

## Delimitando *lo universal*. Disputas de sentido en torno a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social<sup>1</sup>.

Colombo, Andreina

Beca Estímulo a la Vocación Científica (CIN)

Área: Ciencias Sociales // Ciencia Política y Relaciones Internacionales

### INTRODUCCIÓN

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) es una de las medidas tomadas por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner que mayor repercusión ha tenido, tanto positiva como negativa. Esta medida fue adoptada *exclusivamente* desde el proyecto político kirchnerista<sup>2</sup>, mediante la sanción de un Decreto de Necesidad y Urgencia de la Presidencia de la Nación en octubre de 2009. Sin embargo, debemos remarcar la existencia de procesos de movilización ciudadana por una política social en esta línea, que tuvieron su punto máximo en diciembre de 2001 (pocos días antes del estallido de la crisis de ese año), así como también la presentación de numerosos proyectos legislativos de variadas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados nacional.

Por ello, entendemos que la AUHPS tal como existe hoy en día es la consecuencia de disputas de poder (que son luchas de sentido) de, al menos, diez años; disputas de las que el proyecto político kirchnerista forma parte e, inmerso en ellas, tomó una decisión. En este sentido, aquí pretenderemos reflexionar sobre estas luchas discursivas de sentido (*lo dicho, lo hecho y lo escrito*<sup>3</sup>) sobre la delimitación de *lo universal*, especialmente atendiendo a las *metáforas políticas* que identifican al proyecto político kirchnerista.

Para llevar a cabo este análisis, reconstruimos dos líneas teóricas sobre políticas de transferencia de ingresos para menores de edad. Por un lado, ubicamos la línea de asignaciones familiares que perciben los trabajadores en relación de dependencia con menores a cargo, la que denominamos *matriz trabajadora-universal*. Por otro, tomaremos la tradición que proviene de las teorías de ingreso ciudadano, o al menos a la versión parcial de éste para la niñez, bajo el rótulo de *matriz ciudadana-universal*. A fines analíticos, consideraremos a éstas como extremos de un continuo, y analizaremos en relación a ellas los proyectos de los distintos actores políticos hasta llegar al DNU de 2009.

---

<sup>1</sup> Esta investigación se enmarca en la Beca Estímulo a la Vocación Científica del Consejo Interuniversitario Nacional, con la dirección de *Mg. Andrea Bolcatto* (Departamento de Ciencia Política – Facultad de Humanidades y Ciencias / Universidad Nacional del Litoral). Asimismo, este análisis es una sección del Trabajo Final de Carrera de la Licenciatura en Ciencia Política denominado “Concepción de Estado en el proyecto político kirchnerista (2009-2012). Análisis político de la Ley de Identidad de Género y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”, el que tiene como objetivo general analizar las tradiciones políticas a las que apela el proyecto político kirchnerista en su concepción del Estado, enmarcado en relaciones con sectores ciudadanos (organizados o no) durante el periodo 2009-2012, a partir de la Ley de Identidad de Género y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

<sup>2</sup> Aquí, tomamos la definición de *proyecto político* de Amílcar Salas Oroño (2011), entendiéndolo como “determinadas ‘metáforas políticas’ que organizan la experiencia práctica a partir de un cierto mapa de ideas” (p. 50). Así, concebimos al kirchnerismo bajo esta categoría con posterioridad al conflicto social originado a raíz de la Resolución 125 del Poder Ejecutivo Nacional en 2008, en tanto “es posible fijar ese momento como reordenador, para atrás y para adelante, respecto de lo que podría denominarse los contornos del proyecto político del kirchnerismo” (Salas Oroño, 2011, p. 52).

<sup>3</sup> El discurso es entendido en este trabajo como aquello que tiene la “capacidad de producir y asignar sentido”, por lo que “abarca lo lingüístico y extralingüístico, pues su característica es la capacidad de producir y asignar sentido” (Franzé, 2014, pág. 6). Entendido el discurso en sentido amplio “atañe no al enunciado (la opinión del que habla) sino a la enunciación (la relación entre enunciador, enunciado e interpelado)” (Franzé, 2014, pág. 6). De allí, asimismo, atenderemos no solamente a lo dicho y lo escrito, sino también a los procesos sociales en los que tuvo lugar la AUHPS.

Estas categorizaciones sobre políticas de transferencia de ingresos actuarán como una suerte de *mediación* para establecer líneas con la concepción de Estado del proyecto político kirchnerista, el objetivo del Trabajo Final de Carrera en su conjunto. De esta manera, estas dos matrices nos permiten tanto analizar comparativamente las propuestas de distintas organizaciones o fuerzas políticas como identificar el rol del Estado en las relaciones sociales que cada una pretende incentivar.

## OBJETIVOS

### Objetivo General

- Analizar las disputas de sentido en torno a los límites de *lo universal* que se cristalizan en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

### Objetivos específicos

- Reconstruir y sistematizar los elementos que caracterizan a las matrices de políticas de transferencia de ingresos para menores

- Dar cuenta de las tradiciones sobre políticas sociales que subyacen a cada proyecto-antecedente de la AUHPS y a ella misma.

- Relacionar las tradiciones sobre políticas sociales con las tradiciones políticas sobre el Estado, especialmente dentro del proyecto político kirchnerista.

## METODOLOGÍA

A tal fin, aplicaremos una metodología cualitativa, valiéndonos de la técnica del análisis de contenido. De este modo, nos serviremos de fuentes secundarias, específicamente de documentos públicos y archivos oficiales, por un lado, e información de medios de comunicación, por otro. En cuanto a los primeros, utilizaremos proyectos legislativos, decretos y transcripciones de discursos oficiales del Poder Ejecutivo nacional. En cuanto al segundo tipo, manejaremos diarios de tirada nacional (Página 12, Clarín y La Nación) para “caracterizar un período de tiempo...establecer la trama general de los acontecimientos” (González Ríos, 1997, p. 249) y recoger declaraciones tanto de la ciudadanía como del proyecto político kirchnerista.

## RESULTADOS

Comenzamos presentando los elementos propios de la *matriz trabajadora-universal*, la que tiene su centro simbólico en la justicia social para los trabajadores. Más específicamente, se atiende (especialmente) al *trabajador asalariado formal*, lo que genera un sistema de políticas sociales fragmentado en el que se plantean políticas diferenciadas para quienes están dentro del mercado formal y otras (residuales y focalizadas) para quienes están fuera de él. En relación a esto, la pobreza se entiende como una situación transitoria de grupos familiares, a los que se pretenderá incorporar al trabajo formal. Aquí, entonces, el Estado es entendido con un *rol activo*, y lo consideramos en clave nacional-popular por proclamarse responsable de la redistribución de riquezas y conciliación social (Svampa, 2011).

Por su parte, la *matriz ciudadana-universal* se caracteriza por tomar como sujeto de derecho al ciudadano y tener como objetivo que ninguno de ellos caiga por debajo de los valores mínimos para asegurar su subsistencia, sin importar su situación laboral. De allí que se proponga una distribución del ingreso, combinando transferencias para todos los ciudadanos de un país con impuestos fuertemente progresivos (Barbeito y Lo Voulo, 2003). Así, una política de este tipo cumple con los presupuestos de *universalidad* (todos los ciudadanos), *incondicionalidad* (sin requisitos para su otorgamiento) e *reforma impositiva progresiva* (Lo Voulo, 2010, pág. 5). En el caso de políticas ciudadano-universales sólo para un sector etario (los menos de 18 años, en este caso), se agrega

una condicionalidad: que las contraprestaciones que se establezcan sean *co-responsabilidades promocionales* (es decir, que su incumplimiento no habilite a la baja del beneficio). En cuanto a la concepción de Estado que subyace, podemos identificar que se relaciona con la intervención en el acceso a servicios básicos (empleo, educación y salud) y en la restitución de derechos en términos de ciudadanía. En este sentido, se plantea que una política ciudadana-universal es “una política social más del Estado del bienestar” (Iglesias Fernández, 1998, pág. 139).

Comparativamente, podemos notar que tanto el Estado de Bienestar como el Estado nacional-popular se pueden conceptualizar como *activos*, en el sentido de tomar medidas para aseguramiento de derechos (sociales, en este caso). Sin embargo, la diferencia radica en *quiénes* son los titulares de estos derechos. En este sentido, ambos se plantean como un Estado que *universaliza derechos*, aunque el primero lo hace a partir de la condición ciudadana y el segundo, de la de trabajador.

Con estas clarificaciones teóricas, podemos observar las disputas de sentido en torno a *qué y por qué* universal en el proceso que desembocó en la AUHPS. Para ello, rastreamos propuestas de trasferencias de ingresos para menores de 18 años desde comienzos del siglo XXI surgidas en sectores ciudadanos movilizados (el FRENAPPO y, particularmente, la CTA) y proyectos legislativos de varios bloques políticos de la Cámara de Diputados. En su mayoría, estas propuestas se acercan a los lineamientos de la *matriz ciudadana-universal*, especialmente en lo tocante a que todos los menores de edad reciban la misma suma de dinero sin atender a la condición laboral del adulto a cargo.

En cambio, la AUHPS que se ejecutó desde el Poder Ejecutivo Nacional se enmarcó dentro de una *matriz trabajadora-universal*, en clara oposición a las posturas de las otras fuerzas políticas y del FRENAPPO. Este planteo se evidencia en la importancia que se le otorga al trabajo como cohesionante de la familia y, como consecuencia, de la sociedad (Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2011). De esta manera, se entiende que cuando un adulto se encuentra desempleado o en la economía informal *debe ser integrado por el Estado*, en este caso mediante una trasferencia de ingresos.

En este sentido, “las categorías identificadas como sujetos de derecho continúan una orientación histórica, atada a la de trabajo” (Danani y Hintze, 2011, pág. 159), pero con una novedad importante al identificar “un nuevo sujeto de derecho: el trabajador informal” (Danani y Hintze, 2011, pág. 159) lo que amplía notablemente el alcance de una medida de seguridad social *clásica*.

En este sentido, entendemos que la introducción de una cuña en el Sistema de la Seguridad Social, como plantean Costa y Hintze (2014), marca un *intento de universalización* en el sentido de “no crear un sistema nuevo que señala a sus destinatarios como ‘vulnerables’ o ‘pobres’” (pág. 245). Esto, a su vez, podemos pensarlo en relación a la metáfora política de la *igualdad entre los trabajadores*, la que no estaría sujeta a la relación actual respecto al mercado laboral.

Por ello, *reparación-inclusión-igualdad* conforman un conjunto de *metáforas políticas* que permiten construir legitimaciones *ex-post* sobre la política analizada dentro del proyecto político kirchnerista, y evidencia una evocación *nacional-popular* que tiene en el Estado su actor principal. Se trata, aquí, de un Estado que acciona para reparar los daños sociales que ha sufren los hijos de quienes *todavía* no han podido acceder a un trabajo formal o por encima del Salario Mínimo Vital y Móvil. En este sentido, la articulación entre un Estado en clave nacional-popular y la AUHPS se puede observar a partir de las metáforas políticas recién mencionadas, de la mano de un concepto de *universalización de derechos del sujeto trabajador*.

## CONCLUSIONES

Nos parece interesante esbozar estas conclusiones teniendo como eje *cuál es el límite de lo universal en la AUHPS*. Recordando que entendemos la política como lucha contingente de sentidos, la AUHPS no puede ser entendida sin tensiones conflictivas que la constituyen y delimitan, es decir, como “producto de diversas tensiones, conflictos y procesos históricos que deben ser leídos en clave de los avatares políticos de cada país” (Corsiglia Mura, 2013, pág. 7).

En este sentido, marcamos como fundamental el proceso de resignificación que operó dentro del proyecto político kirchnerista para que una política de transferencia de ingresos condicionada punitivamente y que se espera que sea transitoria en la trayectoria laboral de los trabajadores hoy desempleados o informales, se considere *universal*. En este sentido, entendemos que se tensionan los efectos de la discursividad de una *universalización de derechos* que se pretende imprimir a la AUHPS.

Sin embargo, parados desde la matriz trabajadora-universal se deja lugar a esta tensión inherente que conlleva importantes consecuencias de legitimación para la AUHPS misma. En primer lugar, se genera un sistema fragmentado y diferencial de transferencia de ingresos para menores de edad al establecer variadas categorías: trabajador asalariado formal, trabajador independiente del mercado formal, trabajador informal por debajo del SMVM, trabajador informal por encima del SMVM. En segundo lugar, no todas estas categorías deben cumplir los mismos requisitos para acceder a este derecho: solamente quienes perciben la AUHPS deben presentar certificaciones de la asistencia a establecimientos educativos y a centros de salud; lo que genera una especie de *rol tutelar* del Estado sobre los sectores en situaciones de precariedad laboral.

Al segmentar al sujeto de derecho de la política en varias categorías, y al establecer diferenciales condicionalidades para cada una de ellas, se entabla una tensión casi irreconciliable entre la *universalización de un derecho* y la *estigmatización de los beneficiarios*.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

**Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M.**, 2011. La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? Revista Margen, 61.

**Barbeito, A. y Lo Voulo, R.**, 2003. El “ingreso ciudadano” en la agenda de políticas públicas de la Argentina. Red Argentina de Ingreso Ciudadano.

**Corsiglia Mura, L.**, 2013. Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión. De Prácticas y Discursos, 2.

**Falappa, F. y Andrenacci, L.**, 2009. La política social de la Argentina democrática (1983-2008). Los Polvorines, Universidad General Sarmiento.

**Franzé, J.**, 2014. La política ¿administración o creación?, en J. Franzé (ed.), Democracia: ¿consenso o conflicto? Agonismo y teoría deliberativa en la política contemporánea. Madrid, Catarata.

**González Ríos, M. J.**, 1997. Metodología de la investigación social. Técnicas de recolección de datos. Alicante, Aguaclara.

**Iglesias Fernández, J.**, 1998. El derecho ciudadano a la renta básica. Economía crítica del bienestar social. Madrid, Los Libros de la Cararata.

**Lo Voulo, R.**, 2010. La perspectiva del 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. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

**Salas Oroño, A.**, 2011. El kirchnerismo como proyecto político y como sociabilización. En R. S. Hamawi, Qué es el kirchnerismo. Escritos desde una época de cambio. Buenos Aires: Continente.

**Svampa, M.**, 2011. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular. Nueva Sociedad, 235, 17-34.