

# La protección social en Argentina de los últimos 20 años, del beneficiario al “sujeto de derecho”

Ignacio Prieto Belzunce\*

## Resumen

El siguiente artículo propone un abordaje sobre las políticas sociales desarrolladas en Argentina a partir de la década de los noventa. A su vez, pretende mostrar cómo fue mutando el posicionamiento del Estado, las diferentes concepciones que de él surgieron y surgen sobre las familias e individuos receptores de las políticas, así como el nivel de participación que tuvieron y tienen los individuos en la definición y aplicación de las mismas. Se tomará como referencia, para profundizar el análisis, el Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) y en particular el caso de las Asignación Universal Por Hijo (AUH), como política social que propone un nuevo “tipo de usuario” sujeto de derecho, comprometido y participe.

## Summary

The following article proposes an approach on social policies developed in Argentina from the nineties. At the same time, it aims to show how the positioning of the State was changing; the different conceptions on families and individuals receiving those policies that arose and arise from them; and the level of participation that individuals had and have in their definition and implementation. The System of Family Allowances (AAFF) will be used as reference, to deepen the analysis; and in particular the case of the Universal Child Allowance (AUH) as social policy that proposes a new “type of user” subject of right, committed and involved.

## Introducción

Cuando hablamos de “protección social” es muy difícil pensar en el origen del problema social y de la generación de una cuestión socialmente problematizada, ya que deberíamos remontarnos a las primeras intervenciones estatales de los Estados Benefactores (Otto von Bismarck a fines del siglo XIX). Por esto, haré un recorte en relación con las políticas anteriores a la

Asignación Universal Por Hijo (AUH) y su correlación con el “modelo de crecimiento económico”.

En 1957, en Argentina se implementó, el Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF), que buscaba aliviar de las “cargas de familia” a los trabajadores formales a través de la transferencia de ingresos. Durante esos años, las mujeres y niños accedían a la protección social a través del hombre cabeza de familia. Es decir, la organización familiar estaba regida por el patrón “hombre proveedor/mujer cuidadora”.

En 1968, el régimen argentino unificó a través de la Ley 18.017 las distintas cajas de las AAFF y en 1973 se consolidó el proceso de inclusión de todos los sectores. (Arcidiácono: 2011).

## Focalización, descentralización y privatización: los 90

En la década del noventa, con la ruptura de la lógica salarial, desaparecen los sectores desclasados que quisieron y pudieron reincorporarse al sistema productivo. Ya no existió el ejército de reserva como tal. Apareció la categoría del “marginado” como nuevo status social; aquel desalojado de todo tipo de seguro social y apartado del movimiento del sistema que lo sobrepasa.

Con el neoliberalismo como modelo de crecimiento político y económico, donde la sociedad no es más que un conjunto de individualidades, podemos observar un modelo de intervención social del Estado que adapta la estructura del mercado de trabajo a las necesidades de la estrategia de acumulación. Propone tres estrategias para reformar al Estado de Bienestar: Focalización, descentralización y privatización.

La focalización supuso la definición de los sectores más pobres de la población, para poder atenderlos de manera singular. Se calificó y clasificó al beneficiario de cierta política, siendo éste un ‘merecedor’ de la misma.

Tal como propone Aldo Isuani:

\* Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. elnachoprieto@gmail.com

Los sectores medio y de trabajadores organizados sindicalmente [...] debían comenzar a pagar total o parcialmente por los servicios sociales que consumían. La privatización aparecía como la contracara de la focalización, liberando recursos para ésta y complementando su labor en pos de mayor equidad [...] la descentralización contribuiría a la mayor eficiencia y eficacia del gasto social, en la medida en que acercaría la gestión al beneficiario, haciendo que éste asumiera un mayor control sobre la calidad de los servicios (Isuani, 2008: 178)

No se veía a los sectores marginados como sujetos de derecho, sino como beneficiarios de ciertas políticas de protección social, es decir, se definió y focalizó a cierto grupo “marginal” (pobre merecedor) que sería ‘beneficiado’ con determinado plan o política con el fin de poder darle protección a quienes más lo necesitaban. Este “merecimiento” calificó y clasificó a la población, ya que sólo los grupos extremadamente pobres debían recibir “ayuda estatal”, legitimando así la marginalidad,

negando al ciudadano como sujeto de derecho y negando su protagonismo y participación en la transformación social.

El Estado se retiró durante este período de la provisión de bienes y servicios. La realidad social se veía atravesada por la exclusión social dada la crisis de la sociedad salarial, privatizaciones, desregulación en varios sectores de la economía y flexibilización del mercado de trabajo. Sumado al otorgamiento de falsas libertades de acción a las provincias y municipios que debían hacerse cargo de las políticas sociales (acción vinculada directamente con las políticas económicas de ajuste), las cuales no solo son financiadas por organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, FMI), sino que son llevadas a cabo (en gran parte) por las ONG’s, dado el corrimiento del Estado nacional. Se puede observar en este período una “alta fragmentación institucional” (retomando palabras de Isuani), dado el Estado mínimo, la financiación por parte de organismos internacionales y la aplicación llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil.



Maren Von der Borch

### **Crisis y políticas de integración**

Desde 1997 se comenzó a plantear la idea de la universalización de las AAFP a partir de diferentes iniciativas (Red Argentina de Ingreso Ciudadano, Frente Nacional Contra la Pobreza, etc.) y en los años subsiguientes se presentaron (desde distintos sectores en el Congreso Nacional), un gran número de proyectos legislativos con distintas características, pero todas dirigidas a la ampliación del régimen de AAFP.

Sin embargo, y más allá de estas iniciativas, la desintegración y el descontento social hicieron eclosión en el recordado diciembre de 2001. Aquí la sociedad se ve desestructurada por la caída de las normas políticas y por la ausencia de lazos orgánicos entre los individuos, hecho que presenta a la sociedad de la época no como un todo sino como un conjunto de partes. A raíz de estos cambios y de la crisis, se empezaron a implementar Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), que pretendían aminorar la pobreza y proteger de los riesgos sociales a quienes no se encontraban dentro del mercado laboral forma. El plan Jefes y Jefas de Hogar otorgaba 150 pesos por familia y cubrió a más de dos millones de personas. Este plan mantenía la lógica del “beneficiario” y en dos meses se cubrieron las inscripciones, dejando fuera a un sinnúmero de personas que lo necesitaban y haciendo beneficiarios a un gran porcentaje de “acomodados”.

A partir del 2003, el nuevo gobierno propuso pensar las políticas sociales sostenidas sobre dos ejes: Trabajo y Familia. Se expone el trabajo como dignificador y al trabajador como sujeto de derecho en búsqueda de la inclusión social a través de políticas activas en materia de empleo, utilizando a este último como vínculo entre el bienestar y el modelo económico. Las prestaciones a las que accedían las familias dependían de la condición laboral del adulto y/o de los planes y programas a los que éste lograra acceder.

Como lo explica Pilar Arcidiácono

Se configuró un esquema de políticas sociales fragmentado que supuso amplias mejoras para los trabajadores formales y programas residuales y focalizados, de empleo y familiares, para los ‘vulnerables’. De esta forma, las prestaciones a las que las familias con niños, niñas y adolescentes accedían dependían de la condición laboral de los adultos y/o de los planes y programas a los que lograsen acceder. Asimismo pese a su masividad y al hecho de incorporar cierto discurso de derechos

estos programas no perdieron su lógica focalizada y residual (Arcidiácono, 2001:4)

La mayoría de la crítica referida a estas políticas de 2003 apunta a la continuidad de la focalización y direccionalidad y no al fomento de ciudadanos con derechos, generando, según los críticos, procesos de estigmatización.

### **Protección Social Integral: Asignación Universal por Hijo**

A partir del 2009 se comenzaron a proponer nuevos mecanismos de protección social no contributivos, que no dependían necesariamente de la situación ocupacional (más allá del empleo asalariado formal) y que garantizaron un piso de ingresos para la satisfacción de las necesidades sociales y el acceso a los derechos de la ciudadanía.

“De esta manera, nuestro enfoque de la solidaridad social es el de ‘titulares de derecho’ [...] El modelo en el que trabaja nuestro Gobierno tiene un claro antecedente en el primer gobierno peronista y la Constitución de 1949, que juntos constituyen el primer antecedente en lo que a enfoque a derechos se refiere.” (Kirchne, 2010:42).

Esta posición ve en los derechos atribuciones que poseen todas las personas y que deben ser garantizados y facilitados por el Estado, asumiendo éste nuevamente un rol principal. El trabajador adquiere deberes y derechos como sujeto reconocido ante la nación, es decir, el Estado no solo asume un alto nivel de intervención, sino que es para la totalidad de la nación, rompiendo así con la focalización y la lógica del “beneficiario”. “Las políticas sociales actuales apuntan a la inclusión social, son integrales y reparadoras de las desigualdades sociales. Además, reconocen a los ciudadanos como protagonistas del cambio social y no como meros beneficiarios pasivos de la asistencia” (Kirchner, 2010: 44). Al ser sujetos de derecho, la entidad social, política y cultural que adquieren estos sujetos es de extrema relevancia, ya que comienzan a ser decisores de su propia realidad, siendo a su vez reconocidos legal y legítimamente por el Estado Nacional.

La lógica de las nuevas políticas sociales supone la apropiación de “lo público” que estaba despojado de sentido y de recursos, otorgándole un nuevo sentido;



un punto de vista. Éste propone la participación y apropiación de ese espacio, no solo por parte del Estado (que no participaba de él), sino también de la sociedad y comunidad que harán uso del mismo, teniendo en cuenta la diversidad y pluralidad de las mismas para poder abordarlas inclusivamente.

Esta utilización de “lo público” y la oportunidad que propone el nuevo gobierno a partir de 2009 necesitan de estrategias de abordaje y de cooperación entre los distintos organismos gubernamentales nacionales, provinciales y municipales; así como el otorgamiento de herramientas a los sectores de la sociedad civil que harán uso de estos derechos. Dicha nueva lógica “integral” de las políticas sociales implica un “trabajo conjunto y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas. [...] Los programas, proyectos y acciones son parte de un proyecto colectivo, con responsabilidades compartidas y asumidos por el Estado, desde una Red de Políticas Sociales, junto a la comunidad y el sector privado”(Kirchner, 2010: 65).

En el año 2009 se reactivó el debate en el Congreso nacional sobre la universalización de las AAFP (aproximadamente nueve proyectos vinculados), instalándose fuertemente en la agenda pública y en los medios de comunicación. Dada la repercusión, en octubre de ese año el Poder Ejecutivo Nacional creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (decreto presidencial N°1602/2009).

Tal programa funciona como un sistema de protección social que no condiciona la prestación a la inserción en el mercado de trabajo. A su vez, la direccionalidad del programa no va en función del “pobre” ni de un “beneficiario” por el contrario, es un derecho reconocido para la población, poniendo a los trabajadores informales y a los niños como sujetos de derecho. Se adopta la perspectiva de derechos garantizando un ingreso a los hogares y el derecho de los niños y adolescentes de los sectores más pobres a concurrir a la escuela y realizar controles de su salud. De esta manera no solo se pretende la inclusión y la reinserción de un conjunto “marginado” sino que se

fomenta el cuidado, el conocimiento y el aprendizaje de los niños.

Asimismo, se destaca la rápida implementación que se realizó durante los primeros meses con una fuerte campaña de comunicación, representa además una superación de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos, ya que todo aquel que cumpla con las características puede acceder a la prestación. No hay cupos ni fechas límite de inscripción. Quienes se encontraban dentro de planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos migraron de forma inmediata a la AUH.

Se remarcan dos aspectos nuevos en la forma de pensar las políticas sociales a partir de la AUH. Por un lado, la ampliación de la cobertura de niños y niñas antes excluidos (las AAFF pasaron de cubrir 54 por ciento de niños, niñas y adolescentes al 82 por ciento de los menores de 18 años<sup>1</sup>); por el otro, reconociendo a los trabajadores informales y desempleados como sujetos de derecho y partícipes de las políticas sociales.

Al percibir la AUH (tal como lo propone Arcidiácono), lejos de estar financiando la desocupación, se permite al desocupado poder elegir qué trabajo realizar para aumentar sus ingresos. Ya que con este ingreso se dispone de una base monetaria que permite cierto poder de decisión. Es preferible que pueda ir en búsqueda de un trabajo de calidad, a que esté realizando tareas insalubres por pagos mínimos. El monto delegado desde la AUH no se acerca al valor de la canasta básica ni mucho menos; pero busca, no solo poder inyectar un ingreso a los hogares que no lo tienen, fomentar la inclusión educativa y la calidad de la salud, sino también, funcionar como un incentivo para salir a buscar trabajo y poder elegir sabiendo que se tiene un mínimo colchón base.

## Conclusiones finales

### (sujetos de derecho, nuevas lógicas)

En Argentina se vive un proceso de transformación ciudadana y apropiación del espacio público. En este marco se gestan nuevas herramientas y conceptos que buscan no solo un mayor grado de implicancia y responsabilidad por parte del Estado Nacional, sino también un mayor involucramiento por parte de los ciudadanos que no sólo son sujetos de derecho sino

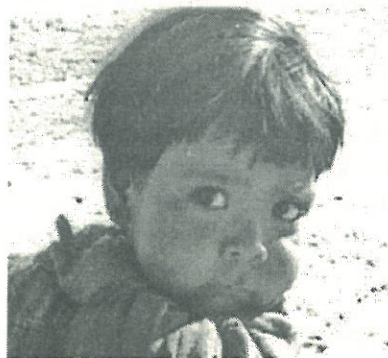
que deben participar activamente de la conformación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas a las que se ven sometidos.

¿Cómo se hace para proponerle a la sociedad la construcción, apropiación y acción del espacio público y de los derechos? ¿Cuáles son esas herramientas prácticas y conceptuales que se construyen para el funcionamiento integral de las nuevas políticas sociales? ¿Qué se espera de las familias y de los sujetos? ¿Cuáles y cómo son esos nuevos roles que asumen las personas como partícipes de sus propias políticas, derechos e identidades?

Todas estas preguntas quedan en el tintero y espero sean contestadas en el corto plazo, para poder seguir creciendo y mejorando en las intervenciones que se realicen a futuro.

## Bibliografía

- Arcidiácono, P., Caramona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2001). *La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?* Margen No. 61. pp 1-16.
- Isuani, A. (2008). La Política Social Argentina en Perspectiva. En: Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D. y Rofman, R. (Eds). *Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial. pp. 169-198.
- Kirchner, A. (2010). *Políticas sociales del Bicentenario: Tomo I*, Publicación de distribución gratuita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. Buenos Aires.



<sup>1</sup> Estimaciones ilustrativas elaboradas por las autoras sobre la base de los datos presentados en Roca (2010), y la meta física alcanzada de 3.5 millones de niños, niñas y adolescentes cubiertos.