

La tensión seguridad social - asistencia en la Asignación Universal por Hijo para la protección social

The Tension Social Security - Assistance in Universal Child Allowance for Social Protection

Laura Garcés

Fecha de presentación: 27/09/17

Fecha de aceptación: 12/10/17

Resumen

El presente artículo recoge resultados de la tesis doctoral "Las condicionalidades de las políticas sociales desde una perspectiva relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por Hijo en la Provincia de San Juan", Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante AUH) amalgama en su misma definición componentes del campo de la seguridad social y del campo de la asistencia¹, entrando en una zona gris entre ambos sistemas. Esa zona gris está dada porque la AUH se aleja de las formas usuales de las políticas asistenciales de las últimas décadas por la extensión de su cobertura y porque representa la ampliación de un derecho que hasta el momento sólo tenían los hijos de los trabajadores formales, hacia los hijos de los

Abstract

This article presents results of the doctoral thesis "The conditionalities of social policies from a relational perspective of analysis: meanings and tensions of the Universal Assignment by Son in the Province of San Juan", PhD in Social Sciences, Faculty of Social Sciences, University of Buenos Aires, 2015.

The Universal Child Allowance for Social Protection (hereinafter AUH) combines components of the social security field and the field of assistance² into the same definition, entering a gray area between both systems. That gray area is given because the AUH moves away from the usual forms of assistance policies of the last decades by the extension of its coverage and because it represents the extension of a right that until the moment only had the children of the formal workers, to the children of informal and unoccupied workers.

Also because although it is possible to recognize care components in its design, at the same time

¹ La asistencia organizada en base al principio de necesidad, vinculada con las características de la persona y su situación; en tanto la seguridad social anclada en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores (en general, asalariados formales)

² The assistance organized based on the principle of necessity, linked to the characteristics of the person and their situation; while social security anchored in the recognition of the rights of workers (in general, formal workers).

trabajadores informales y desocupados. También porque si bien es posible reconocer componentes asistenciales en su diseño, al mismo tiempo puede colocarse por fuera de las características típicas de las acciones asistenciales y de promoción.

La definición de la AUH desde la asistencia también aparece en los actores involucrados en su implementación: tanto los agentes del Estado como de los beneficiarios la definen como una “ayuda” para aquellas familias que no tienen trabajo o cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, aunque las significaciones y argumentos en torno a estos términos tienen rasgos diferentes, según de uno u otro grupo. En el artículo analizaremos los componentes asistenciales de la normativa y discurso oficial de la AUH y las significaciones o construcciones de sentido realizadas en torno a la AUH como asistencia en los actores involucrados en su implementación.

Palabras clave

Asignación Universal por Hijo, Seguridad Social, Asistencia.

it can be placed outside the typical characteristics of the assistance and promotion actions.

The definition of AUH from assistance also appears in the actors involved in its implementation: both agents of the State and the beneficiaries define it as an "aid" for families that do not have work or whose income is insufficient to meet their basic needs, though the meanings and arguments around these terms have different traits, according to one or another group.

In the article we will analyze the assistance components of the normative and official discourse of the AUH and the meanings or constructions of meaning realized around the AUH as assistance in the actors involved in its implementation.

Keywords

Universal Child Allowance, Social Security-Assistance.

Los componentes asistenciales en el diseño y en el discurso institucional³

En el Decreto 1602/09 se define a la AUH como “un sistema no contributivo de asignación familiar”; “una prestación monetaria no retributiva”; “una modificación del Régimen de Asignaciones Familiares instituido por Ley 24.714/96”. Es decir, como vimos en el apartado anterior, se trata de una medida que se inscribe en el campo de la seguridad social en tanto forma parte del Régimen de Asignaciones Familiares, está destinada a trabajadores (en condiciones de desempleo o informalidad) con hijos a cargo y el organismo encargado de su implementación es la Administradora Nacional de Seguridad Social (ANSES).

Sin embargo, si bien en el decreto no aparece explícitamente el concepto de asistencia o la definición de la AUH como un programa asistencial, pueden identificarse conceptos que refieren al campo asistencial el cual está organizado alrededor del principio de necesidad y basado en las características de la persona y de su situación⁴. Por ejemplo, en los considerandos del Decreto:

- la necesidad de definir políticas destinadas a sectores sociales en situaciones de vulnerabilidad social: *“menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social”; “grupos familiares que se encuentren, desocupados o que se desempeñen en la economía informal”; “situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender”*. Este punto refiere al carácter selectivo de la medida y a la comprobación de medios para acceder al beneficio: es decir la acreditación de la condición de desocupado, trabajador informal con ingresos menores al salario mínimo o monotributista social. Un elemento diferencial de la asistencia es su carácter selectivo, lo que implica que está focalizado en un conjunto de la población delimitada en base a ciertas características; es decir, existe un procedimiento de selección para la implementación de la transferencia.
- Mediante este procedimiento, propio de la asistencia, se elige a quienes serán pasibles de la transferencia y quiénes no. De allí que la AUH al utilizar el criterio selectivo se acerca más al terreno de la particularidad y no de la universalidad⁵, en concordancia con el proceder de la técnica asistencial.
- las referencias a la pobreza: *“no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará un paliativo importante”; “no implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una*

³ Se considerará en este caso la definición presente en el anuncio presidencial de la AUH y la realizada por ANSES en su página web.

⁴ Ignacia Costa (2010) y Hintze y Costa (2012) describen a la AUH como en un límite difuso entre la asistencia y la seguridad social, al tener características propias de ambos sistemas.

⁵ Numerosas referencias bibliográficas lo plantean como una de las principales debilidades de la AUH y discuten en torno a la “universalidad” de esta política: Lozano y Raffo (2010: 3-33); Lo Vuolo (2010: 21); Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy (2011: 9-12); Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013: 20-28), entre otros.

población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal”⁶; “la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias”. El concepto de paliativo alude a una medida asistencial excepcional y transitoria⁷ porque el objetivo final es que todos (o la mayoría) puedan asegurar sus ingresos a través del trabajo formal.

- el carácter no retributivo de la prestación
- el establecimiento de condicionalidades para acceder al beneficio: “condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza”.

Y en la parte resolutive:

- la definición de la AUH como un *subsistema no contributivo* (Art. 1º)
- Se restringe el acceso a través del establecimiento de un parámetro como es el nivel de ingresos que responde a la lógica propia de la asistencia, puesto que sólo tendrán derecho a la AUH aquellas familias que no perciban “una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil.” (Art. 2º).
- la definición de las condicionalidades (Art. 14): “importa” esta característica propia de los programas de transferencias de ingresos condicionados destinados a la pobreza.

La idea de medida paliativa contra la pobreza aparece también en el anuncio presidencial:

“Si yo les dijera que con esto terminamos la pobreza sería un ejercicio de hipocresía o de cinismo. El que piense que con esto erradica la pobreza está mintiendo. [...] la asignación de este recurso que, reitero, no va a ser el fin de la pobreza pero confiamos [...] que puede constituir un paliativo para aquellos sectores que todavía no tienen la posibilidad de un trabajo decente”. (Cristina Fernández, 2009.)

Asimismo, la ANSES incluye a la AUH dentro de los programas de transferencias condicionadas implementados en América Latina y al mismo tiempo dentro del régimen de asignaciones familiares. En su página web describe:

“Los programas de transferencias condicionadas son utilizados por distintos países de la región como mecanismo de lucha contra la pobreza y la desigualdad. El objetivo básico de estas políticas es focalizar las transferencias monetarias sobre familias con hijos menores de edad en situación de vulnerabilidad social, y condicionar las mismas con el fin de fomentar tanto el cuidado de salud como la formación de capital humano de los niños. Con los Decretos 1602/09 y 446/11, el gobierno argentino buscó extender los beneficios de la Asignación

⁶ Podemos decir que por primera vez dicha reparación se considera necesaria debido a causas sistémicas y no a deficiencias de los pobres.

⁷ Ampliaremos sobre estas características: la excepcionalidad y transitoriedad de la asistencia a analizar las percepciones de los actores en el próximo apartado.

Familiar por Hijo que el Estado otorga a los trabajadores que se desempeñan en el sector formal de la economía, a los niños cuyos padres sean trabajadores informales o del servicio doméstico y desempleados”.⁸

Como vimos, la AUH amalgama en su misma definición componentes del campo de la seguridad social y del campo de la asistencia, entrando en una zona gris entre los sistemas de protección asistencial y el sistema de seguridad social⁹, los que se inscriben en tradiciones diferentes: la primera organizada en base al principio de necesidad, vinculada con las características de la persona y su situación; en tanto la seguridad social anclada en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores (en general, asalariados formales). Y respecto a esta dinámica Hintze y Costa afirman:

“La extensión de las asignaciones a un espectro tan amplio de población –que la aleja de las formas usuales de las políticas asistenciales de las últimas décadas– y en particular el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no registrados podría estar indicando un avance de la asistencia en un estatuto de derechos¹⁰. De manera menos optimista el proceso puede ser interpretado como una asistencialización de la seguridad social¹¹. En los primeros pasos, como estos que estamos presenciando, eso depende casi exclusivamente de las condiciones en las que se basen los beneficios originales. Cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda”. (Hintze y Costa, 2011: 176)

Esa zona gris está dada también, como plantea Arias (2012), porque si bien es posible reconocer componentes asistenciales en su diseño, al mismo tiempo puede colocarse por fuera de las características típicas de las acciones asistenciales y de promoción:

⁸ <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>. Fecha de consulta 16 de julio 2014

⁹ Lo Vuolo define a la AUH como un híbrido entre un beneficio de la seguridad social y un beneficio asistencial (2010: 18)

¹⁰ Esta es la perspectiva que sostiene Emilia Roca (2010) para quien: “La extensión de las asignaciones se orienta en el mismo sentido que la decisión de ampliar la cobertura de jubilaciones y es consistente con la idea de fortalecer como eje de la inclusión social a la seguridad social [...] establece un nuevo estándar en el sistema de protección social, de aquí al futuro, con un enfoque de derechos de la seguridad social, como con las jubilaciones o las pensiones” (exposición de E. Roca, Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el marco del Panel 2: De la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal, Ciclo de debates 2010: El Conurbano Bonaerense frente al Bicentenario: Balances y Perspectivas, organizado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 2 de septiembre de 2010).

¹¹ Para Lozano y Raffo (2010: 3) se está conformando “un sistema de cobertura a la población menor absolutamente heterogéneo y desigual”, en el cual “cada menor tiene un precio diferente” según la condición laboral de sus padres y a las acciones sociales a los que logren acceder, por ejemplo planes sociales, deducción del impuesto a las ganancias, regímenes provinciales y municipales, etc.

- Supone un beneficio reconocido a los sujetos por fuera de la inserción laboral sin control de la situación de pobreza en la que se encuentren; Si bien exigen condicionalidades de salud y educación, las mismas aluden a derechos universales de todos los niños y adolescentes;
- No prevé la presencia de acciones de acompañamiento profesional de las poblaciones.

La AUH en las construcciones de sentido de los actores

Este apartado aborda una de las definiciones que está presente en todas las entrevistas realizadas¹², tanto de agentes del Estado como de beneficiarios: la definición de la AUH en términos de asistencia, como ayuda para la satisfacción de necesidades básicas, aunque las significaciones y argumentos en torno a estos términos tienen rasgos diferentes, según se trate de los agentes del Estado o de los beneficiarios. Los primeros resaltan la transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia desde una mirada meritocrática en torno a ella; en tanto para los beneficiarios la ayuda es una opción frente a la falta de empleo. En ambos casos aparece la valoración del trabajo como empleo aunque, como veremos, con significaciones diferentes.

La AUH como “ayuda”

Como vimos en el apartado anterior, desde la normativa de la AUH es posible identificar elementos o conceptos vinculados a la asistencia. Para ambos grupos, la AUH aparece definida desde la asistencia: como una “ayuda” para aquellas familias que no tienen trabajo o cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, aunque los argumentos en torno a estos términos tienen rasgos diferentes, según se trate de los agentes del Estado o de los beneficiarios.

Para ambos grupos se trata de un programa asistencial similar a los que se han implementado anteriormente. En sus percepciones están presentes representaciones en torno a la asistencia a la pobreza que atraviesan la implementación de esta política. Podríamos incluir estas percepciones en el concepto de asistencia entendida como las “ayudas, prestaciones o servicios que se encuentran dirigidos o bien a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo, o bien a aquellos que no pueden satisfacer por sus propios medios necesidades elementales” (Arias, 2012:30).

Sin embargo, a diferencia de otros programas, un aspecto importante que señalan es que la AUH les ha permitido el acceso a bienes para satisfacer necesidades básicas a los que antes no podían

¹² El estudio se realizó en la Provincia de San Juan entre los años 2013-2014 en la Villa Rodríguez Pinto del Departamento Rivadavia (zona urbana); en la Villa San Damián del Departamento Rawson (zona urbana) y en la Villa cabecera del Dpto. Sarmiento (zona rural). Los entrevistados fueron: a) agentes del Estado que cumplían diferentes funciones en distintas dependencias o áreas relacionadas con la implementación de la AUH: funcionarios, técnicos, maestros y directivos de distintos niveles educativos, enfermeros, médicos y b) familias receptoras de la AUH: que tuvieran hijos en distintos niveles escolares (pre-inicial, primario y secundario) y que recibieran esta asignación desde hace por lo menos un año.

acceder. Para los agentes del área educación ello se percibe en las condiciones materiales en que los alumnos asisten a la escuela fundamentalmente en relación a la mejor alimentación, a la vestimenta y al acceso a útiles escolares. Numerosos son los relatos que aluden a este tema, de los que reproducimos los que nos parecen más significativos:

“Yo creo que la Asignación ha traído beneficios, porque antes uno veía, digamos más pobreza en los niños. Yo cuando trabajaba veía que los niños eran más pobres... ha aumentado el nivel de los niños en su forma de vida y ha mejorado el tema de la escuela, de cómo ellos se manejan en la institución: tienen su platita para la merienda, para las fotocopias.... una familia que es buena administradora esto ha sido una gran ayuda y se refleja también en el proceso de la escuela; porque son padres muy colaboradores, les gusta que los chicos vayan de excursión, salgan a un paseo, participen en otras actividades escolares, o sea es beneficioso”. (Agente educativo Rivadavia)

“...Pero en general, por ejemplo en los sextos y los quintos grados se ve que todos tienen material, el material básico: cuaderno, lapicera, lo mínimo para trabajar...Según lo que manifiestan las maestras si han notado cambios (a partir de la AUH). Si se le podría atribuir un efecto positivo a la asignación, totalmente...” (Agente educativo Rivadavia)

“Han mejorado en cuanto a una vida más digna, han podido comprar una heladera, han podido comprar una mesa. Familias que, por ejemplo, le hemos conseguido el plan Familia en su momento, que era muy poco lo que ganaban y bueno no tenían nada en la casa, pero nada. Y bueno, ahora lo ves con un televisor, con una heladera, una mesa... O sea que, si se reinvierte, se ha reinvertido en cosas”. (Profesional gabinete escolar)

“Yo creo que el tema de la Asignación Universal es muy valiosa porque le ha dado a muchas familias, porque cuenta con ese único recurso”. (Agente educativo)

Los beneficiarios resaltan aún más este aspecto, en todas las entrevistas hacen referencia al cambio significativo que representa la AUH respecto a mejora en el nivel de ingresos familiares para atender necesidades básicas, en otras palabras, a la posibilidad de acceso a bienes básicos relacionados a la alimentación, vestimenta, útiles escolares y medicamentos. Al respecto manifiestan:

“Yo creo que es una ayuda y un ingreso, porque a lo mejor uno tiene poco y es un ingreso más y es algo más para... Si porque a lo mejor algunas personas que tienen marido que trabajan, pero hay veces que es poco, no alcanza y un ingreso más. Y es una ayuda del gobierno del que nos da, yo creo que es una ayuda para los niños. Si porque yo creo que ha cambiado más, hay

gente que no tenía para darles. Y los veo más para alimentarlos, una cuestión de mandarlos a la escuela, para mí es una ayuda. (Flia. 1 Rawson)

“Esta buena, porque es una ayuda, y yo la necesitaba, porque yo no podía trabajar por los niños, vivo con mi abuela nomás. Ahora puedo compararles todo lo que le piden en la escuela, por ejemplo, antes lo básico nada más”. (Flia. 2 Riv.)

“Y a mí en lo económico me ayuda, a veces en lo de calzado, en los útiles, en la ropa de ella, la leche, que ahora ha empezado a tomar la que me dan acá en la salita, pero cuando eran más chiquititos, al tener problemas de tiroides, le daba otra leche y era más cara, era un problema, por ahí uno cuenta con el dinero y por ahí no.... yo con la primer nena no tenía la AHU y tenía que trabajar”. (Flia. 4 Rivadavia.)

“Para mí es una opinión buena, porque da mucha facilidad para la mujer. Porque hay mujeres, como el caso mío, yo tengo cinco hijos y tengo que salir a trabajar, y si no fuera por la Asignación yo los tengo bien a ellos. Con eso, gracias a Dios, yo puedo comprarles cosas, mantener a mis hijos”. (Flia. 2 Rawson)

En estas últimas percepciones se destaca que la AUH posibilitaría a la mujer ocuparse de la crianza de sus hijos y no salir a trabajar fuera de su casa. Esto puede interpretarse como un obstáculo para su salida al mercado de empleo y además como una sobrecarga, dado que está a cargo del cumplimiento de las condicionalidades. Sin embargo, lo que surge de sus percepciones es que les daría cierta autonomía para optar por no trabajar fuera de sus casas (como posibilidad más que como impedimento).

“Como le puedo decir, uno se puede mantener más mejor. Yo por ejemplo, yo he presentado la libreta de ellos cuatro. Yo, para mí es una facilidad muy grande, porque yo presento la libreta de ellos; y capaz que no tienen calzados o no tienen ropa, o les hace falta algo material o que se yo, una cama, o en qué sentarse o en qué hacer de comer, una cocina o algo así. Entonces bueno, yo sé que no le compro ropa ahora, pero voy y le compro lo que le hace falta. Y cuando yo vuelvo a cobrar, le compro ropa, calzados, las cosas para la escuela, los útiles... Por ejemplo, en ella me piden material y yo con eso les compro el material y se los llevo. Y si a él, le piden material también. Pero yo pienso que en la escuela, yo los mantengo con la asignación. Y cuando yo vuelvo a cobrar, le compro ropa, calzados, las cosas para la escuela, los útiles... ...Y la cantidad de dinero que me pagan me viene bien. (Flia.2 Rawson)

“Yo creo las madres, pueden mandar a los chicos más a la escuela. Porque por acá, yo si conozco una madre que ya no los mandaba y ahora a partir de eso sí, porque según ella dice que le alcanza más para mandarlos más a la escuela y todo. Y a lo mejor, antes no, porque es

cierto, si no tienen una ropa o no tienen zapatilla, usted no los puede mandar. Y ahora, me parece que van más a la escuela". (Flia. 1 Rawson)

"...chicos que no han tenido la oportunidad de ir a la escuela y con eso, hay madres que lo pueden mandar, que le pueden comprar el material, que gracias a eso, pueden mandar a sus hijos mejor vestidos de lo que iban. O lo mejor, no tenían la oportunidad; un ejemplo, el año pasado porque no tenían todo y este año, ha surgido la Asignación Universal, los han mandado. Hay chicos que ha empezado la escuela con ropa que no... con calzado roto, ropita más o menos. Y gracias a eso, hay chicos que andan bien vestidos, que pueden ir a la escuela a seguir estudiando". (Flia. 2 Rawson)

Una percepción que aparece en reiteradas ocasiones como en estos dos últimos casos es que se reconoce una mejora de las condiciones materiales para la escolarización y en las posibilidades de escolarización a partir de la AUH, lo que coincide con las percepciones de los agentes.

En algunos casos si bien reconocen el cambio que ha significado la AUH, también señalan que esa ayuda es limitada y que no alcanza para cubrir todas las necesidades básicas de la familia.

"Yo para mí, me ayuda mucho. Porque yo por ejemplo, antes cuando estaba sola así, no les podía comprar; o a lo mejor le compraba a uno y al otro no. O cuando tenía que pagar las cuotas en la escuela, hay veces que no. Y ahora, por lo menos puedo, a uno no le alcanza mucho, pero le quiero decir a mí por lo menos me alcanza para comprarles zapatillas o comprarle otras cosas más. A lo mejor, le compro a uno y después al otro, pero antes le compraba así nomás y lo más barato, lo más... En cambio, yo ahora le dan algo para la fiebre o le dan algo para... Y si no hay en la salita, bueno si usted tiene la plata o va guardando, yo hago así, y por lo menos tengo para ir y comprar y decir bueno. Pero antes, antes cuando no tenía nada, uno si no tenía un trabajo, y se enfermaban los niños y no tenían en la salita, tenía que esperar a que trajeran o darles los teses que uno le daba antes cuando eran chicos. Pero ahora, por lo menos, a lo mejor no mucho le quiero decir, pero se puede comprar un remedio o algo" (Flia. 1 Rawson)

"Es una ayuda, es un apoyo nada más, que en definitiva hace a una colaboración nada más, al devaluarse tanto el dinero, hoy por hoy no es nada lo que se cobra". (Flia. 3 Riv.)

"Pienso que tendría que ser un poquito más, porque es poco, no alcanza. Por supuesto que es una ayuda, no es lo mismo no tener nada a tener algo". (Flia. 1 Sarmiento)

En cuanto a las diferencias en las significaciones o construcciones de sentido realizadas en torno a la AUH como asistencia, encontramos que los agentes del Estado hacen hincapié en dos aspectos: la transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia desde una mirada meritocrática en

torno a ella; en tanto para los beneficiarios la ayuda es una opción frente a la falta de empleo. En ambos casos aparece la valoración del trabajo como empleo aunque, como veremos, con significaciones diferentes.

La transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia: tensión asistencia-trabajo

Como planteáramos en párrafos anteriores, los agentes estatales reconocen a la AUH como una ayuda económica para las familias con hijos que se encuentran en situaciones de pobreza; sin embargo, opinan que la misma debería ser una medida transitoria porque de sostenerse en el tiempo fomenta la vagancia. Una de las ideas/conceptos que aparece con más frecuencia en las percepciones de los agentes y que “atraviesa” sus interpretaciones o significaciones en torno a la AUH y sus condicionalidades, es el valor asignado al trabajo asalariado mercantil como fuente legítima de obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades y la cultura del trabajo como un valor que es necesario recuperar.

En las entrevistas aparecen estas dos ideas planteadas simultáneamente, como puede observarse en los siguientes relatos:

“Yo creo que está bien para aquellas personas que están con una escasez económica, porque también se observa que hay falta de trabajo, pero también se observa que la gente con esas asignaciones no quieren trabajar, porque trabajo hay, por ejemplo cosecha hay, no se consigue gente para que se coseche la aceituna, no se consigue gente para el tema de los melones, ni para la uva, porque es cómodo recibir un dinero y estar en su casa.” (Agente de salud Rawson)

“Yo creo que el tema de la Asignación Universal es muy valiosa porque le ha dado a muchas familias, porque cuenta con ese único recurso. A mí me parece muy buena. Tal vez a este gobierno lo que le esté faltando más allá de la Asignación Familiar, es dar fuentes de trabajo dignas a la gente...porque ya los planes sociales...Es todo un tema la Asignación... Yo no estoy muy de acuerdo con los planes sociales, no estoy de acuerdo. Estoy de acuerdo con el trabajo digno, a mí me parece que la mejor forma de ayudar a la familia, es el trabajo digno. Pero son alternativas que tienen y que son, digamos paliativas de una situación específica. Lo feo de esto, es que yo creo que no tiene fin, o sea no veo que hayan dejado un tiempo... que hayan dicho bueno hasta tal tiempo ya se van a mejorar las cosas y ya vamos a partir con este tipo de trabajo. Pero esto va a continuar.” (Agente educativo Sarmiento)

“¿Si estoy de acuerdo? Si, considero que es una cosa que ha venido a mejorar una situación acuciante, que era los niños no tenían, o sea que esa familia no cobraban ningún dinero. Si es beneficioso. Me parece que el gobierno, ya tendría que estar viendo otra manera de solucionar el problema, como le digo a mí me parece que lo que está faltando es trabajo digno. Porque, qué pasa, estas gentes que está recibiendo esta asignación, ni siquiera se preocupa, por ahí

tratan de sobrevivir con eso, nada más. Ni siquiera tienen aspiraciones de otro trabajo, hacer otra cosa. Si usted, se da una vueltita acá por los barrios de la zona, son las 9 o las 10 de la mañana y están sentados tomando mate. Me parece que eso, no es productivo para ningún país. O sea, acá tenemos que empezar a ver que acá, tenemos que trabajar, hay que trabajar y en un trabajo digno. Ahí, tienen miedo hasta de conseguir un buen trabajo, porque tienen miedo de perder ese beneficio; o sea no quieren perder ese beneficio si consiguen un buen trabajo". (Agente educativo Sarmiento)

"...entonces como que fomenta más esta cuestión, de que bueno si el gobierno me da plata para qué voy a salir buscar algo mejor para mis hijos". (Agente salud Rawson)

Desde la perspectiva relacional de análisis, estas percepciones de los agentes sobre la AUH pueden comprenderse dentro de una interpretación más amplia sobre la asistencia a los pobres: qué justifica o cuáles son las motivaciones por las cuales se otorga ayuda a otros, cuáles son los límites de esa ayuda. Definiciones que se van construyendo históricamente y que enmarcan el vínculo asistencial.

Al analizar los fundamentos y motivaciones de la asistencia, Simmel sostiene que:

"Desde un punto de vista social, el derecho del necesitado es el fundamento de toda la asistencia a los pobres. Pues sólo si se presupone semejante derecho, parece posible sustraer la asistencia de los pobres a la arbitrariedad y dependencia de la situación financiera accidental u otros factores inseguros".

Sin embargo, reconoce:

[.....] formas completamente nuevas cuando el punto de partida lo constituye el deber del que da en vez del derecho del que recibe [...] el motivo de la limosna reside entonces exclusivamente en la significación que tiene para el que la da: la limosna toma el carácter subjetivo de su concesión, que atiende sólo al donante y no al pobre mismo" (Simmel, 1986: 481-482).

El interés está puesto fundamentalmente en la sociedad: es "la prosperidad del todo social" lo que motiva la asistencia. En otras palabras:

"Lo que la asistencia se propone es, justamente, mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir descansando sobre esta diferencia. Si la asistencia se apoyase en el interés hacia el pobre individual, no habría en principio límite alguno impuesto al traspaso de bienes a favor de los pobres, traspaso que llegaría a la equiparación de todos. Pero como se hace en interés de la totalidad social - de los círculos políticos, familiares u otros determinados sociológicamente- no tiene ningún motivo

para socorrer al sujeto más de lo que exige el mantenimiento del statu quo social” (Simmel, 1986: 485).

En este mismo sentido, también Paugam (2007), al referirse a la lógica que preside la definición de ayudas, distingue aquella que deriva de la satisfacción de necesidades elementales y la que deriva de la lógica de estatus, en el sentido de que el objetivo es ayudar a los más desfavorecidos en nombre de la justicia social y del deber de la colectividad respecto a los más necesitados, sin llevar por ello a una modificación sustancial de la estructura social existente. La ayuda en este caso es definida fundamentalmente en función de la clasificación de los individuos, tanto por el estatus jerárquico como por la necesidad de diferenciación social.

En el análisis de las percepciones de los agentes del Estado respecto a la AUH están presentes ambos puntos de vistas: en principio acuerdan con este tipo de programas para aquellas familias que se encuentran en situaciones de pobreza o de desempleo, reconociendo el derecho a la asistencia en estos casos, pero plantean que la misma debería ser “transitoria”, ya que, de prolongarse en el tiempo, tiene efectos negativos para la sociedad: fundamentalmente la dependencia del Estado y el desincentivo al trabajo (“fomento de la vagancia” en sus términos). Desde este punto de vista, la asistencia se transforma no en un fin último sino en un medio para lograr la prosperidad de la sociedad. Y el *“predominio del punto de vista social en lo referente a la limosna, se manifiesta en la posibilidad de negarla”* (Simmel, 2002:484). Esta mirada se vincula a una definición clásica de la asistencia como “una práctica considerada transitoria, a baja escala y como vehículo para otras acciones, como medio” (Arias 2012:64). En palabras de Merklen: “[...] resulta comprensible que la comunidad socorra al ‘perdedor’, siempre que éste no se instale en la posición de asistido y quiera convertir la ayuda en un derecho” (2013:85).

A partir de esta definición como “plan social” y de las valoraciones sociales que en general se tienen sobre los mismos, es posible comprender las construcciones de sentido que los agentes realizan respecto al cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación de la AUH donde también aparecen significaciones en el mismo sentido.

En tanto, los beneficiarios, si bien equiparan la AUH a los demás programas sociales de los que han participado y utilizan reiteradamente el término “ayuda” (en algunas entrevistas el de “salario familiar” o “cobro”) y, aunque en primera instancia, podría parecer la misma definición que la que sostienen los agentes del Estado, en sus percepciones hacen hincapié ya no en la legitimidad de una asistencia (transitoria) sino en el cambio que ha significado para ellos este ingreso monetario al que definen como “ayuda”. Su mirada no está puesta en las justificaciones de la asistencia como forma de intervención institucional ni en los límites de esa ayuda sino en las implicancias que para ellos tiene este ingreso en la familia, fundamentalmente en términos de las condiciones materiales de vida.

En otras palabras, si bien en principio la definición de la AUH como “ayuda” es común a los agentes del Estado y los beneficiarios, los sentidos otorgados son diferentes. Para los primeros, si bien la asistencia parte del reconocimiento de un estado de necesidad al que el Estado debe

atender, queda claro en sus expresiones que la misma debe tener límites (en cuanto al tiempo y al tipo de ayuda otorgada), enfatizando en todos los casos el papel del trabajo (empleo) como mecanismo legítimo de obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades. En tanto para los beneficiarios, la valoración de la AUH como ayuda se focaliza en la posibilidad de satisfacción de necesidades y en la mejora de la situación económica de la familia. Esto último no significa que al hablar de ayuda implícitamente no hablen de derecho. La construcción del derecho a la asistencia sería distinta (a la definición normativa) en los beneficiarios; el derecho a la asistencia es pensado desde distintos sentidos, no habría una sola manera de pensarlo, lo que resultaría interesante de profundizar en otras investigaciones.

Valoración del trabajo (como empleo)

En muchas de las entrevistas a los beneficiarios es posible identificar la percepción de la AUH como una opción al salario y como un derecho que antes sólo tenían los trabajadores asalariados. La AUH es el único ingreso estable de la familia ante la falta de trabajo asalariado, el que representa una aspiración, una pretensión, aunque en muchos casos no se haya tenido nunca. Representa un horizonte que se pretende alcanzar, por lo que la AUH sería una ayuda ante la falta de empleo. La valoración del empleo como medio deseable para obtener ingresos está presente en los beneficiarios aunque, a diferencia de los agentes, la idea de “legitimidad” de los ingresos no se circunscribe al empleo sino a todas las otras formas provenientes del Estado como asistencia. Podríamos decir que desde su mirada el empleo es “deseable” pero no el único medio “legítimo” de obtención de ingresos. Incluso en algunos casos definen el ingreso de la AUH en términos de salario o sueldo: “con lo que gano”, “y ahí empecé a cobrar”, “y cuando vuelvo a cobrar”, en el sentido de un ingreso mensual estable que les permite el acceso a bienes para la satisfacción de necesidades.

“Para mí está bien, antes no tenías nada, igual hay gente que se queja, se queja, pero para mí está bien. Porque antes si tenías trabajo efectivo te pagaban el salario, sino no, pero ahora casi todos cobran la asignación. Y está bien, por poquito que sea, algo es algo”. (Flia. 3 Sarmiento)

“...Yo para mí está bien, porque por ejemplo yo, falleció el papá de ellos y he estado siempre sola, o sea a mí me vino bien. Y ahora bueno tengo pareja, pero ha visto cuando uno empieza, por ahí las cosas. Entonces a mí me ayudó muchísimo, y él que no tiene un buen trabajo, la pareja que está conmigo; entonces a mí, para mí está bien”. (Flia. 1 Rawson)

“Bueno yo porque nunca tuve (salario familiar)... El papá de los chicos también era fletero, así que nunca supe eso de salario, nunca lo cobré salario, así que no sé. Claro sé que era algo así eso, pero nunca he cobrado salario yo. Claro siempre ha estado así, y él como era fletero, así que nunca tuve... y todos tienen derecho a cobrar o a trabajar en algo para tener para los

chicos. Entonces, está bien igual, tanto al salario como la asignación les hace falta a todos".
(Flia. 1 Rawson)

En tanto los agentes del Estado resaltan al trabajo (empleo) como mecanismo legítimo de obtención de ingresos para la reproducción social, «la ética del trabajo»: sólo los bienes privados logrados con el fruto del esfuerzo y el sacrificio puesto en el trabajo, son aquellos legítimamente obtenidos. En los relatos de los agentes del Estado aparecen expresiones tales como:

"Es como que todo es dádiva, como que todo les viene de arriba. Entonces vemos que es injusto"; "... porque usted enseñándole a la mujer, al hombre a trabajar, que se lo ganen dignamente, como corresponde, no que se llenen de hijos para tener el dinero de arriba, no saben lo que es un trabajo..."; "... si ayuda a la gente está bien, pero es una ayuda transitoria, porque se está dejando de lado lo que es la cultura del trabajo o la responsabilidad por el trabajo, por el ganarse el sustento por cada uno..."; "... es injusto que, por ejemplo, una mamá venga con 5 niños y de pronto se junte con un sueldo sin hacer nada". "Yo por ahí soy muy crítica de tantas cosas fáciles que da el gobierno, que se puede tener acceso; y aquel que sí aporta tiene mucho menos..., al menos lo que tiene que ver con la asignación familiar".

Como la AUH es una política social vinculada al empleo se generan opiniones desfavorables respecto a una política que beneficia a los hijos de trabajadores informales y desocupados que no aportaron o no aportan al sistema contributivo. Esto se debe, entre otras cosas, al valor que el trabajo tiene en nuestra cultura: fuente principal de ingresos y de integración social, con una perspectiva meritocrática para considerar los beneficios sociales (contribución previa); vinculado esto a la historia de la política social argentina estructurada alrededor del «seguro social».

El debate que podría abrirse en este sentido está referido a las nociones de trabajo, de empleo y sus significados sociales. Como plantea Gorz (1997; 2003) habría que diferenciar las nociones de «empleo» y de «trabajo». «Empleo» aludiría a trabajo mercantil, donde se vende la fuerza de trabajo, y «trabajo» tendría una acepción más amplia, incluyendo no sólo las actividades productivas, sino también reproductivas o actividades socialmente útiles tales como el trabajo doméstico, el trabajo comunitario, cuidado de niños y ancianos, capacitación, actividades culturales y recreativas, que se realizan fuera del mercado laboral o empleo, pero igualmente necesarias para la reproducción social.

A modo de cierre

La tensión asistencia-seguridad social presente en esta política es planteada en distintos análisis y evaluaciones realizados sobre la AUH en los cuales se la describe como "híbrido" entre lo laboral y lo asistencial. Resulta interesante analizar el movimiento en el tratamiento de la pobreza que significa la AUH ¿es tratamiento a desocupados? ¿a pobres? Si bien, muestra una modalidad

que da cuenta de una tendencia a la previsionalización de la asistencia desde el año 2003 en Argentina, en cambio, en las percepciones de los actores, la idea del derecho a la asistencia es más significativa que la idea de la previsionalidad ya que los beneficiarios pertenecen a sectores que, en su mayoría, no han tenido la experiencia de acceder a los beneficios de la seguridad social y que han sido históricamente beneficiarios de programas asistenciales.

La definición de la AUH desde la asistencia es común a todos los actores entrevistados, tanto de los agentes del Estado como de los beneficiarios: la definen como una “ayuda” para aquellas familias que no tienen trabajo o cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, aunque, las significaciones y argumentos en torno a estos términos tienen rasgos diferentes, según se trate de los agentes del Estado o de los beneficiarios.

Para ambos grupos se trata de un programa asistencial similar a los que se han implementado anteriormente. En sus percepciones están presentes representaciones en torno a la asistencia a la pobreza que atraviesan la implementación de esta política. Podríamos incluir estas percepciones en el concepto de asistencia entendida como las ayudas, prestaciones o servicios que se encuentran dirigidos o bien a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo, o bien a aquellos que no pueden satisfacer por sus propios medios necesidades elementales.

Sin embargo, a diferencia de otros programas, un aspecto importante que señalan es que la AUH les ha permitido el acceso a bienes para satisfacer necesidades básicas a los que antes no podían acceder. Para los agentes del área educación ello se percibe en las condiciones materiales en la que los alumnos asisten a la escuela fundamentalmente en relación a la mejor alimentación, a la vestimenta y al acceso a útiles escolares.

Los beneficiarios resaltan aún más este aspecto, en todas las entrevistas hacen referencia al cambio significativo que representa la AHU respecto a mejora en el nivel de ingresos familiares para atender necesidades básicas, en otras palabras, a la posibilidad de acceso a bienes básicos.

En cuanto a las diferencias en las significaciones o construcciones de sentido realizadas en torno a la AUH como asistencia, encontramos que los agentes del Estado hacen hincapié en dos aspectos: **la transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia** desde una **mirada meritocrática** en torno a ella; en tanto para los beneficiarios la ayuda es una **opción frente a la falta de empleo**. En ambos casos aparece la valoración del trabajo como empleo aunque con significaciones diferentes.

Y, desde el diseño de la política, si bien en el decreto no aparece explícitamente el concepto de asistencia o la definición de la AUH como un programa asistencial, como vimos, pueden identificarse conceptos que refieren al campo asistencial el cual está organizado alrededor del principio de necesidad y basado en las características de la persona y de su situación.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar; Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora (2011):** La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?. Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales N° 61 – junio, Bs. As. ISSN 0327-7585
- Arias, Ana Josefina (2012):** Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción, Ed. Espacio, Bs. As.
- Costa, Ignacia (2010):** Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: entre la seguridad social y la asistencia. En 1º Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Políticas, San Juan, Argentina.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2012):** La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en Argentina: 1990-2010*, Universidad Nacional General Sarmiento.
- Lo Vuolo, Rubén M. (2010):** Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Familia” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina, Documento de Trabajo N° 75, CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas), Buenos Aires.
- Lozano, Claudio y Raffo, Tomás (2010):** Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa “Asignación universal por Hijo para la Protección Social” en sus primeros 4 meses de implementación, IDEP-CTA, Buenos Aires.
- Merklen, Denis (2013):** Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N.; Merklen, D. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Paugam, Serge (2007):** *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza Editorial. Madrid.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013):** Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, CEPAL, División de Desarrollo Social. Iniciativa CEPAL – UNICEF
- Roca, Emilia (2010):** Conferencia “De la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal”, en el Ciclo de debates 2010: El Conurbano Bonaerense frente al Bicentenario: Balances y Perspectivas, organizado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 2 de septiembre de 2010.
- Simmel, Georg (1986):** El Pobre. En: Sociología, estudios sobre las formas de socialización. Ed. Alianza, Madrid.
- Simmel, Georg (2002):** Sobre la Individualidad y las formas sociales. Escritos Escogidos, Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As.

Documentos consultados

- Decreto presidencial 1602/09: Creación de la Asignación Universal para Protección Social.
- Decreto 446/2011: Asignación Universal por Embarazo.

Sitios web consultados

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

<http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), Argentina

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

Cita recomendada

Laura Garcés (2017). «La tensión seguridad social - asistencia en la Asignación Universal por Hijo para la protección social» [artículo en línea]. Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 1, Nro. 1. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 47-63 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/18427>

ISSN [en trámite]

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre la autora

Laura Garcés

Licenciada en Trabajo Social y Magíster en Políticas Sociales. Es Directora Maestría en Políticas Sociales FACSO-UNSJ. Su instituciones de pertenencias son el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISE) y el Gabinete de Estudios e Investigaciones en Trabajo Social (GEITS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan. Correo electrónico: lauraegarcés@gmail.com