



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE ARGENTINA Y
URUGUAY: TENSIÓN ENTRE SEGURIDAD Y AYUDA SOCIAL**

Carolina Maglioni

carolinamaglioni@yahoo.com.ar

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC); Centro de Estudios de Ciudad
(CEC)/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires (UBA)

Argentina



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

El presente trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación "Reconfiguración de los regímenes de bienestar pos-neoliberales y de la pobreza persistente en América Latina. Las familias pobres como objeto de problematización e intervención del Estado Social" (UBACyT PIUBAMAS, programación científica 2013-2016) y constituye una versión ajustada de las líneas de investigación que se están llevando adelante en el contexto de una beca UBACyT de doctorado. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) son una modalidad de intervención gubernamental extendida en América Latina y el Caribe para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo han logrado crecer en número sino también consolidarse al aumentar los montos de las prestaciones monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y, en muchos casos, asegurar su institucionalidad dentro de los sistemas de protección social de cada país. No obstante la utilización de un instrumento de política social similar, en cada país estos programas han asumido características particulares y heterogéneas en función de los específicos contextos sociales y políticos en que fueron implementados. Argentina y Uruguay constituyen dos casos paradigmáticos que los diferencian de las experiencias del resto de los países de la región, pues en ambos casos los PTC se encuentran insertos en el Sistema de Seguridad Social. Tanto la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) como el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF), implementados desde 2009 y 2008 respectivamente, se presentan como una ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF), prestación clásica de la seguridad social, incluyendo a sectores que se encontraban históricamente excluidos de dicho sistema. En este sentido, a fin de conocer las singularidades que presentan esos programas en cada país, nos proponemos indagar, en perspectiva comparada, cómo se problematiza la tensión entre seguridad y ayuda social en el contexto de surgimiento y consolidación de la AUH y del NRAF. En particular, se pondrá el foco de la indagación en las trayectorias y objetivos que motivaron la creación de ambos programas; en la construcción conceptual de la población destinataria de la prestación y de los principios que subyacen a tal recorte como así también en la lógica con que operan (objetivos, rol de las transferencias monetarias y tipos o formas de las condicionalidades); y en el grado de centralidad que ocupan en los sistemas de pro-



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

tección social. El modo en que se resuelva la tensión entre seguridad y ayuda social en cada una de las experiencias, según nuestro parecer, definirá el alcance de los resultados a largo plazo que se pretenden lograr con estos programas.

ABSTRACT

The present work is carried out in the framework of the research project "Reconfiguration of post-neoliberal welfare regimes and persistent poverty in Latin America. The poor families as an object of problematization and intervention of the Social State" (UBACyT PIUBAMAS, scientific programming 2013-2016) and it constitutes an adjusted version of the research lines that is being carried out in the context of a UBACyT PhD scholarship. The Conditional Cash Transfer Programs (CCT) are a form of government intervention extended in Latin America and the Caribbean to serve the population living in poverty and extreme poverty, which have not only increased in number but also consolidated by increasing the amounts of the monetary benefits offered, increase their coverage and, in many cases, ensure their institutionality within the social protection systems of each country. Despite the use of a similar social policy instrument, in each country these programs have assumed particular and heterogeneous characteristics depending on the specific social and political contexts in which they were implemented. Argentina and Uruguay constitute two paradigmatic cases that differentiate them from the experiences of the rest of the countries of the region, since in both cases the CCT are inserted in the Social Security System. Both the "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" (AUH) and the "Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares" (NRAF), implemented since 2009 and 2008 respectively, are presented as an extension of the Family Allowances System, a classic social security benefit, including sectors that were historically excluded from said system. In this sense, in order to know the singularities that these programs present in each country, we propose to investigate, in a comparative perspective, how the tension between security and social assistance is problematized in the context of the emergence and consolidation of the AUH and the NRAF. In particular, the focus of the inquiry will be placed on the trajectories and objectives that motivated the creation of both programs, on the conceptual construction of the target population of the benefit and on the principles that underlie



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

such a cut as well as on the logic with which that operate (objectives, role of monetary transfers and types or forms of conditionalities), and the degree of centrality they occupy in social protection systems. The way in which the tension between security and social assistance is resolved in each of the experiences, in our opinion, will define the scope of the long-term results that are to be achieved with these programs.

Palabras clave

Programas de Transferencias Condicionadas – Seguridad Social – Ayuda Social

Keywords

Conditional Cash Transfer Programs - Social Security - Social Assistance



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

El presente trabajo se realiza en el marco del proyecto "Reconfiguración de los regímenes de bienestar pos-neoliberales y de la pobreza persistente en América Latina. Las familias pobres como objeto de problematización e intervención del Estado Social" (UBACyT PIUBAMAS, 2013-2016) y constituye una versión ajustada de las líneas de investigación que se están llevando adelante en el contexto de una beca UBACyT de doctorado.

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)¹ constituyen una modalidad específica de intervención gubernamental sobre la pobreza que se viene implementado en América Latina (AL) y el Caribe desde mediados de la década de los noventa.

A partir de las experiencias de Brasil y México², éstos se han impuesto en la región como la principal forma de intervención estatal para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo ha logrado crecer en número sino también consolidarse al incrementar los montos de las prestaciones monetarias ofrecidas, aumentar su cobertura y, en varios casos, institucionalizarse dentro de los sistemas de protección social de cada país.

No obstante compartir una estructura básica común³, en cada país estos programas han asumido características particulares en función de los específicos contextos sociales y políticos en que fueron implementados.

Argentina y Uruguay constituyen dos casos paradigmáticos que los diferencian de las experiencias del resto de los países de la región, pues en ambos casos los PTC se encuentran insertos en el

¹ Utilizamos la denominación "Programas de Transferencias Condicionadas" (PTC) adoptada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre las distintas acepciones que pueden encontrarse en la bibliografía sobre la temática.

² En Brasil, en 1995 se inicia con experiencias locales en algunos estados y municipios, en 1999 a nivel federal con el Programa de Garantía de Renda Mínima y, luego, en 2001 con el Bolsa Escola y otros programas sectoriales que se integran en el Programa Bolsa Familia en 2003. Por su parte, en México surge mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), luego Oportunidades, actualmente PROSPERA (Programa de Inclusión Social).

³ La estructura básica común de esos programas consiste en prestaciones monetarias que contemplan la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación y que priorizan la titularidad femenina, articulando objetivos de alivio de la pobreza en el corto plazo y objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo a fin de resolver la pobreza persistente al buscar quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Sistema de Seguridad Social. Tanto la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)⁴ como el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF), implementados desde 2009 y 2008 respectivamente, se presentan como una ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF).

Esta particularidad nos permite reflexionar sobre la tensión entre seguridad y ayuda social intrínseca a la noción de protección social, y problematizar cuál de esos componentes se ve más fortalecido en las formas concretas que asumen estos programas. Consideramos que el modo en que se resuelva esta tensión en cada uno de los casos definirá el alcance de los resultados a largo plazo que se pretenden lograr con estos programas.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el marco conceptual en torno a la noción de protección social y la metodología que orientó la indagación; luego se aborda el análisis comparado de los casos en estudio; y, por último, se plantean las reflexiones finales sobre la tensión seguridad-ayuda social en la AUH y el NRAF.

II. Sobre la noción de protección social (PS)

En los últimos años la noción de PS ha cobrado fuerza en AL y el Caribe como eje conceptual de las intervenciones sociales del Estado. Cecchini y Martínez (2011) refieren a la PS como “un concepto en evolución”, en la que participaron diversos actores tales como la banca multilateral, organismos internacionales y la academia.

Es posible identificar tres enfoques de PS predominantes:

1. El promovido por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hacia fines de los noventa, que entiende la PS como “el conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los miembros del sector más pobre y vulnerable de la sociedad, y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos” (BM, s/d: 29); siendo los objetivos del sistema de PS: garantizar mínimos y acceso a servicios básicos, fortale-

⁴ Adoptamos la asimilación de la AUH con los PTC que realiza la Administración Nacional de Seguridad Social. Esta asimilación es objeto de debate en el campo académico argentino.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

cer activos y reducir la vulnerabilidad, inversión en capital humano y reducir la exposición de los sectores más necesitados (Repetto, 2009).

2. El sostenido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la iniciativa de “Piso de Protección Social” (PPS)⁵, definido como un conjunto de acciones orientadas a promover la garantía de acceso universal a los servicios esenciales (agua y saneamiento, nutrición adecuada, salud, educación, vivienda) y a la seguridad básica del ingreso (a través de transferencias monetarias y en especies) a lo largo de todo el ciclo vital, con especial atención a los grupos vulnerables.⁶ Para la OIT en el centro del sistema de PS continúa estando la seguridad social, considerada un derecho humano que deber ser garantizado a todas las personas por el Estado como principal responsable.
3. El impulsado por la CEPAL y Naciones Unidas, que vincula la PS al enfoque de derechos como expresión de la realización de la ciudadanía en función de los acuerdos vinculantes plasmados en los tratados internacionales de derechos humanos y ratificados por los Estados.⁷ Si bien la PS debe ser universal en su orientación, debe adaptarse a las necesidades de diferentes categorías poblacionales a través de instrumentos diferenciados y focalizados (CEPAL, 2006), garantizando umbrales mínimos de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, que facilite el acceso a los servicios sociales y que fomente el trabajo decente, a partir de la combinación de mecanismos contributivos y no contributivos (Cecchini y Martínez, 2011).

Estos debates en torno a la redefinición de la noción de PS atravesaron la evolución de los PTC. En sus inicios, los PTC se enmarcaron en el enfoque de PS impulsado por el BM y el BID, constituyendo una expresión de continuidad de las políticas minimalistas-focalizadas para paliar los efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste de los '80 y de la primera parte de la década de

⁵ Iniciativa impulsada en 2009 junto a otras agencias de las Naciones Unidas.

⁶ Esta propuesta, a su vez, incorpora la progresividad en la ampliación de esferas de protección y provisión, al complementar la idea de piso con la noción de escalera de PS.

⁷ Dentro de este marco normativo, en materia de protección social, se reconocen el derecho a la seguridad social, al trabajo y a la protección contra el desempleo, a un nivel de vida adecuado para los individuos y las familias que asegure salud y bienestar, y a la educación. Asimismo, se incorporan cuatro principios transversales al diseño de políticas sociales: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia (Abramovich, 2006).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

los '90. Luego incorporaron objetivos vinculados al desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres, evolucionando en los últimos años hacia un enfoque más integral, con perspectiva de derechos, en el que la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable (Villatoro, 2007).

Para Pautassi (2013) subyace al derrotero de la noción de PS un fuerte cuestionamiento a la seguridad social como concepto rector de las políticas sociales.⁸ Por ello, resulta pertinente revisar críticamente la noción de PS como categoría totalizadora que hoy se utiliza para englobar sistemas muy diferentes en términos de calidad y cobertura bajo un mismo ideario de protección (que no es tal), a partir de la centralidad que asumen los PTC en los sistemas de PS en la mayoría de los países de la región.

Castel afirma que en la actualidad, en los países centrales como así también –podemos agregar- en los de AL y el Caribe, se asiste a una individualización de las protecciones que restringe progresivamente los sistemas de PS a una ayuda, a menudo de baja calidad, reservada a la “población en problemas”. Este deslizamiento progresivo de un modelo generalista de protecciones fundadas en la seguridad y vinculadas al trabajo hacia este modelo minimalista y residual “procede *por sustracción*: concierne a todos aquellos que no pueden entrar en el régimen de la seguridad, en general porque permanecen fuera del trabajo” (Castel, 2010: 191). Al respecto, sostenemos que la amplia idea de la PS puede favorecer que, de modo solapado, resulten más fortalecidos dentro del sistema de la política social los componentes de “ayuda” que los de “seguridad”.

Seguridad y ayuda social se inscriben en tradiciones (e historias) diferentes. La seguridad social involucra el reconocimiento de derechos (acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos –por lo general, trabajadores asalariados formales- pueden invocar esa condición como fuente de derechos); mientras que la ayuda social alude a una acción organizada en torno al principio de la necesidad y vinculada a las características de la persona y de su situación (Costa e Hintze, 2014). En este sentido, refiere a los dispositivos que se da el Estado para actuar, de manera

⁸ Al respecto, la autora advierte que el término “seguridad social” alude a un paquete amplio de provisión (establecidas en el Convenio 102 de la OIT de 1952), con un papel fuerte del Estado no sólo en la provisión sino también en la regulación y el financiamiento; mientras que la idea de “protección social” refiere a un modelo mucho más restringido que marca un alejamiento de una actividad estatal tan amplia como esa, para acercarse a una en que las personas, las familias, las comunidades y la sociedad civil desempeñan un papel más activo (Pautassi, 2013).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

oportuna y temporal, frente a contingencias y/o situaciones específicas de aquellos cuya subsistencia no está asegurada por su inclusión en el mercado de trabajo formal (Clemente, 2015).

La falta de definiciones sobre las fronteras entre uno y otro conjunto de instrumentos y sus criterios de implementación puede ser funcional para la progresiva transformación de los sistemas de seguridad y su evolución en la medida que los componentes contributivos se ven restringidos. Por eso, resulta pertinente reflexionar sobre el dilema que, según Castel, enfrenta la PS: “¿Hay que defender una concepción de las protecciones con un enfoque *universalista*, que garantice al conjunto de los miembros de una sociedad una cobertura social general, una seguridad social en el sentido fuerte de la palabra? ¿O bien la protección social debe *seleccionar* a sus beneficiarios para dedicarse a hacerse cargo de los individuos y de los grupos que experimentan dificultades particulares, lo que conduciría, en última instancia, a centrarse en ‘los más desprotegidos’? En otros términos, la protección social ¿consiste en dar a todos condiciones de acceso a la ciudadanía social o en garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia completa de la población?” (Castel, 2010: 189).

III. Metodología

Este trabajo analiza la AUH y el NRAF, en el contexto de su surgimiento y consolidación como PTC, a fin de problematizar cómo se expresa la tensión entre seguridad y ayuda social en estas experiencias concretas. Para ello se realizó un análisis comparativo de caso en base a su nivel de similitud para “poner de relieve lo específico de cada país” (Cochrane, 1997: 1).

La selección de los PTC de Argentina y Uruguay se realizó a partir de la presencia de coincidencia entre ambos países en los siguientes aspectos:

a) En ambos casos, los PTC se encuentran insertos en el Sistema de Seguridad Social e implican una ampliación del Sistema AAFP, el cual tanto en Argentina y Uruguay presenta una evolución similar.⁹

⁹ A su vez, la inserción en el Sistema de Seguridad Social se expresa en los organismos responsables de la ejecución de estos programas: la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Banco de Previsión Social (BPS) respectivamente, ambos también a cargo de la administración de los componentes contributivos del sistema.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

b) El surgimiento y consolidación de estos programas se produjo durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y de Tabaré Vázquez (2005-2010) respectivamente, los cuales se encuentran entre los denominados “gobiernos progresistas” de la región (Gudynas et al., 2008), por lo cual es esperable cierta mirada común sobre las políticas sociales, el trabajo y la pobreza.

c) Ambos países presentaron una similar evolución de los ciclos económicos durante la primera década del siglo XXI, por lo cual presentaron características comunes de los principales indicadores vinculados a crecimiento económico, gasto social, desempleo, pobreza e indigencia, etc.

Se puso el foco en las trayectorias y objetivos que motivaron la creación de ambos programas; en la construcción conceptual de la población destinataria como así también en la lógica con que operan (objetivos, rol de las transferencias monetarias y tipos o formas de las condicionalidades); y en el grado de centralidad que ocupan en los sistemas de protección social.

Para ello, se recurrió a información documental y bibliográfica producida por: i) organismos públicos vinculados al diseño e implementación de los programas que son objeto de análisis (ANSES, BPS, MIDES¹⁰, etc.); ii) organismos multilaterales (OIT, CEPAL, BM), y iii) instituciones académicas y afines.

IV. Sobre los PTC de Argentina y Uruguay: la AUH y el NRAF

Trayectorias y objetivos que motivaron su creación

La creación de la AUH y del NRAF se enmarcó en debates diferentes, por lo cual estos programas fueron el resultado de procesos distintos con características específicas según los casos.

En Argentina, la discusión académica y política sobre las transferencias de ingresos no era nueva. Desde mediados de los '90 se plantearon diversas iniciativas¹¹ en el marco de las críticas

¹⁰ Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).

¹¹ Entre ellas podemos mencionar: la propuesta de una renta básica o ingreso ciudadano para la niñez, de carácter universal e incondicional del Centro de Investigaciones en Políticas Públicas (CIEPP); y aquellas que promovían la universalización de las asignaciones familiares, entre las que se destaca la experiencia del Frente Nacional contra la



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

generalizadas al modelo neoliberal y a la necesidad de enfrentar sus efectos. En este contexto, la AUH fue forjándose al calor del debate respecto de la inclusión por ingreso versus inclusión por el trabajo (Hintze y Costa: 2011), que fue asumiendo diversas intensidades en función de las particularidades que asumía la pobreza y la creación de empleo a lo largo del período (Arias, 2012). Estas propuestas se expresaron en el ámbito legislativo a partir de diversos proyectos con características disímiles y provenientes de distintos sectores políticos.¹²

Frente a los efectos de la crisis internacional de 2008 en materia de disminución de la creación de empleo y de crecimiento de la pobreza¹³, y a pesar de la posición dominante al interior del MDS¹⁴ que planteaba que “la mejor política social es el empleo”, por Decreto N° 1.602/09 la presidenta Cristina Fernández instituyó la AUH como prestación no contributiva que extiende los beneficios de las AAFF por hijo de los asalariados formales a sectores de la población hasta entonces no cubiertos.¹⁵

La creación de la AUH implicó el reconocimiento de los límites inherentes a la política de regularización del empleo en lo referente a la extensión y preservación de la PS (Grassi, 2012), con el propósito aliviar las situaciones de pobreza e indigencia en el corto plazo a través de la provisión niveles básicos de ingresos a las familias, extendiendo un derecho de los trabajadores formales a un conjunto más amplio de trabajadores pero sin abandonar la apuesta por el trabajo como mecanismo de inclusión, propio del discurso oficial (y de la tradición histórica argentina).

Pobreza (FRENAPO), impulsada por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en 2001, que se apoyó en una masiva recolección de firmas.

¹² A saber: “Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez” del ARI (luego como parte de la Coalición Cívica); “Creación de un régimen de asignaciones familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados” del Frente para la Victoria; “Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia” del Partido Socialista; “Creación del programa de asignación universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia. Creación del programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes” de la Unión Cívica Radical; “Creación de la asignación universal por hijo para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias, Ley 20.628” de Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad y Encuentro Popular y Social; y, por último, el “Ingreso Básico Familiar” de Unión Celeste y Blanco.

¹³ Desde el año 2003, en un contexto de importante recuperación económica, “el crecimiento del empleo se había mostrado como el camino más apto para la reducción de la pobreza, [pero] su ritmo se atenuó a partir de 2008, debido a la reducción del dinamismo de la economía a causa de la crisis internacional en 2008-2009. En este contexto, la pobreza, aunque en retroceso, continuaba mostrando niveles que reclamaban alternativas de políticas públicas” (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 31).

¹⁴ Ministerio Desarrollo Social (Argentina).

¹⁵ Asimismo, por el Decreto N° 446/11 se crea la Asignación Universal por Embarazo para protección Social (AUE) como parte de este subsistema no contributivo dentro del régimen de AAFF.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En cambio, en Uruguay, la reforma del sistema de AAFP y la creación del NRAF, enmarcado en el Plan de Equidad (PE), fue el resultado de un proceso amplio de reforma del Sistema de PS.

El eje del debate se centraba en cómo salir de un programa de corto plazo para atender la emergencia, como fue el PANES¹⁶, y avanzar hacia un plan de mediano y largo plazo orientado a atender factores más estructurales.

En 2007 el presidente Tabaré Vázquez lanzó el Diálogo Nacional de Seguridad Social con el objeto de iniciar un proceso de evaluación del impacto de las AAFP y la búsqueda de estrategias y políticas para su modernización y ampliación. La Comisión Sectorial de Seguridad Social¹⁷ junto a académicos de la Universidad de la República fueron los encargados de traducir los acuerdos generales en torno a la agenda de reformas en proyectos de ley que fueron discutidos nuevamente con delegaciones de las organizaciones de trabajadores, empresarios y jubilado, y luego remitidos al Parlamento. Éste aprobó por unanimidad y promulgó la Ley N° 18.227 del NRAF en enero de 2008.

Construcción conceptual de la población destinataria y lógica de operación

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

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

¹⁶ Plan de Atención Nacional de Emergencia Social.

¹⁷ Dicha Comisión funciona en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con participación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), del Ministerio de Salud Pública (MSP) y de Banco de Previsión Social (BPS)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

se relaciona con que los NNyA integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En este sentido, presentan diferencias en la definición de la población destinataria.

La novedad de la AUH, sostiene Lo Vuolo, radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el *trabajador informal*, al incorporar al sistema al amplio espectro de trabajadores no registrados (Lo Vuolo, 2009). En el NRAF el foco está puesto en el hogar cuya vulnerabilidad se determina a partir de la consideración de los ingresos del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y su situación sanitaria.

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

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

La AUH, desde su propio nombre, invoca el principio de “universalidad”. Esto ha sido observado y cuestionado por distintos autores, en particular a la luz de las exclusiones (monotributistas; los que perciben ingresos por encima del SMVM; el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones no contributivas para madres de 7 o más hijos), afirmando que se trata de una “universalización dentro del universo focalizado” (Arciadícono et al., 2011: 11). Grassi sostiene que “así concebida la universalidad no inhabilita prestaciones cuyo objeto son necesidades o situaciones particulares, especiales o imprevisibles o coyunturales o, incluso, consecuencias negativas de las propias políticas. La focalización de estas prestaciones no es equivalente a la focalización como lógica general de la política social, según la cual todas las protecciones se vuelven compensatorias y subsidiarias del mercado” (2012: 24). En este sentido, el acceso a la AUH se realiza a través de la base de datos de ANSES, mediante comprobación indirecta de medios (proxy means test) de la situación laboral e ingresos de los adultos responsables.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En cambio, en el caso uruguayo, se asume la focalización como criterio para la selección de la población objetivo del NRAF, bajo el supuesto que existen grupos de ciudadanos que necesitan apoyaturas públicas específicas: “Aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, precisamente para que, junto a la puesta en práctica de criterios complementarios, específicamente la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas como el sector afrodescendiente” (Plan de Equidad, 2007: 18).

De este modo, la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar se determina en base a criterios técnicos y estadísticos a través de un método de identificación y selección de carácter multidimensional. En la práctica, la elegibilidad se instrumenta a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo (Lagomarsino, 2009). En orden de lograr la máxima cobertura, el MIDES¹⁸ creó una Unidad de Seguimiento con alcance nacional, encargada de verificar las condiciones sociales de las familias para su inclusión en el nuevo régimen. Por último, a pesar de las críticas, podemos decir que las condicionalidades tienen un carácter secundario en estos casos, siendo monitoreadas de manera laxa, ya que experiencias de otros países dan cuenta de exigencias más estrictas en este sentido, por ejemplo el programa Oportunidades de México en el cual el incumplimiento supone la interrupción inmediata de la prestación monetaria.

El rol de la AUH y el NRAF en los respectivos Sistemas de Protección social

La AUH y el NRAF se enmarcan en un conjunto de políticas y programas tendientes a la construcción de un PPS en los respectivos países, en el contexto del debate internacional en torno a la ampliación de la cobertura de la seguridad social más allá de la afiliación formal al mercado de trabajo.

¹⁸ La Ley establece la colaboración (de manera complementaria) del MIDES para brindar las bases de datos confeccionadas por este organismo en el marco del PANES como así también para las comprobaciones e inspecciones convenientes a fin de determinar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En el caso argentino, desde 2003 impulsaron de políticas y programas para la consolidación y ampliación del sistema de PS¹⁹, siendo la AUH una de las prestaciones no contributivas que se incorporó con el propósito de garantizar niveles básicos de seguridad económica a las familias con foco en los NNyA como titulares de derecho.

En Uruguay, el PE fue pensado como un mecanismo estratégico para la reorganización de la PS que apuntó a la creación de un conjunto de programas dirigidos a construir una malla moderna de asistencia articulada con el resto de las prestaciones del sistema de bienestar.²⁰ En este marco, el NRAF un eslabón estratégico de la Red de Asistencia Social del PE dirigida a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo, en la búsqueda de articulación con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas.

V. Reflexiones finales: sobre la tensión seguridad social y ayuda social en la AUH y el NRAF

En primer lugar, podemos mencionar que tanto la AUH como el NRAF se han consolidado como medidas permanentes de los sistemas de PS de sus países, lo cual las aleja de las usuales políticas asistenciales predominantes durante los '90, independientemente de las diferencias que presentan en términos de calidad institucional.²¹

Aunque en ambos programas subyace una retórica de derechos en la extensión de las clásicas AAFF a sectores anteriormente no cubiertos por los mecanismos de seguridad social, la forma en que cada programa ha construido a su población objetivo como así también los mecanismos utilizados para la

¹⁹ Para más información sobre el sistema de protección social argentino, véase: Bertranou (2010), Repetto y Potenza Dal Masetto (2011), Roca et al. (2012), ANSES (2012), Danani (2013), MTEySS (2014), Lombardía y Rodríguez (2015).

²⁰ Para más información sobre la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo a partir del Plan de Equidad, véase: Plan de Equidad (2007), Consejo Nacional de Política Sociales (2009), Midaglia y Silveira (2011), Martínez Vallvé (2013).

²¹ El NRAF fue el resultado de un proceso de diálogo que culminó con la sanción de la prestación a través de una ley. En cambio, la AUH surgió de un decreto de necesidad y urgencia. Sin embargo, es importante señalar que los DNU, introducidos por la Reforma Constitucional de 1994, son decretos que bajo ciertas condiciones adquieren estatus de ley, aunque se tiende a atribuirles un estatus jurídico inferior, lo que implicaría menor capacidad de garantizar derechos. De todos modos, su derogación exige una ley.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

selección de los destinatarios presentan diferencias que define contornos disímiles en la relación seguridad y ayuda social.

En el caso argentino, la incorporación de los trabajadores informales en el componente de la AUH implicó el reconocimiento al amplio espectro de trabajadores no registrados, por lo cual un avance de la asistencia en un estatuto de derechos, incluso a pesar de las controversias en torno a la universalidad invocada.

Costa y Hintze (2014) afirman que la tensión seguridad y ayuda social se tracciona hacia la segunda si se consideran: la no modificación de las exclusiones en el período en análisis (los monotributistas²², los que perciben ingresos por encima del SMVM²³, el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones contributivas para madres de 7 o más hijos); las condicionalidades que construyen esta medida diferencialmente de aquello a lo que la asimila (la asignación de los asalariados formales); la persistencia de incompatibilidades para el caso de los receptores de planes y programas sociales con finalidades distintas a las de la AUH; la asimilación desde la propia ANSES de esta medida con los PTC extendidos en la región.

En cambio, en la experiencia uruguaya, el NRAF no fue pensado como un complemento que tienda a “universalizar” la cobertura de las AAF sino como una prestación para los hogares “vulnerables”, por lo cual implicó la readecuación de las clásicas AAF en protecciones especiales para determinadas poblaciones, independientemente de su vínculo con el mercado laboral. La situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar definida en base a criterios técnicos y estadísticos, y la utilización de mecanismos de focalización y sofisticadas tecnologías de información para definir la elegibilidad de la población destinataria, desdibuja el estatuto de derecho y, como afirman De Martino y Vecinday (2012), avanza en una lógica de gestión cada vez más individualizada propia de las políticas asistenciales. Además, no resulta menor que el NRAF constituya un eslabón estratégico de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad.

En este marco, podemos decir que en el NRAF, a diferencia de la AUH, se encuentra más fortalecido el componente de la ayuda. Aspecto clave a tener en cuenta al analizar el devenir de

²² A partir de abril de 2016, durante la presidencia de Mauricio Macri, la AUH se ha extendido también a algunas categorías de monotributista. No se profundizará en el análisis de esta extensión por exceder el período en estudio de nuestro trabajo.

²³ Salario Mínimo, Vital y Móvil.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

estos programas. En el caso uruguayo, teniendo en cuenta el planteo de Antía et al., quienes sostienen que, durante la gestión de Mújica, “si bien se continuó con la implantación del Plan de Equidad, se redujo su dinamismo y se dejaron de lado algunos debates pendientes” (2013: 187), con una serie de programas focalizados (“Programas Prioritarios”) destinados a la población en situación de pobreza extrema o indigencia. Y en el caso de la AUH a partir de la asunción como presidente de Mauricio Macri, quien implementó políticas macroeconómicas que afectaron el poder adquisitivo del dinero transferido y, sobre todo, la instalación en el debate público de propuestas de políticas que desfinanciarán el Sistema de Seguridad Social.

VI. Bibliografía

Abramovich V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, N° 88.

ANSES (2012). *La Asignación Universal por Hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Observatorio de la Seguridad Social.

Antía F. et al. (2013). “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, N° 2, Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de La República.

Arcidiácono P. et al. (2011). “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?”. En *Margen*, N° 61, junio.

Arias A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

BM (s/d). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Montevideo: Banco Mundial.

Bertranou F. (coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Cecchini S. y Madariaga A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuaderno N° 95. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Clemente A. (2015). “Cambio de paradigmas de las políticas sociales. Del estado mínimo al estado reparador”. En AAVV, *Estrategias y acción de capacitación: proyecto de actualización profesional 2011-2014*. Buenos Aires: MTEySS/Facultad de Ciencias Sociales-UBA.
- Cochrane A. (1997). “Comparative Approaches and Social Policy”. En Cochrane y Clarke (ed.), *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. London: Sage Publications/The Open University.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). *De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*.
- Costa MI. e Hintze S. (2014). “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”. En Danani C. e Hintze S. (coord.), *Protecciones y desprotecciones II: debates y problemas de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani C. (2013). “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, N° 2, Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de La República.
- De Martino M. y Vecinday L. (2012). “Los programas de transferencia de renta condicionada bajo la lupa: olvidos, descuidos e invisibilidades”. En Lorente, Luxardo y Sevilla (orgs.), *Servicios Sociales en Iberoamérica: procesos, tensiones y claves de fortalecimiento*, Buenos Aires.
- Grassi E. (2012). “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”. En *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 10, N° 39, Buenos Aires, abril-junio 2012.
- Gudynas E. et al. (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) y D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Hintze S. y Costa MI. (2011). “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani C. y Hintze S. (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Kliksberg B. Y Novacovsky I. (dir.). *El gran desafío de romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Lagomarsino G. (2009). “Uruguay: hacia una nueva matriz de protección social”. En *Comentarios de Seguridad Social*, N° 23, abril-junio.
- Lombardía ML. y Rodríguez K. (2015). *La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década*. Cuaderno de trabajo N° 7. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
- Lo Vuolo R. (2009). “Asignación por Hijo”. *Serie Análisis de Coyuntura*, N° 21, noviembre, CIEPP.
- Martínez Vallvé I. (2013). “El Estado ambidiestro. El Frente Amplio y la cuestión de la asistencia”. En AAVV, *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.
- Midaglia C. y Silveira M. (2011). “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionada de Renta de Uruguay” . En Barba Solano C. y Cohen N. (coord.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- MTEySS (2014). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. ENAPROSS. Buenos Aires: MTEySS.
- Pautassi L. (2013). “Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina”. En Bercovich L. y Maurino G. (coord.), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Repetto F. (2009). *Protección Social en América Latina: ¿de qué estamos hablando?* Buenos Aires: CIPPEC (mimeo, versión borrador enero).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Repetto F. y Potenza Dal Masetto F. (2011). “Protección social en Argentina”. En *Seminario: “Diálogos de protección social. La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad”*. CEPAL/CIPPEC/ Fundación Tzedaká/Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 8 de abril.

Roca E. et al. (2012). *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Secretaría de Seguridad Social.

Villatoro P. (2007). “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”. *Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*.

Documentos Consultados

Decreto N° 1602. Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Buenos Aires, 29 de octubre de 2009).

Decreto N° 446. Asignación por Embarazo para Protección Social (Buenos Aires, 28 de abril de 2011).

Ley N° 18.227. Asignaciones Familiares (Montevideo, 9 de enero de 2008).

Plan de Equidad (2007).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio