistributiva dirigida a los sectores que quedan fuera del sistema formal de la economía de mercado. Ahora bien, visto desde la óptica de la equidad, se observa al respecto una limitante en tanto que la percepción del ingreso sigue siendo condicional y focalizada. Los ciudadanos que

perciban montos superiores al salario mínimo vital y móvil por pequeña que sea la diferencia quedan fuera de esta. Al respecto es un debate abierto el que se plantea sobre tal modalidad: “hay que plantearse cuál es el error que resulta más tolerable: si incluir a quienes ‘no lo merecen’ o excluir a quienes así lo requieren, en tanto muchas veces, la línea divisoria por ingresos en niveles tan bajos es muy difícil de ponderar (Pautassi y Arcidiácono, 2010: 237).

El Decreto que instituye la AUH expresa:

Esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. [...] Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona. Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo... (Decreto 1602/2009. Poder Ejecutivo Nacional 29 de Octubre de 2009).

Se observa que tal política se operativiza como extensión del régimen de asignaciones familiares de los trabajadores formales, con una concepción de futura empleabilidad de los mayores. Así, el fundamento de percepción es la extensión de un derecho hacia una población sobre la que se

aspira logre obtener un puesto en el mercado de trabajo formal.

En este sentido, se enfatiza en la necesidad de pensar nuevas categorías que den cuenta de las posibilidades del ejercicio de derechos y justicia- bilidad de los mismos, en un mundo dónde emerge una “nueva cuestión social” (Beck, 2000; Rosanvallon, 1995), en el cual amplios sectores de la población ya no son necesarios para la reproducción del sistema ni como productores -mano de obra- ni como potenciales consumidores. Ante la complejidad de las sociedades actuales, atravesadas por desigualdades económicas, culturales y políticas, se hacen necesarias políticas de garantía de derechos sociales que atiendan a tales problemáticas, asegurando un piso de ingreso y protección universal, además de políticas destinadas a la reducción del desempleo.

Por otra parte, si bien se tematizan los “derechos sociales” desde una taxonomía que los separa de los llamados “derechos civiles y políticos”¹³, se enfatiza que estos no pueden pensarse de manera aislada¹⁴. En este sentido, la pro-

13 Esta taxonomía es utilizada con fines analíticos-ordenatorios, en base a los pactos Internacionales que los declaran. Sin bien tal división puede asociarse a la distinción teórica de los mismos que distingue a las obligaciones estatales positivas (medidas activas) y negativas (límites, garantías y protección al ciudadano) que generarían unos y otros; se adscribe a la noción de derechos igualmente exigibles, los cuales no implican un principio que haga que la garantía de unos sea prioritaria sobre otros.

14 Sobre los motivos históricos-políticos por los cuales la Comisión de Derechos Humanos de

puesta de Abramovich (2005) sobre los derechos humanos se torna pertinente, planteando un desafío analítico para comprender los mismos desde un enfoque integral, admitiendo que todos los derechos implican en mayor o menor medida acciones y omisiones por parte del Estado, lo cual los sitúa en un mismo nivel de exigibilidad:

Podría decirse entonces que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenatorio, clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un *continuum* de derechos, en el que el lugar de cada derecho esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen (Abramovich, 2005:6).

Así, si profundizamos el análisis incluyendo las variables sociales de desigualdad y vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos socialmente, nos encontramos que la garantía de estos derechos llamados “sociales”, son condición de posibilidad -de mutuo refuerzo- del ejercicio de la libertad, de la participación social y política, generando mayores condiciones de igualdad (no como condición suficiente, sino al menos como piso de posibilidad de ejercicio de libertades y

Asamblea General de Naciones Unidas, decide la creación de Pactos diferenciales Véase Texier, en “Construyendo una agenda para la justicia- bilidad de los derechos sociales.” CEJIL, San José de Costa Rica, 2004.

capacidades ciudadanas políticas, culturales, sociales).

Partiendo de esta primera tematización sobre los derechos que incumbe una política con el perfil de la AUH, es posible avanzar en el análisis tomando en cuenta las observaciones generales realizadas por el comité DESC en relación a los principios de igualdad y la no discriminación en el ejercicio de los derechos aludidos. Las medidas afirmativas ligadas a los derechos proclamados en el PIDESC, se refieren a medidas concretas llevadas a cabo por los países con el fin de lograr mayor garantía de los derechos sociales. Pueden analizarse tales medidas en relación al logro de la igualdad sustantiva (en sus logros y/o limitaciones), más allá de lo planteado en el plano formal del PIDESC.

Según la observación general N.º 20 del Comité DESC, la discriminación se relaciona constantemente con las diferencias de género, discapacidad, orientación sexual, ideológica, política, raza, nacionalidad, origen social, edad. Se reclama a los Estados parte a generar medidas o leyes que asistan a poblaciones estigmatizadas, o históricamente discriminadas, respetando las diferencias en diversos ámbitos. Así, es interesante que desde la misma observación se reconozca la diferencia entre la *discriminación formal*- y se inste a generar políticas y medidas tendientes a disminuirla- y la *discriminación sustantiva*- la que se desarrolla en la práctica cotidiana hacia sectores

estigmatizados histórica y/o culturalmente, instando a los Estados a generar medidas diferenciales que atiendan a tales poblaciones.

Se puede pensar que la AUH al elevar los pisos de ingreso, representa una medida tendiente a reducir la desigualdad formal en lo atinente a la extensión del derecho a percibir una asignación monetaria por menor a cargo, a la vez que nivelar de manera sustantiva el acceso a servicios públicos (salud y educación), promoviendo el goce de tales derechos mediante el sistema de condicionalidades¹⁵. Este hecho, sin desconocer que las grandes diferencias de ingreso entre sectores sociales, los servicios de educación y salud privada a los que acceden los sectores medios y medios altos, y la brecha cultural que se genera en torno a tales desigualdades siguen existiendo. Tal brecha cualitativa aparece como un gran desafío a afrontar en pro de la igualdad de derechos humanos, así como medidas tendientes a la reducción de la distribución inequitativa del ingreso.

Profundizando sobre las dimensiones que atañen al principio de igualdad sustantiva, en lo atinente al género, se observa que el padre, madre o tutor pueden ser titulares. Ahora bien, como se ha señalado, en la práctica son las mujeres la proporción mayoritaria de titulares, manifestado

15 En relación a los destinatarios con capacidades diferentes o discapacitados, la asignación prevé un monto monetario superior, lo cual también se plantea como medida compensatoria (en pro de la igualdad de oportunidades).

también en la normativa que otorga “prioridad” a las madres¹⁶:

El análisis de la AUH y de las mujeres que la perciben nos permite ver que esta asignación, al igual que la mayoría de los programas implementados con anterioridad, sigue ubicando a la mujer en el lugar de madres y, como consecuencia de esto, responsables del cuidado y la reproducción familiar. En el diseño de la AUH, no se prevé una instancia que les permita a las mujeres plantearse estrategias para cambiar las relaciones tradicionales de género, sino que, por el contrario, se las reubica en su lugar tradicional (Goren, 2011: 13).

En relación a la igualdad de género, el artículo 3 del PIDESC, insta a los Estados parte a tomar medidas en relación a la igualdad entre hombres y mujeres para gozar de los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto el comentario general N° 16 particulariza “...los Estados Partes debe integrar en los planes nacionales de acción a favor de los derechos humanos estrategias adecuadas para garantizar la igualdad de derechos del hombre y la mujer al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.” (Comité DESC.

16 “En relación con el alto nivel de mujeres, es destacable que desde la promoción del programa hubo un explícito interés y búsqueda de que las titulares del beneficio fueran las mujeres, tal como se expresa en la Resolución 393 de la ANSES, en su artículo 10. En la misma dirección, un funcionario de la ANSES señaló “se instruyó para que fueran las madres quienes recibieran la asignación ya que ellas lo gastarán en lo necesario”. (Goren, 2011: 8. El resaltado es del autor).

ONU. 2005). De esta manera, si la asignación no es complementada con un sistema de cuidados públicos, que permita a los padres y/o tutores trabajar en condiciones de igualdad, se seguirían reproduciendo condiciones culturales que asignan exclusivamente a la mujer el rol doméstico de cuidadora de los miembros “dependientes” del hogar. Se manifiesta así la necesidad de conjugar tal medida afirmativa, con otras políticas de cuidado de menores, de cuidadores para ancianos y enfermos. La falta de un sistema público de cuidado, genera diferenciaciones no solo entre los sectores formales e informales de la economía, sino también una desigualdad de género que atraviesa la categoría ocupacional.

En otro sentido, la observación de que las mujeres tengan prioridad en el cobro de la asignación por menor a cargo, puede pensarse como un elemento que la empodera en lo que atañe a la administración del dinero,

El ingreso percibido supone cierta estabilidad ya que, articulado con los demás ingresos monetarios y no monetarios percibidos, es una base de ingreso seguro que habilita a las mujeres a pensarse desde un lugar distinto, a negociar otros espacios familiares, a proyectar trayectos formativos que les permitan mejorar su condición y el bienestar general de sus hogares. (Goren, 2011: 14)

Ahora bien, el rol doméstico asignado por la costumbre no es puesto en cuestión:

El género alude a las expectativas y presupuestos culturales en torno al comportamiento, las actitudes, las cualidades personales y las capacidades físicas e intelectuales del hombre y la mujer sobre la base exclusiva de su identidad como tales. Las hipótesis y las expectativas basadas en el género suelen situar a la mujer en situación desfavorable con respecto al disfrute sustantivo de derechos, como el de actuar y ser reconocida como un adulto autónomo y con plena capacidad, participar plenamente en el desarrollo económico, social y político y tomar decisiones sobre sus circunstancias y condiciones propias. Las ideas preconcebidas sobre el papel económico, social y cultural en función del género impiden que el hombre y la mujer compartan responsabilidades en todas las esferas en que lo exige la igualdad. (Observación general N.º 16. Par. 14 “Comité DESC. ONU. 2005).

Vemos así, que la AUH se enmarca en el perfil que asumen mayoritariamente los programas de transferencia de ingreso condicionado en la región en lo atinente a la desigualdad de género:

Se asientan en supuestos maternalistas y solo de manera relativamente marginal contemplan o promueven a las mujeres como trabajadoras y, todavía en menor medida, a los hombres como cuidadores [...] ninguno de los programas promueve una reorganización de roles en el ámbito doméstico. [...] En ausencia de incentivos, dichos cambios son poco probables. Más bien

los programas parten y aprovechan capacidades genéricamente construidas, en particular el que las mujeres sepan gestionar mejor los recursos y el cuidado de niños/as. [...] estos programas valoran a las mujeres en tanto madres pero no necesariamente en tanto ciudadanas o trabajadoras (Martínez Franzoni y Koen Voorend, 2008: 125).

Otra de las variables que atañen al “principio de no discriminación”, se asienta en los criterios de accesibilidad que plantea la AUH. Se superan mecanismos que otorgan márgenes de designación discrecional, que asignan recursos según afinidades políticas, favoritismos y/o poblaciones con mayor poder de presión. De esta manera, características personales ligadas a la raza, religión, creencias políticas, entre otras, quedan excluidas de consideración para ser receptor de la asignación.

El requisito indispensable para ser titular es el documento nacional de identidad, para posteriormente acceder a la documentación que acredita las condicionalidades requeridas. Tal exigencia inicial lleva implícitas dos cuestiones en relación a la “igualdad sustantiva” a la que hace referencia el comentario general del Comité DESC: por un lado, el criterio es el de ciudadanía ligada al Estado nacional, la cual es habilitante a estos derechos. Por otra parte, cabe señalar las dificultades que tal requisito puede significar para las poblaciones más carenciadas, más distanciadas geográficamente de

los centros urbanos. En este sentido, la AUH, también debería complementarse con una política de acceso a la documentación, llegando a los territorios más vulnerables.

Bajo la figura de “otras condiciones sociales” (Observación General DESC N.º 20) se ejemplifican, y se complejiza el listado de características de grupos históricamente discriminados, instando a los Estados a realizar acciones en pro de la igualdad de trato, de oportunidades, y de generación de una cultura que abandone los ideales de la superioridad de un grupo específico sobre otro. En este sentido, se habla de que el Estado debe “respetar, proteger y cumplir”, así como “Promocionar, promover y facilitar”. Así, la igualdad formal –la no discriminación de titulares– planteada desde la argumentación de la AUH, es preciso pensarla en relación con las particularidades del sistema condicional de percepción y las problemáticas socio-culturales de los sectores más vulnerables: la idea de familia subyacente (quien cuida los menores a cargo), las dificultades prácticas que implica acceder a los documentos requeridos para recibir la asignación, la obligatoriedad de controles para unos menores si y otros no, el límite en la cantidad de hijos a cubrir con la asignación, la vinculación de la percepción del ingreso a la categoría ocupacional de los adultos a cargo, aparecen como discriminaciones indirectas a tener en cuenta para profundizar los principios de igualdad

sustantiva de este tipo de medida afirmativa de derechos sociales.

Consideraciones sobre la legitimidad de la garantía de la AUH como derecho social universal

De acuerdo a lo analizado hasta aquí, la AUH como política de asignación de un ingreso básico presenta avances en cuanto a los planes sociales que le anteceden, así como determinadas limitaciones para pensar tal asignación como derecho social universal. Un dato que es necesario destacar es la modalidad de surgimiento: la medida se hace efectiva por medio de un decreto de necesidad y urgencia, sin su paso por el debate parlamentario, a pesar de existir variados proyectos sobre la temática. Según Pautassi y Arcidiácono, “Es claro que una decisión como esta, avalada legislativamente, contribuiría a darle mayor legitimidad institucional y política, en tanto garantizaría consensos básicos en torno al rumbo de las políticas sociales en nuestro país.” (Pautassi y Arcidiácono 2010, p. 235).

Más allá de las diversas interpretaciones coyunturales que pueden realizarse sobre este hecho, se destaca que el surgimiento de la medida se aleja de los cánones de una democracia constitucional que vuelva legítimas las medidas que involucran el respeto y la garantía de derechos sociales. La democracia constitucional planteada en los términos de Ferrajoli,

“reside precisamente en el conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio entre poderes, de límites de forma y sustancia a su ejercicio, de garantías de los derechos fundamentales, de técnicas de control y reparación contra sus violaciones. Un sistema en el cual la regla de las mayorías y la del mundo del mercado valen solamente para aquello que podemos llamar esfera de lo discrecional, circunscrita y condicionada por la esfera de lo que está limitado, constituida justamente por los derechos fundamentales de todos: los derechos de la libertad, que ninguna mayoría puede violar, y los derechos sociales -derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social y a la subsistencia- que toda mayoría está obligada a satisfacer” (2008: 27).

Siguiendo la conceptualización del autor, se destaca que el pacto de convivencia del “Estado social” de una democracia garantista, basada en la igualdad de derechos, se encuentra hoy en crisis desde el imaginario colectivo. Relacionando tal premisa con la realidad de surgimiento de la política analizada, se destaca como fundamental lograr acuerdos que otorguen legitimidad a una política de ingreso social de corte no contributivo, que se independice de los vaivenes del mercado laboral, y que asegure un mínimo ingreso para hacer frente a las necesidades de subsistencia e integración

social. La decisión de concretar la AUH por vía de un decreto, aparece así, como un “salto” sobre la división de poderes, a la discusión de la política desde parámetros parlamentarios.

Tal legitimidad y aceptación social son necesarias para lograr que este perfil de política se profundice, llegando a ser totalmente universal e igualitario, entrando en la esfera de lo “indecidible”, lo que otras mayorías posteriormente no podrán modificar:

“derechos fundamentales, los cuales, justamente por estar garantizados a todos y sustraídos de la disponibilidad del mercado y de la política, determinan la esfera de lo que debe o no debe ser decidido, sin que ninguna mayoría -ni siquiera por unanimidad- pueda decidir legítimamente violarlos o no satisfacerlos” (Ferrajoli, 2008: 32).

La modalidad llevada a cabo para implementar tal política, sin consensos previos, puede pensarse como un elemento que contrariamente a generar aceptación, genera en los sectores medios (formalizados) ciertas reacciones negativas, en contra de la aceptación de políticas de garantía igualitaria de derechos sociales. Este “cambio de noción de ciudadanía” presenta problemas de legitimación y aceptación, ya que buena parte del sentido común arraigado, observa a tales derechos de seguridad social, como derechos vinculados únicamente al trabajador formal, excluyendo así a los sectores que quedan marginados del mercado.

Desde tal mirada, la legitimidad de acceder a prestaciones estatales –como garantía de derechos– proviene fundamentalmente del carácter de “aportante” que luego retribuye en sistemas públicos de seguridad social. Así, las políticas de corte “universal” chocan con la visión liberal de que la situación económica es fruto del esfuerzo individual propio y voluntario. Se plantea así, la pugna en cuanto a los usos de los recursos públicos utilizados para la garantía de derechos sociales (mediante mecanismos redistributivos).

A pesar de esta limitación, se insiste en que la AUH significa un avance en relación con los planes de ingreso anteriores, los cuales eran planteados desde una situación de emergencia social, restringidos, con duración limitada, generando menores garantías. Así, se plantea como desafío a futuro la articulación y evolución de la garantía universal-igualitaria característica del “constitucionalismo social”. Teniendo en cuenta este punto, para profundizar los criterios de igualdad y garantía universal de derechos de protección hacia niños y adolescentes, uno de los lineamientos que se proponen, es la desvinculación de la percepción monetaria de la condición laboral y/o ingreso de los adultos a cargo. Se plantea la necesidad de un avance en torno a un ingreso universal por persona menor de edad, en la que los padres, las madres o tutores sean delegados del mismo y no titulares del derecho de protección.

Líneas finales de reflexión

A partir del análisis realizado sobre la AUH, se pueden esquematizar ciertos puntos clave sobre los alcances y limitaciones en lo que atañe a la garantía de derechos sociales basados en parámetros internacionales. En primera medida se enfatiza la ampliación de derechos de protección, antes asegurado solo a los menores a cargo de empleados formales. Con esta medida, los niños y adolescentes a cargo de mayores desempleados o empleados informales pasan a acceder a tal ingreso. Esta extensión se plantea como un avance hacia condiciones de igualdad y no discriminación en la garantía estatal de derechos sociales. Principalmente porque se superan los planes focalizados, temporales, con sistemas de acceso discrecionales.

En relación con lo dicho, hay desafíos pendientes en lo que atañe a la igualdad formal y sustantiva. La ley que se modifica para cubrir a los sectores mencionados, es la ley de asignaciones familiares para los trabajadores formales. La concepción del derecho sigue vinculada al mercado laboral y a la posibilidad/imposibilidad de acceder a un puesto formal. Tal punto se plantea como limitante, en el contexto socioeconómico actual, en el que el horizonte del pleno empleo se encuentra en crisis. De esta manera, se hacen necesarias políticas sociales que protejan a la población, independientemente del lugar que ocupen –o puedan ocupar– en el mercado productivo.

Otro punto de tensión que se destaca es el apuntalamiento que puede significar la AUH en materia de derechos de educación y salud para los sectores más vulnerables. Ahora bien, en términos de igualdad, los controles exigidos como mecanismo de condicionalidad para acceder a la prestación monetaria, no son exigidos a los demás sectores. Con lo cual el derecho de protección para menores, debe plantear a cada menor como titular directo, de manera universal e igualitaria hacia todos los sectores. Los mecanismos de fomento hacia los cuidados sanitarios y la educación, deben ser independientes del derecho a protección, que en este caso se materializa en una asignación monetaria.

La cuestión de género es otra de las dimensiones sobre la cual es necesario profundizar para lograr mayores márgenes de igualdad sustantiva. El género y sus implicancias no se problematizan, lo cual se manifiesta como una fuerte limitación a la profundización de condiciones de igualdad para ejercer el rol de cuidado familiar, así como el rol de proveedor/a de recursos provenientes del trabajo no doméstico. La modalidad de percepción de la AUH que sigue teniendo un sesgo de inequidad hacia la posición de la mujer asignándole, y reproduciendo, un rol doméstico.

Finalmente, con sus limitaciones y elementos pendientes de profundización es posible afirmar que la AUH opera disminuyendo brechas en

desigualdades sociales y puede pensarse como la base para lograr un sistema de protección social integral y universal, que debe complementarse con otras políticas sociales para problemáticas vinculadas a situaciones de vulnerabilidad de la población.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2005). Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados. En *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos* (Sao Pablo, Brasil). N.º 2. Disponible en http://www.surjournal.org/esp/conteudos/artigos2/esp/artigo_abramovich.htm.
- Alonso, G; Di costa, V. (2006). Cambios y continuidades en la política social Argentina, 2003-2010. En *Los Vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay. ¿Neo o Posneoliberalismo?* México: Porrúa.
- Ambort, M. (2011) "Fundamentos discursivos del Plan Nacional de Seguridad Alimenticia y Programa Familias por la Inclusión Social" ¿Nuevo Paradigma Argumentativo?" *Trabajo final de Grado de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Villa María*. Inédito. 2011. Manuscrito no publicado.
- _____. (2011). Fundamentos discursivos del Programa "Familias por la Inclusión Social". Hegemonía discursiva neoliberal: ¿Continuidades o Rupturas?, en Martínez F. *Lecturas del Presente. Discurso, política y sociedad*. Villa María: Eduvim.
- _____. (2013). "Nuevo paradigma argumentativo de políticas sociales: el caso de la Asignación Universal por

- Hijo (AUH)". *Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N. Cuyo*. "La Sociología frente a los nuevos paradigmas en la construcción social y política. Mendoza, Argentina y América Latina en el despunte del siglo XXI. Interrogantes y Desafíos." Mayo 2013. En prensa.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200A (XXI), Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.
- _____. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200A (XXI). Entrada en vigor el 3 de enero de 1976.
- Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work*. Londres: Polity Press.
- Cogliandro, G. (2010). "El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas". Fundación Siena, Apuntes 12. Marzo 2010. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena. www.fundacionsiena.org.ar
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2009). *Observación general N.º 20*. "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)". 42.º periodo de sesiones Ginebra, 4 a 22 de mayo de 2009.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Madrid: Editorial Alfons.
- El Magnànim.
- Ferrajoli, L. (2008). *Democracia y garantismo*. Edición de Miguel Carbonell. Madrid: Trotta.
- Fleury, S. y Molina C.G. (2003). *Modelos de Protección Social*. Buenos Aires: Indes.
- Golbet, L. (2006). Derecho a la inclusión o paz social. El programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina, en Franco y Lanzaro (coord.): *Política y Políticas Públicas, en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Goren, N. (2011). La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas? 10.º **Congreso Nacional de Estudios del Trabajo**: "Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas". Asociación Argentina de Especialistas en estudios del trabajo.
- IIDH. B. El Protocolo de San Salvador. En *La Justiciabilidad Directa de los derechos económicos, sociales y culturales*. Págs. 160-173.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A. (1998). *La nueva obscuridad de la política social*. Buenos Aires: Miño y Dávila/Cieep.
- Martínez, J. Koen Voorend. Transferencias condicionadas e igualdad de Género: ¿Blancos, negros o grises? *Revista Ciencias Sociales* 122: 115-131 / 2008 (IV) ISSN: 0482-5276.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2009). Asignación Universal por Hijo en Argentina Nota N.º 23. Informe económico N.º 70. *Cuarto Trimestre* 2009.
- Ministerio de Educación. (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la*

- Asignación Universal por Hijo. Noviembre 2011.
- Pautassi, L. y Ardidiácono, P. (2010). Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*. Centro de estudios legales y sociales. CELS. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010). Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N.º 88*, Buenos Aires: Cippec.
- Roca, E. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. En *Debate público*, reflexión de Trabajo Social. Año 1, N.º1.
- Rosanvallón, P. (1995). *La Nueva Cuestión Social*. Segunda parte. Buenos Aires: Manantial.
- Texier, P. (2004). *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*, San José, Costa Rica: CEJIL.

Fuentes:

- Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil Resolución N.º 4- 25 de julio de 2013.
- Decreto 1602/09 Asignaciones Familiares.
- Ley 24.714 Asignaciones Familiares.
- Página oficial Administración Nacional de Seguridad Social (Anses). Disponible en <http://www.anses.gov.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144>.

Recibido: 21/11/2013 • **Aceptado:** 20/3/2014