

Circunstancia, 2014, pp. 2-13.

Transformaciones en el sistema de asignaciones familiares en el caso de Argentina entre 2003 y 2013.

Messina, Giuseppe Messina.

Cita:

Messina, Giuseppe Messina (2014). *Transformaciones en el sistema de asignaciones familiares en el caso de Argentina entre 2003 y 2013.* *Circunstancia*, 2-13.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/14>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Circunstancia. Año XII - N° 35 - Septiembre 2014

Artículos

TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL CASO DE ARGENTINA ENTRE 2003 Y 2013.

Giuseppe Messina

[Resumen-Palabras clave](#) / [Abstract-Keywords](#) / [Fechas](#)

1. Introducción
 2. Modalidades de intervención del Estado en la producción de bienestar.
 3. El sistema de asignaciones familiares en Argentina.
 4. Una estimación del grado de desmercantilización del sistema de asignaciones familiares.
 5. Conclusiones.
- Referencias.
Notas.

1. Introducción.

Este trabajo aborda las transformaciones que afectaron al sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) de Argentina, en el contexto de la etapa posterior a la ruptura del régimen de acumulación de la convertibilidad, entre 2001 y 2002. A partir de 2003^[1], se observaron mejoras, tanto en los indicadores de ingresos (pobreza, desigualdad) como en los laborales, respecto a los niveles alcanzados durante la crisis, momento en que la pobreza alcanzó una tasa cercana al 60% y el desempleo superó el 20%, marcando un cambio en la tendencia vigente desde la dictadura militar de 1976. Así, en la década posterior a 2003, las tasas oficiales de pobreza y desempleo se habían ubicado por debajo del 10% y la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, cayó cerca de diez puntos en porcentaje, recuperando los niveles de principios de los años 90^[2].

Sin negar estos logros, la cuestión reside en discutir el grado en que las variaciones observadas son el resultado de cambios estructurales subyacentes o son, en parte, la consecuencia observable de cambios coyunturales de ciclo, favorecidos por el contexto internacional. En este sentido, este trabajo se inserta en el debate sobre las rupturas y continuidades que presenta el actual proceso político argentino, y lo hace investigando el ámbito de las instituciones de producción del bienestar y, en particular, el mayor protagonismo que ha ido recuperando el Estado. Con este objetivo, el análisis se focaliza en las reformas de la política social que han afectado al sistema de asignaciones familiares, cuya naturaleza será examinada en detalle más abajo.

Como es lógico, este periodo histórico no debe ser visto como un proceso homogéneo, ni acumulativo ni necesariamente progresivo. A lo largo de esta etapa, la permanencia de heterogeneidades estructurales (cfr. Salvia et al., 2008) imprimió su efecto en el funcionamiento de las instituciones del bienestar. Frente a éstas, el propio Estado actuó de forma creciente para paliar los efectos sociales negativos que resultan de la estructura económica, al no conseguir transformarla, ni modificar el equilibrio entre los distintos componentes de la provisión del bienestar, por lo menos en el breve periodo. Por esta razón, este periodo constituye una ventana temporal privilegiada para indagar en las relaciones recíprocas entre la política de las reformas y los cambios a nivel socioeconómico que experimentó Argentina.

Por último cabe señalar, que el marco teórico al que se hace referencia en este trabajo se sostiene en la literatura sobre regímenes de bienestar, entendidos como la matriz institucional (arreglos, políticas y prácticas institucionales) conformada por los mercados, el Estado, las familias y organizaciones de la sociedad civil, cuya configuración genera efectos en términos de bienestar y de estratificación social (Gough y Wood, 2004). El análisis de los regímenes de bienestar aborda, entonces, las modalidades con las que las instituciones del Estado, por medio de marcos regulatorios o de mecanismos de extracción y redistribución de recursos (que toman la forma de transferencias directas o provisión pública de bienes y servicios), intervienen sobre el funcionamiento de los mercados. El mercado es aquí entendido como el espacio social donde se desarrollan los intercambios de bienes y servicios, incluida la fuerza de trabajo, constituyéndose como el principal mecanismo de distribución en las sociedades capitalistas^[3].

Este último punto constituye el núcleo de la sección 2, al merecer un análisis más profundo de los conceptos implicados. A ello, le sigue en la sección 3 una presentación de los principales rasgos del sistema de las AAFF en el caso argentino. A continuación, la sección 4 provee una estimación del grado de desmercantilización del sistema de AAFF, en las dimensiones conceptuales que son discutidas previamente en la sección 2. Por último, en la sección 5 se presentan las principales conclusiones a las que llega el trabajo y se delimitan cuáles son los desafíos que quedan pendientes de futuras investigaciones.

2. Modalidades de intervención del Estado en la producción de bienestar.

La intervención del Estado en las estructuras de producción de bienestar se desarrolla en formas que pueden ser

racionalizadas en términos del concepto de desmercantilización (cfr. Esping-Andersen 1993, 2000). En un sistema capitalista de mercado donde el bienestar del individuo depende de la venta en el mercado de su fuerza trabajo, "la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado" (Esping-Andersen, 1993:41). En otras palabras, este concepto hace referencia a los efectos que tiene una política pública en términos de desligar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso al mercado bienes y servicios, debilitando el nexo monetario-mercantil en el proceso de satisfacción de sus necesidades básicas. En la perspectiva de esta investigación, invocar la desmercantilización significa reclamar para la responsabilidad del Estado un conjunto de bienes y servicios, e incluso relaciones sociales, excluyéndolos de la esfera mercantil, como fundamentos materiales de los derechos sociales^[4] (cfr. Gamallo y Arcidiácono 2012).

En esta perspectiva, el efecto de desmercantilización depende del principio que regula las condiciones de acceso a una política social: necesidad, contribución y ciudadanía. A cada uno de ellos se asocia un modelo- o tipo ideal- de Estado de bienestar. Al principio de necesidad, el modelo liberal, en el que el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los "pobres merecedores". El diseño de las políticas sociales procurará entonces reducir al mínimo las interferencias sobre los incentivos individuales, para no interferir en el funcionamiento de los mercados, resultando en un bajo grado de desmercantilización. En el modelo conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo, donde la redistribución se resuelve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor e, indirectamente, de los vínculos familiares con éste. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende la desmercantilización es intermedia. Por último, el socialdemócrata, donde las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de la titularidad de los derechos de ciudadanía, produciéndose el grado máximo de desmercantilización. Naturalmente, en el caso concreto de cada país lo que se manifiesta son configuraciones híbridas a nivel de cada sector de políticas públicas (salud, pensiones, asistencia social, etc.), tanto en términos de los principios que las regulan, como de entidades que gestionan su funcionamiento y la erogación de bienes y servicios, así como de los mecanismos de financiación de las políticas sociales (cfr. Goodin y Rein, 2001).

En todo caso, de ello resulta que las instituciones estatales de bienestar no son neutrales respecto a las desigualdades, al contrario constituyen las instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social y, por esa razón, son "sistemas de estratificación social" (Esping-Andersen, *ibid.*). Esta característica explica por qué su evolución sea dependiente de una trayectoria histórica (path dependent), ya que su funcionamiento va generando a lo largo del tiempo las bases sociales de su desarrollo (burocracias de servicios y categorías de receptores), cuya consolidación genera instituciones sociales que se muestran resilientes a los cambios de corto plazo en el contexto que las rodea (Pierson, 1996). Sin embargo, las transformaciones demográficas y de la economía capitalista (Taylor-Gooby, 2004) han puesto en entredicho los fundamentos de los Estados de bienestar. En particular, la crisis de la sociedad de pleno empleo debilitó a la principal fuente de financiamiento, y a la vez de consenso político, que alimentaba a sus instituciones, es decir las clases trabajadoras asalariadas y organizadas (Korpi, 2003). Al tiempo que el mercado laboral se fue fragmentando, excluyendo a cada vez más trabajadores del acceso a empleos con derechos sociales plenos, se vio afectado el equilibrio de los regímenes de bienestar en dirección de un mayor peso del mercado, más allá de que la estructuras y los principios rectores de las políticas sociales fueran reformados sólo parcialmente (Clayton y Pontusson, 1998).

En Argentina, el incremento de la exclusión social observado en la década de los 90 fue consecuencia de un proceso con estas características. La expulsión del mercado formal significó la pérdida de titularidad de los derechos de tipo contributivo, típicos de la estructura tradicional de tipo conservador de la Seguridad Social (Filgueira, 1998; Hintze, 2007), al tiempo que los procesos de individualización del ahorro, tanto en el ámbito previsional como para el seguro de salud, expandieron el peso del sector privado entre las clases medias. En este contexto, el Estado asumió el papel residual de atender a las necesidades de los sectores más vulnerables, por medio de programas asistenciales focalizados (Barrientos, 2009). Este proceso se inscribe en las transformaciones que experimentó el patrón de crecimiento del país en esa década, en términos de la destrucción de la sociedad asalariada preexistente (Basualdo, 2006; Lindenboim y Danani, 2003). Al contrario, el periodo de la postconvertibilidad muestra tendencias que constituyen la contracara de ese proceso (Danani y Hintze, 2011). En esta etapa, la positiva coyuntura económica ha producido una expansión del empleo registrado, con derecho a la seguridad social de tipo contributivo, lo que explica la recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la seguridad social, en una evolución que benefició a aquellos sectores que pudieron acceder al mercado de trabajo formal.

Por su parte, el caso de los sectores más vulnerables, excluidos del acceso a un empleo protegido o privados de todo ingreso de tipo laboral, ha estado al centro de las políticas sociales de tipo no contributivo. Éstas han mostrado, a partir de la crisis de 2001-2002, un desarrollo muy articulado, cuyos avances y contradicciones son especialmente evidentes en el caso de la Asignación Universal por Hijo o AUH (cfr. Arcidiácono, 2012). Esta política representa, como se verá con más detalle en la sección 3, el propósito de extender con un pilar no contributivo el sistema de asignaciones familiares, donde ya se integran un régimen contributivo y uno de deducciones fiscales. Al mismo tiempo, la AUH sustituyó a planes asistenciales pre-existentes, manteniendo elementos típicos del diseño de los programas de transferencias condicionadas, que tanto éxito han tenido en la región (cfr. Cecchini y Madariaga, 2011).

Pese a estos avances, algunos autores (cfr. Isuani, 2010) sugieren que las nuevas medidas de política social no han modificado de forma significativa ni la estructura del gasto social ni las modalidades de financiación del mismo. El principio rector de la seguridad social sigue siendo el contributivo, y en ese contexto, la yuxtaposición de pilares no contributivos corre el riesgo de reproducir una segmentación que tiene origen en los mercados laborales, y a la vez no ofrece soluciones de largo plazo a la situación de los grupos sociales excluidos de un empleo remunerado. Un examen de las políticas sociales de la post-convertibilidad significa, en este sentido, reconocer la presencia de continuidades en la estructura productiva del país, con reflejos importantes en el persistente nivel de informalidad en los mercados laborales (Bertranou et al. 2011; Salvia et al., 2008), y los límites que ello pone a las

transformaciones en sentido progresivo del régimen de bienestar argentino.

Para interpretar correctamente esta evolución, al estudiar el caso de una política social como el sistema de AAFF, el concepto de desmercantilización es particularmente útil para evaluar su impacto en términos de efectos sobre la producción de bienestar. Para una operacionalización de este concepto, este trabajo considerará a dos dimensiones principales de la desmercantilización. En primer lugar, se tendrá en cuenta la llamada extensión horizontal, es decir el grado de cobertura de una política, resultado de los principios que regulan las condiciones de acceso a la misma (por ej. la cotización del trabajador). En segundo lugar, se examina su adecuación en cuanto al objetivo de protección del bienestar de los titulares frente a las pérdidas ocasionadas, en términos de ingresos o mayores consumos, en la contingencia establecida por esa política social en particular. Esta dimensión de una política social, su extensión vertical, expresa entonces el grado con el que el Estado provee los bienes y servicios (por ej. las prestaciones monetarias) necesarios a cubrir las mayores necesidades de un individuo o hogar en esa situación.

En el caso en examen, el gobierno argentino se ha marcado el objetivo mínimo de garantizar, de la forma más extendida posible, un nivel básico de bienestar, independientemente de la situación socio-laboral del individuo^[5]. Es a partir de estas consideraciones, que se estima la variación en términos reales del valor de las asignaciones y se comparan con la Canasta Básica Total (CBT)^[6], cuyo monto aproximada, por definición, los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de un individuo.

Estimar estos indicadores presupone resolver los problemas de medición de la tasa de inflación, ya que la intervención del gobierno en el INDEC (2007) ha puesto en entredicho la validez de las estadísticas oficiales (Lindenboim, 2011). Para dar un tratamiento a esta cuestión, en este artículo se construye una serie alternativa de variaciones de los precios al consumo, denominada IPC4p, sobre la base de la metodología de Barbeito (2010), que será utilizada a lo largo del texto para calcular la variación real de las asignaciones, de un año para el otro, y revalorizar la CBT^[7].

3. El sistema de asignaciones familiares en Argentina.

En términos muy generales, las AAFF son transferencias monetarias distribuidas a los trabajadores asalariados registrados, es decir los que cotizan a la Seguridad Social, en proporción a la carga familiar que el titular de la prestación debe sostener. En el caso de las AAFF por hijo, se trata de un complemento al salario que se corresponde en proporción al número de hijos. Pero las AAFF también incluyen la cobertura de otras contingencias vitales, que suponen un incremento de los gastos del hogar o una pérdida temporal de ingresos para algún miembro del hogar: la escolaridad de los hijos, el matrimonio, la maternidad, etc.

En este sentido, el esquema de asignaciones apunta a una pluralidad de finalidades diferentes, que distinguen este instituto de la Seguridad Social de otros como el sistema previsional, que pueden con facilidad racionalizarse como seguros colectivos que cubren contra riesgos sociales específicos. Así el pago proporcional a los hijos estaría fundamentado en el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los menores, al incrementar el ingreso per cápita familiar de forma proporcional, incluso en la fase entre la concepción y el nacimiento, cubierta por la asignación prenatal. Las asignaciones por escolaridad estarían motivadas por el interés público de fomentar la asistencia y la permanencia de los menores en el sistema educativo. La asignación por maternidad, que cubre la pérdida de remuneración de las madres durante la gestación, serviría a reducir la discriminación que podría afectarlas al aliviar los empleadores de los costos relacionados con la licencia por el embarazo. Otras asignaciones como por ejemplos las de nacimiento, adopción o matrimonio, remiten más claramente a la tipología de seguro al cubrir con un pago único parte de los costes que surgen en correspondencia de determinados sucesos vitales (Rofman et al., 2001:4).

En este trabajo el análisis se limitará, por razones de espacio, a las AAFF por hijo, entendiendo que constituyen el principal instrumento con el que el Estado interviene en la prevención de los riesgos de pobreza asociados a un incremento de las dimensiones de un núcleo familiar. Además, como se verá, la AUH fue diseñada precisamente como una extensión no contributiva al sistema contributivo de las AAFF por hijo. En todo caso, el sistema de AAFF constituye uno de los principales componentes de la seguridad social argentina, junto con el sistema previsional, la protección contra el desempleo, y el seguro contra los riesgos laborales. Como tal, constituye uno de los derechos sociales fundamentales sancionados por la Constitución argentina^[8]. Por otra parte, la protección de la infancia, a la que en última instancia apunta el sistema de AAFF, goza de especial protección en el marco normativo del país, aunque sea de forma indirecta ya que la titularidad del derecho es atribuida a los padres, y, prioritariamente, a la madre. De hecho, la Ley 26.061 de "Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes" de 2005, significaba la adopción por parte de Argentina de la Convención de los Derechos del Niño, reforzando para esta categoría particular la protección debida a los derechos fundamentales de la persona^[9]. Esta convención internacional indica en el artículo 18.2 que "a los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes, prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones, en lo que respecta a la crianza del niño"^[10]. Frente a la proclamación de la universalidad de estos derechos a la protección social de la familia, la realidad del sistema de AAFF era, como se verá en un momento, bien distinta.

Desde un punto de vista histórico, el sistema de AAFF fue construyéndose a lo largo de las décadas, a partir de la constitución de un subsidio de maternidad en 1934, con la particularidad de ser de un sistema de tipo contributivo incorporado a la Seguridad Social, financiado por los aportes de los empleadores, y con una cobertura limitada al sólo trabajo dependiente registrado. Por esta razón, la población cubierta por el sistema de AAFF representaba a fines de los 80 una minoría, por las mencionadas transformaciones en el mercado laboral argentino a raíz de las sucesivas crisis económicas y políticas que azotaron el país desde mediados de los años 70. Además, en los años 90, el sistema fue afectado por algunas reformas de importancia. En primer lugar se sancionó la unificación de las cajas que financiaban las asignaciones bajo el organismo único que gestionaría a partir de entonces el sistema de la Seguridad Social, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de forma que el Estado pudiera

controlar de forma centralizada todo el flujo de contribuciones al sistema (Rofman et al., 2001:8). En segundo lugar, la Ley 24.714 de 1996 ("Régimen De Asignaciones Familiares") instrumentó una reforma significativa del régimen de AAFF al simplificar el esquema de asignaciones^[11], establecer una reducción de los aportes a cargo del empleador sobre el total de remuneraciones y crear un subsistema que cubría los trabajadores retirados incluidos en el sistema previsional contributivo^[12] o, bien, para los titulares de una pensión no contributiva por invalidez. Además la ley, en su artículo 3, fijaba un límite de 1500\$ en la remuneración mensual, a partir de la cual el trabajador formal dejaría de percibir las asignaciones familiares.

Combinados con el desempeño negativo del mercado laboral formal, estas medidas tuvieron el efecto de reducir aún más la cobertura del sistema. Según Rofman et al. (2001:11) en 1999 había sólo 1.5 millones titulares de asignaciones familiares (sobre 4.5 millones de aportantes a la Seguridad Social), que se traducían en 4.5 millones de prestaciones sobre un universo de potenciales destinatarios de alrededor de 12 millones de menores de edad^[13]. Si se tiene presente que sólo los trabajadores registrados en el sector privado estaban cubiertos por las AAFF, siendo que los trabajadores del sector público recibían un complemento familiar directamente en el salario, y que los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores asalariados no registrados (entre ellos los domésticos) y los desocupados sin derecho a prestación, no recibían ninguna asignación, parece evidente que la cobertura del sistema era muy limitada. En ningún caso esta exclusión respondía a un principio de mayor focalización, muy apreciado por el imaginario neoliberal. De hecho, el diseño del sistema de AAFF negaba el acceso a los trabajadores situados en la parte más baja de la escala de remuneración. Parece evidente que premiaron las razones de ahorro fiscal, y de reducción de los aportes patronales, sobre otras consideraciones.

En años posteriores, la arquitectura del sistema contributivo de AAFF ha permanecido estable, sobre la base de prestaciones diferenciadas según el nivel salarial y la zona geográfica^[14], aunque se ha incrementado progresivamente, por vía de decretos ley, el umbral máximo de ingresos que excluye de la prestación, en respuesta al incremento de los precios ocurrido a partir de 2002, como se abordará en la sección 4 (Curcio et al., 2011). Sin embargo, el Decreto 1667 de 2012 introdujo algunos cambios al régimen contributivo, ya que se añadió un rango (de tres a cuatro) a la escala de remuneraciones que sirve a graduar el monto de las asignaciones a percibir. Además, en cuanto a los ingresos máximos que dan derecho a una prestación, se pasa a considerar también la totalidad de ingresos correspondientes al núcleo familiar, para los que se estableció un nuevo máximo. Por último, los trabajadores del sector público en relación de dependencia (artículo 8° de la Ley 24.156) pasaron a estar incluidos en el régimen general de AAFF

En todo caso, fue el crecimiento en el número de trabajadores asalariados registrados lo que incrementó de forma automática la cobertura del sistema de AAFF^[15], demostrando el vínculo estrecho entre los sistemas contributivos de seguridad social y el estado del mercado laboral formal. Así las cosas, todavía en el año 2009, una mayoría de hogares permanecían excluidos de este derecho^[16]. Es en este contexto, que el gobierno introdujo un Programa social que aspiraba a ampliar la población cubierta por las asignaciones familiares, asignando prioridad a los derechos sociales de la infancia en su estrategia política. Las modalidades formales que caracterizaban al nuevo Programa se situaban en una posición híbrida entre las asignaciones familiares contributivas y los programas de transferencias condicionadas preexistentes, en particular el plan Familias^[17], que el nuevo Programa absorbió y del que heredó las características más típicas (cfr. Pautassi et al., 2013). La denominada "Asignación Universal por hijo para Protección Social" (o AUH), fue finalmente sancionada por el Decreto 1602 del 30 de octubre de 2009, donde se modificaba la mencionada Ley 24.714 con la creación de un subsistema no contributivo dentro del régimen general de las AAFF. Esta medida intentaba obviar a la clara discriminación existente a favor de los hijos de los trabajadores protegidos respecto a los grupos de inserción ocupacional más vulnerable y en situación de exclusión social.

Antes de continuar con el análisis de las principales características de la AUH, es importante destacar el contexto en el que se produjo la medida. En primer lugar, el desempeño económico del país ya no era el de los primeros años de la post-convertibilidad. En ese año el país sintió el impacto de la crisis internacional, en términos de caída del comercio exterior argentino, en particular agropecuario, lo que se reflejó en una marcada desaceleración del crecimiento. También el contexto político se hizo más complicado para el gobierno, ya que tuvo que enfrentarse a partir de 2008 con numerosas protestas en relación a su política económica, tanto de parte de los productores del sector primario como de sectores de las clases medias. De hecho, las elecciones legislativas parciales de junio 2009 significaron una derrota para el gobierno, que conduciría a la pérdida de la mayoría parlamentaria en diciembre de ese año. No es casual, por lo tanto, que se implementara una medida con el impacto de la AUH, en términos de hogares alcanzados, a las pocas semanas, tanto con el objetivo de recuperar el consenso político hacia el gobierno como de sostener la demanda efectiva de los sectores más vulnerables y, de esa forma contribuir, a la reactivación del sistema productivo.

En efecto, la AUH entró en funcionamiento en un muy breve lapso de tiempo, y en noviembre de 2009 ya se registraban más de 3 millones de prestaciones, alcanzando un máximo de alrededor de 3,7 millones en mayo de 2010^[18] (SSS, 2012). El propósito ambicioso detrás de la AUH fue, en particular, el de extender el régimen de AAFF a los trabajadores del sector no protegido del mercado laboral y los desocupados, una población objetivo de alrededor de 5.7 millones de niños, niñas y adolescentes (Cogliandro, 2010). El vínculo entre la AUH y el régimen general de AAFF es explícito, no sólo porque el marco normativo es único (la Ley 24.714 y posteriores modificaciones), sino también porque el monto de las prestaciones ha sido fijado de manera simultánea por los decretos en materia (1388/2010; 1482/2011; 1668/2012 y 614/2013), equiparándose la prestación proporcionada por la AUH con la asignación por hijo contributiva en su valor general, es decir, para el rango salarial más bajo.

Por otra parte, la AUH, también se instaló en el horizonte de las políticas de lucha contra la vulnerabilidad social implementadas en el periodo posterior a 2002, para atender a las necesidades de corto plazo de las familias más necesitadas y reducir el nivel de conflictividad social. De hecho, el Programa fue absorbiendo a los titulares de planes de transferencias de ingresos preexistentes (como el Plan Familias y el PJJHD, cfr. nota 17). Sin embargo, la AUH se distingue de éstos últimos por algunos rasgos característicos. En primer lugar, no se trata de un programa

cerrado como aquellos, sino que permite que en todo momento se sumen nuevos afiliados, una vez que cumplan con los requisitos previstos. En segundo lugar, la masificación del Programa y el hecho de que se permita el acceso al mismo sin necesidad de intermediarios políticos, reduce el espacio para prácticas clientelistas (Gasparini y Cruces, 2010:36).

En todo caso, lo que constituye la novedad más relevante de la AUH es el hecho de ubicarse dentro del sistema de la seguridad social. Por un lado, este elemento permitió que se implementara con rapidez, sin necesidad de crear nuevas burocracias, y que las personas pudieran postularse con relativa facilidad, siendo que muchas de ellas ya eran titulares de planes anteriores. Por el otro, y sobre todo, el hecho de que el programa sea financiado por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), donde se acumulan los activos de la Seguridad Social argentina, representó una reorientación del sistema de las AAFF en sentido progresivo. Debe recordarse que alrededor de la mitad de los recursos del sistema de la Seguridad Social no proviene de las contribuciones de los trabajadores (que suponen sólo el 56% de la financiación de la Seguridad Social), sino de la fiscalidad general, donde el peso de los impuestos indirectos es muy elevado (según datos de ANSES, 2010). En este sentido, toda ampliación no contributiva de la cobertura de la Seguridad Social a favor de los sectores no protegidos de la población representa una mejora de la progresividad del sistema[19].

Respecto a los requisitos que se han mencionado, el Programa establece que en cada hogar sólo puede haber un titular de la asignación, y que todos los miembros del hogar deben cumplir con los requisitos previstos. En caso de que tanto la madre como el padre cumplan con los requisitos, se privilegia la titularidad de la primera[20]. Se abona una prestación por cada hijo menor de 18 años - en el caso de un hijo con discapacidad el límite de edad cae- hasta un máximo de 5 asignaciones[21]. Dado el objetivo primario de protección de las familias que carezcan de otra cobertura social y estén en situación de exclusión social, son elegibles los desocupados que no perciban ninguna otra prestación, plan o pensión y los trabajadores que perciban una remuneración menor o igual al salario mínimo[22]. Estos últimos incluyen a los asalariados no registrados, los empleados del servicio doméstico, los trabajadores de temporada en período de baja laboral (principalmente en el sector agrícola), y los monotributistas sociales[23], mientras otras formas de trabajo autónomo permanecen excluidas del sistema, a menos que tengan ingresos suficientes para tributar al impuesto a las ganancias (cfr. más abajo).

Además, la AUH mantiene las condicionalidades escolares (asistencia a establecimientos educativos) y de controles sanitarios y vacunas (para edades pre-escolares) típicos de planes anteriores, como el Familias, añadiendo la cláusula, entendida como un incentivo al comportamiento virtuoso de los receptores, de que el 20% de la prestación mensual se acumula a lo largo del año en una libreta de ahorro, para ser erogado sólo cuando el cumplimiento de esos requerimientos haya sido certificado. Debe decirse que estos requisitos de condicionalidad diferencian claramente la AUH del régimen contributivo de AAFF reservado a los asalariados registrados[24]. Por esta razón, no puede definirse como una política estrictamente universalista, es decir, independiente de la posición en el mercado de los beneficiarios. Además, desde un punto de vista de género, representa una carga añadida en términos de trabajo de cuidados para las mujeres titulares de una prestación, como se discutirá en las conclusiones de este trabajo.

4. Una estimación del grado de desmercantilización del sistema de asignaciones familiares.

A pesar de estas consideraciones, sí puede decirse que esta medida avanzó en la universalización de la protección social a favor de la infancia y la adolescencia. En este sentido sentó las bases de una mejora de la política de AAFF en términos de su extensión horizontal, una de las dimensiones de la desmercantilización que fueron planteadas en la sección 2. Naturalmente, como se dijo, no se logró reformular en sentido universalista el régimen tradicional de las AAFF. En realidad, se construyó un sistema de naturaleza híbrida que garantiza una cobertura muy elevada de la infancia, aunque segmentada por estatus ocupacional y nivel salarial. Así, según datos de la ANSES en julio de 2010, las prestaciones combinadas bajo los sistemas de AAFF contributivos y no contributivos ascendían a cerca de 7 millones de niños, niñas y adolescentes, sobre un total de alrededor de 12 millones. De ellos, cerca de la mitad correspondían a la AUH, 1,1 millones eran hijos de trabajadores retirados, dentro del sistema contributivo, y cerca de 2,5 millones de trabajadores en activo cubiertos por el régimen contributivo (SSS, 2012).

Bertranou y Maurizio (2012: 3) estiman que a esa cifra debe añadirse que cerca de 2 millones de menores, aproximadamente, estaban protegidos al ser sus padres empleados del sector público, mientras que otros 600 mil otorgaban a sus padres, excluidos de las AAFF contributivas por tener ingresos superiores al máximo permitido, el derecho a obtener deducciones fiscales al impuesto a las ganancias. Estos niños quedaban, por lo tanto, cubiertos de forma indirecta bajo esta modalidad[25]. En conclusión, estos autores estimaban que en 2010, a un año de la implementación de la AUH, los menores que quedaban excluidos de toda forma de cobertura eran alrededor de 2,5 millones, es decir, el 20% del total. Respecto a 2008, la implementación de la AUH permitió, en conclusión, elevar la cobertura total del sistema del 68% a cerca del 80%. Como recuerdan Bustos et al. (2012), a estas cifras habría que añadir los destinatarios de otros programas sociales de gobiernos subnacionales, que cubrirían un 6% adicional de la población menor de edad, como por ejemplo el programa 'Ciudadanía Porteña', de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, sería necesario estimar con mayor precisión el impacto de las pensiones no contributivas.

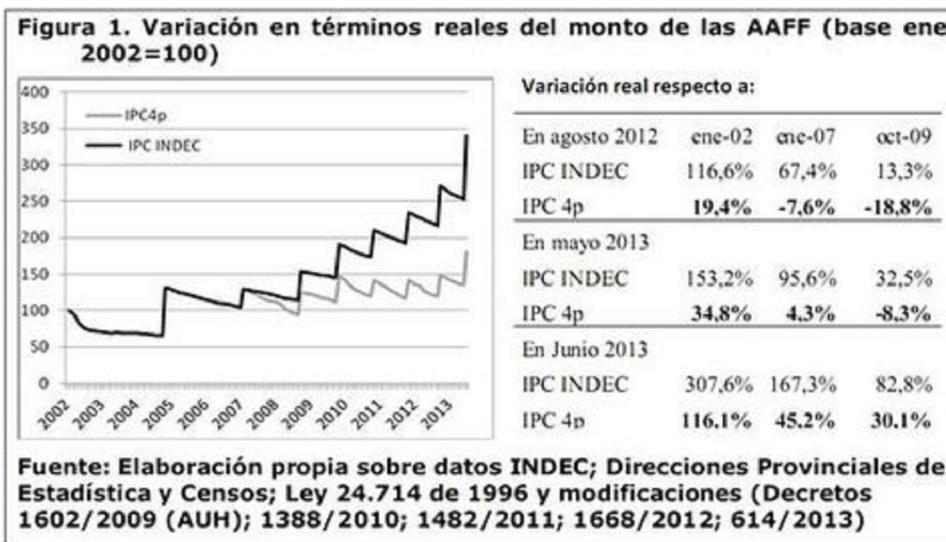
Fechas de vigencia de los nuevos valores	valor general (1 rango remuneraciones)/AUH (a partir de Oct.2009)	tope ingresos (AAFF contr.)	máximo ingresos grupo familiar
1996	40	1.500	
octubre de 2004	80	2.025	
septiembre de 2005	80	2.600	

enero de 2007	100	4.000	
septiembre de 2008	135	4.800	
<i>se introduce la AUH</i>			
octubre de 2009	180	4.800	
octubre de 2010	220	4.800	
octubre de 2011	270	5.200	
septiembre de 2012*	340	7.000	14.000
junio de 2013	460	8.400	16.800

* A partir de este momento se establecen máximos tanto para el ingreso familiar como para cada uno de los integrantes del hogar, independientemente de quién sea el titular de la prestación

Fuente: Ley 24714 y modificaciones posteriores

Por otra parte, la falta de actualización de los topes salariales de las AAFF contributivas (cfr. Tabla 1), combinado con el fuerte incremento de los salarios nominales (impulsado por la inflación), significó que un sector de los trabajadores protegidos quedaran excluidos del sistema. Así, los titulares de asignaciones por hijo contributivas bajaron de cerca de 1,72 millones en julio de 2010 a 1,36 millones en junio de 2012, lo que se tradujo en una reducción de los menores cubiertos, mientras los titulares de la AUH oscilaron en el mismo periodo entre los 1,7 y los 1,9 millones de personas (SSS, 2012). Naturalmente, la inflación no sólo afectó a la cobertura del sistema de AAFF, en la forma que se ha explicado, sino que, como es obvio, determinó la evolución del valor real de las prestaciones erogadas, como se discutirá a continuación.



En efecto, el hecho de no estar sujetas a ninguna indexación si no de ser ajustadas por decreto, y cada cierto intervalo de tiempo, hizo que el valor real de las asignaciones, tanto contributivas como no contributivas (a partir de octubre 2009), tuviera una evolución zigzagueante (cfr. Figura 1). En términos generales, se evidencia una tendencia creciente en el monto de las asignaciones, en términos reales, a partir de la crisis de 2001-2002, en particular respecto a los valores de enero de 2002. Sin embargo, la intensidad de la variación depende del índice de precios que se utiliza para deflacionar los valores nominales. Si se utiliza el índice de precios oficial (IPC INDEC), el incremento a lo largo del periodo considerado es del orden del 300%. Las conclusiones son más ambiguas si se toma el índice estimado en este trabajo (IPC4p). La comparación entre los resultados obtenidos sobre la base de los dos indicadores se muestra en la figura, respecto a tres puntos tomados como base: enero 2002, momento que marca el principio de la post-convertibilidad y que representa el inicio de la serie estadística; enero 2007, cuando se produce la intervención del INDEC y las series IPC INDEC y IPC4p empiezan a discrepar; y, por último, octubre 2009 cuando es implementada la AUH.

Estos cálculos confirman cuanto dicho con anterioridad, ya que evidencian como los incrementos se esfuman en términos reales, si se consideran variaciones de los precios más realísticas que las oficiales, según lo que marca el debate científico en Argentina. De esta forma a cada pico vertical [26], visible en las curvas de la Figura 1, sigue una desvalorización provocada por la variación acumulada de los precios al consumo. En particular, la evolución real de las asignaciones a partir del momento en el que se implementó la AUH (octubre 2009) es negativa en conjunto (en mayo de 2013). Como es lógico, el incremento de junio 2013 permitió la recuperación temporal del poder adquisitivo de las asignaciones, pero no resolvió la cuestión de fondo, que sigue siendo el intervalo que se da entre una actualización y la siguiente, ya que las mismas dependen de una decisión del poder ejecutivo. En resumidas cuentas, si en verdad el gobierno logró incrementar significativamente el valor nominal de las asignaciones, por otra parte, estos incrementos fueron absorbidos por la creciente dinámica de los precios, en particular a partir de 2007.

Tabla 2. Sistema AAFF - Prestaciones en términos de CBT (un adulto equivalente)
Revalorización de las AAFF (I rango) y AUH (a partir de 2009)

Año (enero)	Monto (pesos)	sobre CBT INDEC	sobre CBT IPC4p
2007	100	33,80%	33,24%
2008	100	31,96%	28,46%
2009	135	42,20%	31,59%
2010	180	50,67%	35,97%
2011	220	53,75%	35,24%
2012	270	58,66%	35,33%
2013	340	64,25%	37,07%

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Ley 24.714 de 1996 y modificaciones (Decretos 1602/2009 (AUH); 1388/2010; 1482/2011; 1668/2012; 614/2013)

Como se dijo en la sección 2, otra aproximación a los efectos de desmercantilización del régimen de AAFF puede estimarse a través de una comparación entre los montos erogados y la CBT, revalorizada según los dos índices de precios que se han venido utilizando en este trabajo. El resultado de este cálculo está resumido en la Tabla 2. Hay que precisar que en la tabla se compara los montos de las AAFF con el valor de la CBT para un adulto equivalente (cfr. nota 6).

Un análisis más preciso ajustaría el valor de la canasta a la composición del hogar y a la edad de los menores que generan el derecho a la prestación. Por razones de espacio, es posible presentar sólo algún ejemplo indicativo. En el caso más favorable (de una niña o niño menor de 1 año, con un valor de la canasta igual a 0,33 de un adulto equivalente), la asignación sería superior en un 90% a la CBT (enero 2013), frente a enero 2007 cuando apenas cubría ese valor, según los datos del INDEC (mientras que en abril de 2003 tenía un valor un 50% inferior). Al contrario, si se mide el valor de la prestación en términos de la CBT de un adulto equivalente, la evolución es similar, pero el alcance es mucho menor, pasando a ser sólo un 64,5% de la CBT en enero 2013. Todas estas cifras dependen, además, de la serie de precios que se utilice para estimar la canasta. Recalculando en términos del IPC4p, se obtienen resultados menos favorables, ya que en el último mes la asignación apenas cubriría el 37,7% de las necesidades básicas de un adulto equivalente. Naturalmente, para un análisis más sofisticado sería clave, no sólo tener un índice de precios al consumo más confiable, sino también afinar las preguntas de las encuestas de hogares en relación a las AAFF y a otras políticas de ingresos, de manera de poder estudiar más precisamente el impacto de estas medidas^[27].

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se han presentado los resultados de una investigación en torno a las transformaciones que han afectado al sistema de asignaciones familiares argentino en el periodo posterior a 2003. La base de análisis fue una revisión de la literatura producida sobre el tema, en particular la relacionada con la implementación de la AUH. A continuación, sobre la base de una elaboración de los datos provenientes de las estadísticas oficiales se estimaron los efectos de desmercantilización que la nueva configuración del sistema provee respecto a la producción de bienestar en el núcleo familiar. Los resultados evidencian que, en los términos de la extensión horizontal de la política de AAFF, se obtuvo una mejora notable, ya que a partir de 2003, y particularmente gracias a la AUH, ha disminuido el porcentaje de niños, niñas y adolescentes excluidos de la protección del Estado. Respecto a la extensión vertical, los resultados son más controvertidos y dependen, necesariamente, de cómo se interpreten las variaciones nominales de las prestaciones erogadas. Aquí se sugiere que la dinámica de los precios, a partir de 2007, habría impedido que el mayor esfuerzo fiscal invertido en esta política social se reflejara en un incremento consistente de los montos reales percibidos por los hogares.

Debe señalarse, además, que a lo largo de la exposición fueron tratados, de forma implícita, algunos temas que constituyen una base para seguir investigando sobre las AAFF. En primer lugar está la cuestión de cuál es el lugar de la AUH en el sistema de las políticas sociales argentinas. Como señalan Pautassi et al. (2013), la AUH representó la modalidad que el gobierno adoptó para paliar a algunas de las consecuencias de lo que es uno de los principales problemas irresueltos de la sociedad argentina, es decir, la persistente informalidad del mercado laboral. No se logró, en consecuencia, una reformulación del sistema de AAFF en sentido universalista, que reorientara sus principios reguladores a favor de las personas que constituyen los verdaderos titulares de este derecho a la protección social, es decir, los niños, niñas y adolescentes que viven en el territorio del país. Al contrario, se mantuvo inalterada la estructura básica del sistema y se extendió su cobertura a los trabajadores informales de bajos ingresos y a los desempleados no cubiertos por la Seguridad Social, a los que la insuficiente fiscalización del Estado y la irregularidad de las empresas, en parte causada por carencias estructurales en términos de productividad, privó de un derecho social que les era propio y que les fue negado en razón de su situación de

informalidad. Fue el propio Estado quien se hizo cargo de suplir a las contribuciones faltantes. En otras palabras, es el Estado el que, figurativamente, aporta a favor de esos trabajadores en lugar de sus empleadores.

Otro tema que suscita un debate intenso es la cuestión de las condicionalidades, características de los programas de transferencias de ingresos en la región. En relación a las políticas asistenciales tradicionales, en las que era necesario demostrar el estado de necesidad del beneficiario (test de ingresos), esta nueva modalidad constituye un avance al representar condiciones de permanencia (y no de acceso) a los programas sociales y al estar, además, atadas al ejercicio de derechos fundamentales, como son el acceso a la salud y a la educación. Naturalmente, al compromiso del receptor de cumplir con los requerimientos del programa, hace de contracara la responsabilidad del Estado de proveer para que las personas puedan acceder a esos servicios. En otras palabras, las condicionalidades incentivan una mayor demanda de servicios educativos y sanitarios, a la que debe hacer frente un incremento de la oferta de los mismos, de parte principalmente del sector público, para no crear distorsiones en los mercados que proveen esos ámbitos. De lo contrario, las condicionalidades suponen una carga añadida para los receptores, que deben soportar mayores costos, monetarios y en términos de tiempo, para acceder a establecimientos situados en lugares distantes o que responden de manera insuficiente al incremento de la demanda de parte de los sectores vulnerables.

Considerando que la gran mayoría de los receptores de la AUH son mujeres, el tema de las condicionalidades supone además, desde un punto de vista de género, un incremento de la carga de cuidados que ellas soportan en el ámbito del hogar. En otras palabras, estas medidas contribuyen a la reproducción de las relaciones de género y la división sexual del trabajo, reforzando la responsabilidad materna – sancionada incluso normativamente- en el cuidado de la infancia. Esta carga añadida se produce no sólo a la hora de cumplir con las condicionalidades, sino también en relación con los trámites vinculados a la asignación y todo lo relacionado con la gestión de los fondos recibidos. Si bien algunos autores señalan que las transferencias destinadas a las madres mejoran su nivel de empoderamiento en el universo familiar, redistribuyendo poderes y limitando las posibilidades de abusos de parte del varón (en particular en los casos de familias en separación) y, en verdad, así son percibidas de parte de las receptoras (cfr. ej. Pautassi et al. 2013), también debe decirse que en ausencia de una política pública de cuidados y a falta de una integración entre las AAFF y las políticas activas laborales destinadas a favorecer el ingreso de las mujeres más vulnerables al mercado laboral, el riesgo es que el efecto de las asignaciones sea contraproducente. En este sentido, las nuevas medidas no lograron avanzar en términos de “desfamiliarización” (Esping-Andersen, 2000), es decir, de desligar el bienestar generado por las actividades de cuidado del trabajo no remunerado de las mujeres dentro del hogar. Así, no se han instrumentado políticas que favorecieran una mayor inserción de las mujeres en el mercado regulado y una mejor articulación entre trabajo remunerado y de cuidado (Pautassi y Zibecchi, 2013).

Parte del problema está causado por la incompatibilidad de la AUH respecto a otros programas de transferencia, a excepción del programa “Argentina Trabaja” destinado a la inserción de jóvenes en situación de vulnerabilidad[28]. En ese sentido, sería racional promover la complementariedad de la AUH con otras políticas educativas y laborales que promuevan el desarrollo de las capacidades y de las oportunidades laborales para las receptoras (y no sólo para los menores a su cargo), ya que de lo contrario las situaciones de vulnerabilidad tenderán a reproducirse una vez que los hijos que generan el derecho a la prestación vayan adquiriendo la mayor edad y la madre pierda la prestación correspondiente.

Éste último punto atañe a un problema que, por razones de espacio, no ha podido abordarse en este artículo: el de la coordinación de la AUH con el conjunto de las otras políticas de protección social en pos de una mayor integralidad de la intervención pública. Si por un lado, la absorción de programas preexistentes en la AUH ha implicado una mayor coordinación de las políticas públicas destinadas a la población en situación de vulnerabilidad, los problemas de compatibilidad con las políticas activas de empleo y la provisión insuficiente de servicios de salud y educación, mencionados con anterioridad, indican que todavía es necesario avanzar en la dirección de una mayor integralidad de las políticas públicas (cfr. Repetto y Díaz Langou, 2010)[29].

Como conclusión, puede decirse que las transformaciones normativas en el régimen de las AAFF, sumadas al mejor desempeño del mercado laboral protegido, significaron una marcada extensión de la cobertura horizontal de esta política social. Sin embargo, se trató de un avance más en términos de generalizar un piso mínimo de protección social, que de asegurar el cumplimiento universal de uno de los componentes fundamentales de la seguridad social, la protección de la familia. En particular, la falta de mecanismos de actualización automáticos y la aceleración de la dinámica de los precios al consumo a partir de 2007 provocaron que, en términos reales, las prestaciones otorgadas por el régimen de las AAFF quedaran rezagadas. Este hecho es preocupante en particular para los hogares de menores ingresos, receptores en general de las asignaciones del subrégimen no contributivo (AUH). En estos casos, las asignaciones constituyen a veces los únicos ingresos percibidos por el hogar, y las estimaciones que fueron presentadas en la sección 4 muestran como los montos reales cubren sólo parcialmente las necesidades básicas de estos sectores. Por otra parte, a lo largo de esta sección también se señalaron otras cuestiones que discuten la racionalidad de mantener dos subregímenes separados, según las características socio-laborales de la persona que genera el derecho a la prestación, los efectos que esta política ha tenido sobre la distribución de género del trabajo de cuidados, y la coordinación de esta política con el resto del sistema de políticas sociales. Se trata de temas que merecen ser profundizados en futuras investigaciones.

[Volver](#)

Referencias

Agis, Emmanuel, Cañete, Carlos y Panigo, Demián (2010). El impacto de la asignación universal por hijo en

Argentina. Buenos Aires: CEIL.

ANSES (2010). Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad. Buenos Aires: Gerencia de Estudios de la Seguridad Social.

Arcidiácono, Pilar (2012). La política del "mientras tanto" - Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Barbeito, Alberto (2010). "Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales.", Análisis de Coyuntura 23. Buenos Aires: CIEPP.

Barrientos, Armando (2009). "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America", Latin American Economy and Society 38: 87-108.

Basualdo, Eduardo (2006) Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI Editor.

Bertranou, Fabio, Cetrángolo, Oscar, Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Buenos Aires: CEPAL y OIT.

Bertranou Fabio y Maurizio, R. (2012). "Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a 'system' with three components". Research Brief 30. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Bustos, Juan Martín, Giglio, Georgina y Villafañe, Soledad (2012). "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país". Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo 11. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora (2008). "El ingreso ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales", Buenos Aires: Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). "Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe". Cuadernos de la Cepal 95.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004). "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma.". Financiamiento del desarrollo 151, Santiago de Chile: CEPAL.

Clayton, Richard y Pontusson Jonas (1998). "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", World Politics 51: 67-98.

Cogliandro, Gisell (2010). "El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionada.". Investigación Aplicada de Políticas Públicas 12. Buenos Aires: Fundación Siena.

Curcio, Javier, Beccaria, Alejandra y Fournier, Marisa (2011). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010". En Claudia Danani y Susana Hintze (eds.), Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires: UNGS, 61-102.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). Introducción a Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires: UNGS.

Esping-Andersen, Gøsta (1993). Los tres mundos del Estado del Bienestar. Valencia, Alfons el Magnanim.

--- (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona: Ariel.

Filgueira, Fernando (1998). "Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina- Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Chicago: LASA.

Gamallo, Gustavo y Arcidiácono, Pilar (2012). "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales". En Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (dirs.), ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2010). "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas." Documento de Trabajo 102. La Plata: CEDLAS.

Goodin, Robert E. y Rein, Martin R. (2001). "Regimes on Pillars: Alternative Welfare state logics and dynamics". Public Administration 79: 769-801.

Gough, Ian y Wood, Geof (2004). Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America New York: Cambridge University Press.

Hintze, Susana (2007). Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible. Buenos Aires: Espacio.

Isuani, Ernesto A. (2010). "The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change". International Journal of Social Welfare 19: 104-114.

Korpi, Walter (2003). "Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization". Annual Review of Sociology 29: 589-609.

Lindenboim, Javier. (2011). "Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?". Trabajo y Sociedad 16: 19-38.

Lindenboim, Javier y Danani, Claudia 2003. Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales

argentinas en perspectiva comparada. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Marshall, Theodor H (2006). "Citizenship and Social Class". En Christopher Pierson y Francis G. Castles. *The Welfare State Reader*. Bristol: Polity Press, 30–39.

OIT (2012). "Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa". Informe IV, 101^a Conferencia Internacional del Trabajo.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". Serie Políticas Sociales 184. Santiago de Chile: CEPAL.

Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2013). *Redefiniendo las fronteras del cuidado*. Agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48: 143-179.

Polanyi, Karl, Martínez Alier, Joan, Alberto, Nicolás, Arensberg, Conrad M., Pearson, Harry W. (1976). *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Labor.

Repetto, Fabián y, Díaz Langou, Gala. (2010). El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral. Documento de Trabajo 55. Buenos Aires: CIPPEC.

Rofman, Rafael, Grushka, Carlos y Chebez, Victor (2001). "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". Buenos Aires: VI Congreso CLAD.

Salvia, Agustín, Comas, Guillermina, Gutiérrez Ageitos, Pablo, Quartulli, Diego y Stefani, Federico (2008). "Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural". En Javier Lindenboim. *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba, 115–159.

SSS (Secretaría de Seguridad Social) (2012). "Boletín Estadístico de la Seguridad Social 2º Trimestre 2012.", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Taylor-Gooby, Peter (2004). *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States*. New York: Oxford University Press.

[Volver](#)

Notas

[1] Se trata de la etapa denominada "kirchnerismo", en referencia a las presidencias consecutivas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011; reelecta en 2011, con mandato hasta 2015).

[2] Los datos presentados provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

[3] Esta tipología tripartita retoma la intuición de Polanyi et al. (1976) sobre las tres formas de distribución en las sociedades humanas: redistribución, intercambio de mercado y reciprocidad. Esta última predomina en los otros componentes del régimen de bienestar, especialmente las familias, donde se observan formas de producción del bienestar no de mercado (especialmente trabajo de cuidado).

[4] Se hace referencia aquí al clásico estudio sobre los derechos de ciudadanía de Marshall (2006).

[5] Este compromiso forma parte del marco normativo internacional promovido por la OIT (2012) para la implementación de pisos de protección social en los países miembros.

[6] La CBT representa el valor monetario de la canasta de bienes y servicios utilizada como base de comparación en el cálculo de los indicadores de pobreza e indigencia en las estadísticas oficiales. La CBT se calcula para un hombre adulto de entre 30 y 59 años (denominado adulto equivalente), y posteriormente, utilizando la tabla de equivalencias del INDEC, se puede modificar, según el género y la edad de cada componente del hogar (con la metodología descrita en Morales, 1988).

[7] Según esta estimación, la inflación al consumo entre 2007 y 2012 se situó en un promedio del 22% (contra cifras oficiales en torno al 9% anual).

[8] El artículo 14bis de la Constitución afirma en su incipit que "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", decretando que es deber del Estado otorgar con "carácter integral e irrenunciable" los beneficios de la seguridad social" a todo trabajador.

[9] No debe olvidarse que el Estado argentino está sujeto al Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos, en razón de tratados internacionales que, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen rango constitucional (art. 75 inciso 22 de la Constitución argentina de 1994).

[10] En línea: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> (acceso 20 agosto 2013).

[11] El artículo 6 fija las siguientes asignaciones: a) Asignación por hijo (menor de 18 años). b) Asignación por hijo con discapacidad (sin límite de edad). c) Asignación prenatal. d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal. e) Asignación por maternidad. f) Asignación por nacimiento. g) Asignación por adopción. h) Asignación por matrimonio.

[12] Cuya cobertura, debe recordarse, fue disminuyendo a lo largo de toda la década (Cetrángolo y Grushka, 2004).

[13] Además de la condición que marca un límite máximo a las remuneraciones para los receptores, debe considerarse que sólo los trabajadores protegidos con a cargo hijos menores de edad reciben una transferencia de tipo mensual. En otras palabras, el régimen de AAFF opera en los hechos una redistribución a su favor de parte del conjunto de los trabajadores, aunque en el caso de que ambos cónyuges tengan derecho a una prestación, sólo uno de los dos la podrá recibir. Por otra parte, cada titular podrá recibir más de una prestación, en relación al número de hijos.

[14] Junto al valor general establecido para todo el país, se han establecido 4 zonas de excepción (correspondientes a territorios de las provincias de la Patagonia argentina además de Salta, Mendoza y La Pampa) que dan derecho a un tratamiento más favorable.

[15] Las AAFF contributivas incluyen, además, a los trabajadores que están recibiendo una prestación contributiva por desempleo y a los trabajadores retirados (pasivos) que reciben una prestación previsional contributiva, incluidos los beneficiados por la denominada "moratoria previsional" (cfr. nota 19).

[16] Según datos de la Secretaría de Seguridad Social (2012) entre 2003 y 2011 el número de aportantes al sistema creció en más de cuatro millones de unidades, superando los 9 millones en total. Sin embargo a finales de 2011, todavía un 46% de la población económicamente activa no cotizaba a la Seguridad Social (para los asalariados la cifra era menor, pero todavía superior al 30%).

[17] Este plan procuró absorber a partir de 2006 a los receptores más vulnerables del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), el programa masivo de transferencias de ingresos ligado a contraprestaciones laborales que constituyó la principal respuesta del Estado a la crisis social de 2002 (cfr. Arcidiácono, 2012). Los destinatarios del plan Familias pertenecían a categorías sociales que mostraban una baja probabilidad de encontrar un empleo, en su mayoría mujeres. En este sentido, ya no perseguía la inserción laboral de los destinatarios como el PJJHD, sino fomentar la acumulación de capital humano en el hogar, por medio del mecanismo de las condicionalidades. Así el monto de la prestación era proporcional al número de hijos y estaba supeditada a la inserción escolar de los hijos y su participación a programas de vacunas y controles de salud.

[18] La gestión de la AUH corrió a cargo de la ANSES, entidad caracterizada por burocracias estables y de largo recorrido, distribuidas de forma capilar en el territorio, con elevadas capacidades, experimentadas en el manejo del sistema previsional contributivo (cfr. Arcidiácono, 2012).

[19] El mismo impacto fue alcanzado por la denominada "moratoria previsional" (decreto 1454/2005), que permitió el ingreso al sistema previsional de reparto público a las personas en edad de jubilación, con un número insuficiente de años de cotización, incrementando el número de receptores de una pensión en casi tres millones de personas, garantizando una cobertura cercana al 95% entre las personas mayores de 65% (datos SSS, 2012).

[20] De hecho el art. 7 del Decreto 613/2013 establece que el pago de todas las AAFF debe otorgarse a la mujer, independientemente de quién generó el derecho a la prestación.

[21] A partir del 7 hijo las madres pueden recibir una pensión no contributiva, de monto superior a la AUH, lo que levanta interrogativos respecto a por qué se excluye al "sexto hijo" del cálculo de la asignación. Debe señalarse que este tipo de prestación fue extendida de forma notable ya que pasó a erogarse a más de 300 mil madres de familias numerosas a mediados de 2012, contra menos de 50 mil prestaciones a principios de 2003 (SSS, 2012).

[22] Otros requisitos, relacionados con la nacionalidad o la residencia legal del titular, son especificados con detalle en el Decreto 1602/2009. Esto explica que permanezcan importantes grupos excluidos: en particular, los migrantes irregulares o con menos de tres años de residencia legal y, más en general, todos aquellos que no poseen la documentación necesaria y en regla, (dni), incluso los nacionales, pero también las personas privadas de la libertad o institucionalizadas por razones de salud mental (Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2008). En otras palabras, precisamente los más vulnerables de los vulnerables permanecen en situación de exclusión legal.

[23] Se trata de trabajadores autónomos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social y por lo tanto han podido optar por el régimen tributario y previsional simplificado del monotributo, en condiciones aún más favorables.

[24] Otra diferencia significativa reside en el menor número de contingencias cubiertas por el sistema no contributivo, aunque debe recordarse que el Decreto 446/2011 instituye la Asignación Universal por Embarazo, como una extensión no contributiva de la asignación por maternidad, aunque con las condicionalidades y un diseño parecido al de la AUH.

[25] Debe destacarse que los contribuyentes del impuesto a las ganancias no sólo pueden deducir los gastos relacionados con los hijos, hasta los 24 años, sino también respecto al cónyuge y a otros familiares dependientes.

[26] Los picos corresponden a la actualización de los montos de las asignaciones. Pueden recordarse los más recientes: el decreto n° 1388/2010 (incremento nominal de +22,2%); el n° 1482/2011 (+22,7%); el n° 1668/2012 (+25,9%); y, finalmente, el n° 614/2013 (+35,3%), con el que se concluye la serie

[27] Estudios como los de Gasparini y Cruces (2010) o Agis et al. (2010) estimaban un efecto positivo tanto sobre la desigualdad como sobre la pobreza en el momento de la implementación de la AUH. El impacto posterior es más difícil de calcular, como se ha mostrado a lo largo de esta sección.

[28] En el ámbito del Ministerio de Desarrollo social se está implementando un programa denominado "Ellas hacen" destinado a receptoras de la AUH, con por lo menos tres hijos, y en particular situación de vulnerabilidad.

[29] Debe señalarse que en el caso de la nueva regulación del trabajo doméstico (Ley 26844 de 2013), se estableció la compatibilidad entre la AUH y la registración de la trabajadora en el régimen simplificado del monotributo. Esta medida es muy significativa porque elimina un posible desincentivo a la formalización, al garantizar que las trabajadoras sigan recibiendo la asignación cuando pasen a estar registradas. Así, esta resolución

avanza en reforzar la coordinación de la AUH con las políticas laborales del Estado de lucha a la informalidad en el empleo.

[Volver](#)

Resumen:

Las asignaciones familiares constituyeron uno de los principales componentes del salario social de las clases trabajadoras argentinas, mientras duró un régimen de pleno empleo asalariado, hasta mediados de los años 70. Los años posteriores a la crisis de 2001-2002 han visto una recuperación del empleo registrado, pese a que la informalidad permaneció en niveles elevados. En este contexto, la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH) supuso la constitución de un pilar no contributivo en el sistema argentino de asignaciones familiares, aún con características que la asemejan a los programas de transferencias condicionadas tan extendidos en América Latina. A partir de estas consideraciones, se discute la conformación híbrida del sistema de asignaciones familiares argentino y la segmentación que opera según el estatus laboral y los niveles salariales de los afiliados. Con este objetivo, se presenta un análisis de los principales rasgos de la AUH en relación al tradicional componente contributivo del sistema de asignaciones familiares y se propone una estimación de los efectos de desmercantilización de esta política social a lo largo de la última década.

Palabras clave:

Argentina, políticas sociales, asignaciones familiares, asignación universal por hijo.

Abstract:

Family allowances were one of the main components of the social wage for Argentine working classes under the regime of full employment that lasted until the mid- 70s. The years following the crisis of 2001-2002 have shown a recovery of formal employment, despite the fact that the rate of informal jobs remained high. In this context, the so-called Universal Child Allowance (AUH) led to the establishment of a non-contributory pillar in the Argentine system of family allowances, though presenting features similar to conditional cash transfers, so widespread throughout Latin America. Based on these considerations, the paper discusses the shaping of a hybrid system in Argentine family allowances which causes a segmentation of recipients on the basis of their employment status and salary levels. To this purpose, the main features of AUH are analyzed in comparison to the traditional contributory component of family allowances, and the effects of decommodification in the case of this particular social policy are estimated over the last decade.

Keywords:

Argentina, Social Policy, Family Allowances, Universal Child Allowance.

Fecha de recepción: 10/02/2014

Fecha de aceptación: 02/08/2014

[Volver](#)

Imprimir