

En Brechas de bienestar - Políticas contributivas y no contributivas en Argentina (2002-2019). Buenos Aires (Argentina): Biblos.

El régimen de asignaciones familiares argentino (2016-2019): fragmentación y brechas entre contributivo y no contributivo.

Messina, Giuseppe Manuel.

Cita:

Messina, Giuseppe Manuel (2023). *El régimen de asignaciones familiares argentino (2016-2019): fragmentación y brechas entre contributivo y no contributivo*. En *Brechas de bienestar - Políticas contributivas y no contributivas en Argentina (2002-2019)*. Buenos Aires (Argentina): Biblos.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/42>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/Asf>



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>.

Capítulo 6.

El régimen de asignaciones familiares argentino (2016-2019): fragmentación y brechas entre contributivo y no contributivo

Giuseppe Messina

1. Introducción

En este capítulo se aborda el análisis de la conformación desigual y fragmentada del régimen de Asignaciones Familiares (AF) de Argentina, con foco en el periodo del gobierno del presidente Mauricio Macri. Como en otros capítulos de este libro, el objetivo de este trabajo es el de identificar las brechas, en términos de bienestar, que surgen de las diferencias de acceso a este subsistema de la protección social en sus modalidades contributivas y no contributivas. Para una discusión teórica sobre estos conceptos se remite al capítulo introductorio.

En particular, la discusión que sigue parte del concepto de desmercantilización, entendida como 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 (cfr. discusión en Gamallo y Arcidiácono 2012). En esta perspectiva, el efecto de desmercantilización depende del principio que regula las condiciones de acceso a una política social (Esping-Andersen, 1993). En particular, en el caso de las AF interactúan el principio contributivo del seguro social, como derecho del trabajo formal, con el principio de necesidad, a la base de la modalidad no contributiva, estrechamente vinculado a las condicionalidades como prueba de “merecimiento” de la persona vulnerable e instrumento de legitimización de la política (cfr. Pautassi, Arcidiácono, y Straschnoy, 2013; Straschnoy, 2015).

En el caso argentino, la génesis del Estado de bienestar estuvo asociada al proceso de industrialización, configurándose un sistema de instituciones de protección de tipo contributivo en torno al jefe de familia varón, trabajador urbano formal. En las últimas décadas, en la estela del retraimiento del Estado de bienestar en el conjunto de los países occidentales, también en Argentina se manifestaron procesos como la crisis del pleno empleo, la desregulación de lege o de facto de los mercados laborales, la privatización y segmentación de los servicios públicos, los ajustes fiscales, la gestión descentralizada y la individualización de lo público en favor de actores privados o del tercer sector.¹ Si bien hasta 2007 se observó una fuerte recuperación del empleo formal, que permitió mejorar la

¹ Se presenta un desarrollo teórico más elaborado en el [otro capítulo de Messina contenido en este libro](#).

financiación y cobertura de la Seguridad Social contributiva, en el periodo de posterior volatilidad y estancamiento económico se evidenció un límite a las mejoras en los indicadores sociales, consolidándose un piso muy elevado de vulnerabilidad social, aproximada por indicadores como la informalidad laboral y la pobreza.² Es en este contexto histórico que se desarrolla el subsistema no contributivo de AF denominado Asignación Universal por Hijo (AUH), con el objetivo de extender un piso básico de protección social hacia sectores sociales excluidos de la seguridad social contributiva.³

Esta expansión fue financiada principalmente con un incremento del gasto público social de alrededor de 10 puntos porcentuales (p.p.) del PIB entre 2007 y 2017, hasta alcanzar el 30,7% en ese año. En particular, el gasto en AF creció un 145%, pasando del 0,5% al 1,25% del PIB en el mismo periodo. Pese a representar una partida de dimensiones menores respecto a, por ejemplo, el gasto en el sistema previsional, la expansión en su modalidad no contributiva significó el aumento de su peso en el gasto público social, del 2,4% del total en 2007 al 4,1% en 2017.⁴ En particular en los primeros dos años de implementación de la AUH (2009 y 2010) se observa un salto de 0,35 p.p. de PIB del gasto en AF, lo que se traduce en un incremento del 62,5% en un plazo muy corto de tiempo (Fuente: MECON).

Si en un trabajo anterior se analizó en detalle la primera etapa de implementación de la AUH (Messina, 2014), en este capítulo se analizará el régimen de asignaciones familiares bajo la presidencia de Mauricio Macri, etapa en la que se registra un claro viraje en la política macroeconómica (Nemiña et al., 2019; CITRA-CTA 2019), pero a la vez se mantienen programas heredados de la gestión precedente (como la AUH). En particular se mostrará la fragmentación en subsistemas y regímenes territoriales, los sectores todavía excluidos, como también la evolución en el tiempo de suficiencia de las transferencias tanto en términos reales como respecto a línea de pobreza.⁵ Por la excepcionalidad (sanitaria, económica y social) que ha caracterizado el año 2020 y por la cercanía en el tiempo, se mencionará sólo brevemente la reforma del régimen de AF implementada por el nuevo

² El periodo iniciado con la crisis de 2008-09 está caracterizado por breves periodos de recuperación económica interrumpidos por caídas de la actividad en los años 2012, 2014, 2016 y 2018-2020. En el último pico del ciclo económico (año 2017), la tasa de pobreza superó el 25% y la tasa de empleo no registrado (medida de informalidad para los trabajadores asalariados) se mantuvo por encima del 33%.

³ Como sucesor del pre-existente plan Familias, la AUH se presentaría como la más reciente expresión local de una tendencia de toda la región latinoamericana a la implementación de transferencias condicionadas de ingreso (Cecchini et al., 2015), sin embargo se verá como este programa fue diseñado como un pilar no contributivo que complementa las asignaciones familiares contributivas. En campo previsional, la denominada moratoria previsional también fue diseñada para facilitar el ingreso de personas adultas mayores sin la cantidad suficiente de aportes a un haber mínimo contributivo, por medio de planes de pago facilitados.

⁴ Algunos autores remarcan como, pese a las innovaciones institucionales mencionadas, el gasto público social mantuvo su estructura fuertemente centrada en la seguridad social contributiva (cfr. Isuani, 2010; Salvia, Vera y Poy, 2014).

⁵ La Canasta Básica Total oficial utilizada para el cálculo de la tasa de pobreza y la Canasta Básica Alimentaria utilizada para el cálculo de la tasa de indigencia (ver INDEC, 2016).

gobierno de Alberto Fernández (Decreto nº 840 de ese año), ya que corrige alguna de las distorsiones del régimen de asignaciones, pero se dejará su análisis detallado para futuras publicaciones.

2. El entramado institucional del régimen de Asignaciones Familiares argentino

2.1 El subsistema contributivo

Las AF son uno de los componentes tradicionales de la seguridad social argentina. Se trata de un complemento familiar al salario que busca cubrir los mayores gastos asociados al embarazo, a la crianza y escolaridad de niños, niñas y adolescentes (NNyA) y al sostenimiento de personas con discapacidad, además de sostener los gastos asociados a eventos biográficos únicos como el nacimiento, el matrimonio, etc. El principal objetivo de las AF es, por lo tanto, el de mejorar la capacidad de subsistencia de los hogares con una transferencia directa a sus ingresos que cubra (parcialmente por lo menos) los costos de un mayor número de integrantes sin ingresos (“dependientes” de la inserción laboral de las personas adultas).

La protección de la infancia, a la que apunta especialmente el régimen de AAFF, goza de especial protección en el marco normativo del país. Se hace referencia a la Ley 26.061 de “Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” de 2005, que acoge la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (año 1989), reforzando para esta categoría particular la protección debida a los derechos fundamentales de las personas. 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 Parte 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”. Frente a la proclamación de la universalidad de estos derechos a la protección social de la familia, la realidad del régimen de AF ha sido por largo tiempo, y todavía es hasta cierto punto, bien distinta.

Como otras políticas de transferencia de ingresos, la evolución en el tiempo del régimen de AF ha sido dependiente de su trayectoria histórica (*path dependent*), ya que ha ido generando sus bases sociales de sustento (burocracias estatales y categorías de receptores) bajo forma de estructuras institucionales resilientes al cambio (Pierson, 1996). En particular, el régimen de AF contributivas 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 un subsistema 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.

Ya en los años 90 este subsistema fue afectado por unas reformas de importancia. En primer lugar, se llevó a cabo la unificación de las cajas que financiaban las asignaciones y las otras prestaciones sociales contributivas bajo el organismo único de gestión denominado Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En segundo lugar, se reguló el régimen de AF por medio de la Ley n°24.714 de 1996, simplificando el esquema de asignaciones, reduciendo los aportes a cargo del empleador y creando un subsistema que cubría los trabajadores retirados incluidos en el sistema previsional contributivo (desde el año 2008, Sistema Integrado Previsional Argentino – SIPA) o, bien, titulares de una pensión no contributiva (PNC) por invalidez. Además, se fijaba un límite máximo en la remuneración mensual (en ese entonces de 1500\$), a partir de la cual el trabajador registrado dejaría de percibir las asignaciones familiares, aunque pudiendo deducir las “cargas familiares” en el caso de que esté pagando impuesto a las ganancias (ver abajo).

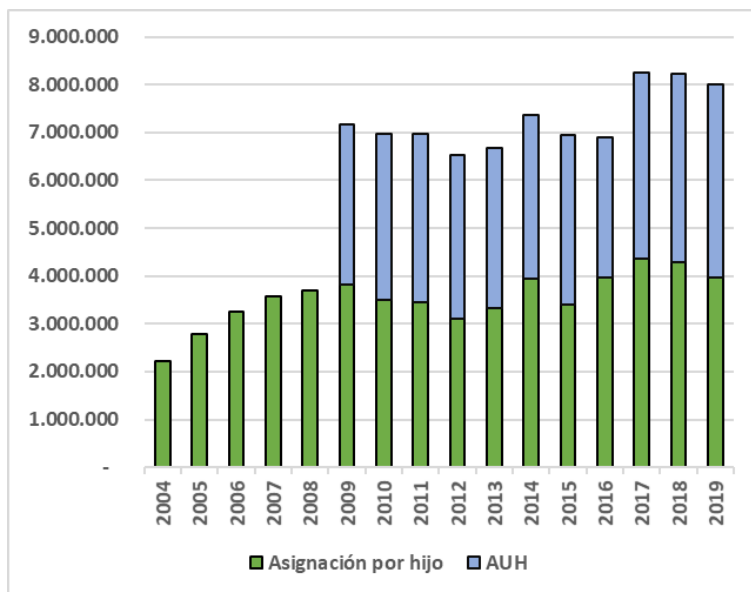
Combinados con el desempeño negativo del mercado laboral formal, estas medidas tuvieron el efecto de limitar la cobertura del sistema. Según Rofman et al. (2001:11) en 1999 había sólo 1.5 millones de titulares de asignaciones familiares (sobre 4.5 millones de aportantes a la Seguridad Social), que se traducían en 4.5 millones de prestaciones sobre un universo de aproximadamente 12 millones de NNyA (es decir, menos del 40%). Dejando de lado los trabajadores formales del sector público (quienes recibían directamente un complemento familiar de parte de su empleador, el Estado), el SUAF excluía por lo tanto a los trabajadores por cuenta propia (entre ellos los monotributistas), a los trabajadores asalariados no registrados, a las trabajadoras domésticas, a las personas desocupadas sin derecho a prestación de la Seguridad Social y a las personas adultas mayores sin una prestación previsional.

En la primera década del siglo XXI, la arquitectura del régimen de AAFF permaneció relativamente estable, sobre la base de prestaciones diferenciadas según el nivel salarial y la zona geográfica (ver abajo en la sección 3), con la necesaria adaptación de los umbrales de ingresos, a causa del contexto inflacionario. El incremento de prestaciones en esta etapa fue debida al crecimiento en el número de trabajadores asalariados registrados (ver Figura 1), demostrando una vez más el vínculo estrecho entre los sistemas contributivos de seguridad social y el estado del mercado laboral formal (Curcio et al., 2011).

Paralelamente, se operó para centralizar el gasto bajo la órbita de ANSES. Por efecto de las reformas de los años 90, a la salida de la crisis coexistían distintos mecanismos para el pago de las asignaciones familiares. Una parte minoritaria del gasto era gestionado por el Estado (ANSES) - el pago directo de las asignaciones periódicas, de las prestaciones extraordinarias (como adopción, matrimonio y nacimiento) y las abonadas a titulares de

seguro de desempleo contributivo. La parte principal del gasto en AF era canalizada por el denominado “Fondo Compensador”, un mecanismo mediante el cual el empleador descontaba de las contribuciones que debía a ingresar a la Seguridad Social el monto de las asignaciones familiares abonadas a sus empleados. En otras palabras, no sólo se habían reducido las contribuciones de las empresas sino también el flujo de recursos monetarios que fluían en las cajas de la seguridad social, impactando en la capacidad financiera de las instituciones del Estado.

Figura 1. Prestaciones de AF por hijo y AUH (promedios anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta de Inversión (MECON, años varios).

Nota: Estimación del número de titulares de Asignación por hijo (años 2004-2011) a partir de gasto en pago directo y fondo compensador; año 2012-2019 meta ejecutada. A partir de 2014 incluye Sector Público Nacional. AUH 2009-2019: meta ejecutada.

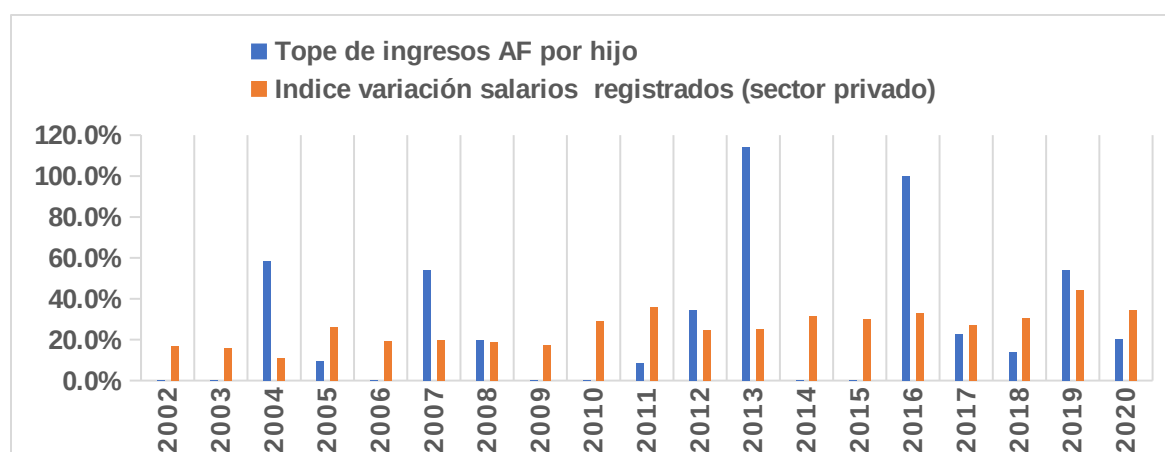
La Res. 641 de 2003 de ANSES creó el "Sistema Único de Asignaciones Familiares" (SUAF), como un "sistema de control, validación, liquidación y puesta al pago de las asignaciones familiares en forma directa a través de la ANSES".⁶ De forma gradual todos los empleadores de trabajadores dependientes con derecho al cobro de AF fueron incorporados al SUAF. Así en 2004, el Fondo Compensador representaba más del 70,4% del gasto en AF, mientras que en el año 2011 la totalidad del gasto era manejada directamente por ANSES, luego de ingresar las contribuciones patronales correspondientes.⁷ Bajo la misma lógica de centralización del gasto bajo ANSES debe leerse la incorporación de los trabajadores del sector público nacional en relación de dependencia en el régimen general de AF (Decreto N°1.668 de 2012, art. 6).

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86035/norma.htm>.

⁷ Ver Cuenta inversión 2012 <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2012/tomoi/jur75.htm>

En la lógica de racionalizar/ controlar la expansión del gasto en AF contributivas debe mencionarse el Decreto 1667 de 2012 en el que suma un rango (de tres a cuatro) a la escala de remuneraciones que sirve a graduar el monto de las asignaciones a percibir: si por un lado se aumenta la progresividad del gasto, esto implica un menor costo desde el punto de vista del Estado. Con la misma lógica, para calcular el tope de ingresos que constituye el límite para acceder a una prestación, se incluye otro criterio que toma en cuenta la suma de los ingresos correspondientes al núcleo familiar, para los que se estableció un tope que equivale al doble del ingreso máximo individual. Ya bajo la nueva administración de Macri, en el año 2018 hubo otro intento de racionalizar el gasto, al sancionar una medida para eliminar los diferenciales geográficos para las Asignaciones Familiares por Hijo (Decreto n°702). Sin embargo, esta medida fue suspendida durante 30 días (Decreto n°723) “con motivo de diversos planteos y observaciones provenientes de sectores de la sociedad” y, posteriormente, derogada a principios de septiembre 2018 (Decreto n°816).

Figura 2. Variación interanual del tope máximo de ingresos de las AF por hijo y del índice de salarios registrados del sector privado



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa y del índice de salarios de INDEC. La variación interanual se calcula tomando los valores de diciembre de cada año.

Volviendo a los rangos salariales que gradúan el monto de la prestación a percibir y establecen el límite máximo de ingresos para permanecer en el sistema, debe recordarse que entre 2004 (primera vez que se incrementó el tope establecido por la Ley 24.714 de 1996) y el año 2015 (cuando la Ley 27.160 vinculó la movilidad del régimen de AF a la movilidad del sistema previsional) las actualizaciones fueron realizadas de forma discrecional, no periódica y por medio de decretos. Así, por ejemplo, en los años 2009-2010 o 2014-2015 no hubo variación del tope de ingresos (ver Figura 2). En un contexto inflacionario, en el que los salarios bien o mal lograron mantener su poder adquisitivo, esta falta de actualización implicó que una cuota importante de trabajadores o bien saliera del sistema de AF contributiva o bien pasara a rangos salariales más altos y, por lo tanto,

tuviera derecho a una AF de menor monto.⁸ Así en 2015 la variación acumulada del tope de ingresos fue inferior en un 43,5% respecto a la variación de los salarios formales. La ley de movilidad no resolvió completamente este problema, ya que en diciembre de 2019 el tope de ingreso había crecido un 23,6% menos que los salarios. En parte esto se debe a que, como se dirá más abajo, el ingreso mínimo para ser afectado por el impuesto a las ganancias también fue creciendo con menor rapidez que los precios, alcanzando un número mayor de trabajadores en relación de dependencia. En todo caso, este mecanismo es el que explica (junto con el estancamiento de la creación de puestos de trabajo formal) el techo de aproximadamente 4 millones de AF por hijo hasta el año 2016.

En ese año, el gobierno de Macri implementó la extensión de las asignaciones familiares contributivas a los hogares con trabajadores bajo régimen de monotributo (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes - Decreto n°593/2016). Según datos de la ANSES, esta medida permitió incrementar en un promedio de 317 mil asignaciones el régimen contributivo (7,6% del total). Debe decirse que el monotributo es un régimen especial, que premia la facilidad de pagos y el registro de las actividades económicas por sobre la imposición tributaria, en el que el Estado subsidia, por lo menos figurativamente, las contribuciones faltantes del empleador. Huelga decir que en muchos casos los trabajadores monotributistas son “cautivos” de un único empleador, es decir que la relación de trabajo por cuenta propia encubre una relación de dependencia no formalizada.⁹

En este sentido es llamativa la elección de incluir a esta categoría en la AF contributiva mientras otro régimen especial como el de las trabajadoras domésticas fue incluido en la AUH (ver más abajo). Al mismo tiempo, se incorporan a las AF contributivas desde una posición de desigualdad, ya que no se les otorga todas las asignaciones previstas, como por ejemplo la asignación por maternidad, siendo que esta categoría de trabajadoras está desprotegida en el momento del embarazo y nacimiento de sus hijos/as.

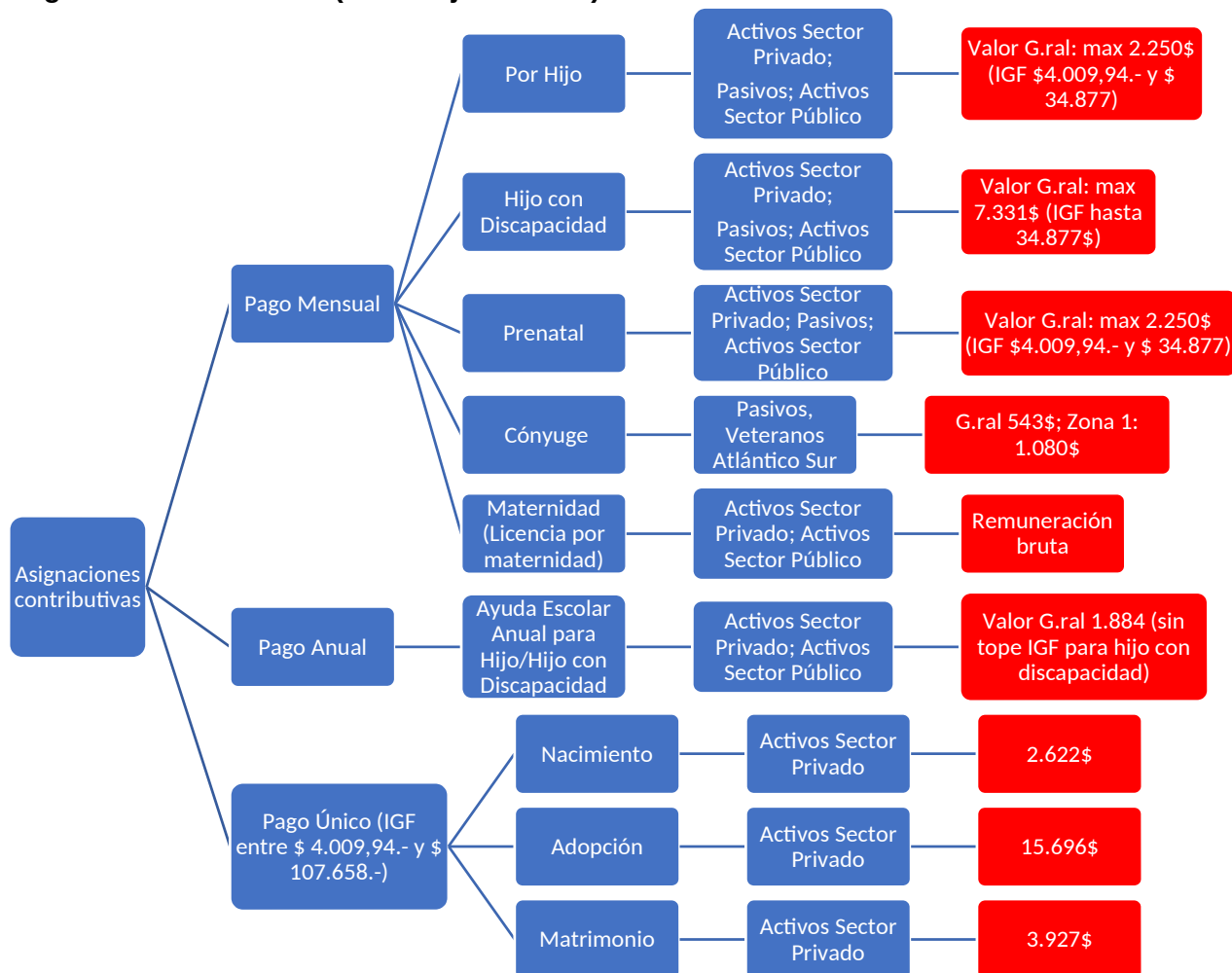
En el mismo año, el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Ley 27260 de 2016) creó para todas las personas de 65 años o más (sin aportes suficientes para ingresar al sistema previsional contributivo) la “Pensión Universal para el Adulto Mayor” de tipo no contributivo (PUAM). Al margen de la discusión sobre la institución de esta prestación de monto reducido (en sustitución del acceso a un haber mínimo por medio de la moratoria previsional), que nos llevaría lejos del foco de este

⁸ En CIFRA (2012), se muestra como en 2007 el 77,3% de los perceptores en relación de dependencia de un AF se situaban en el primer rango salarial mientras que en el año 2011 había bajado al 39%, mientras que los trabajadores en el rango más alto pasaban en el mismo periodo del 5,6% al 20,8% del total.

⁹ Para los críticos, la existencia de regímenes subsidiados como el del trabajo doméstico lleva a una contracción de la base de financiación de la Seguridad Social, ya que los aportes establecidos (mínimos y máximos) no guardan relación con la evolución de los salarios ni con los compromisos futuros hacia los nuevos afiliados (véase Grushka, 2014).

capítulo, se menciona la medida porque también se incluyeron a los perceptores de una PUAM dentro del sector pasivo del subsistema de AF por hijo. Con estas modificaciones las AF contributivas se presentaban con la complejidad que se muestra en la Figura 3.

Figura 3. Estructura de prestaciones del componente contributivo del régimen de Asignaciones familiares (valores junio 2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa. IGF: Ingreso Grupo Familiar.

Para completar esta sección cabe mencionar qué ocurre a las personas de altos ingresos alcanzados por el impuesto a las ganancias (tanto trabajadores dependientes, como autónomos o jubilados y pensionados). Para estos hogares, las deducciones por carga familiar (hijos de menos de 18 años, cónyuge, etc.) permiten incrementar sus ingresos disponibles, siendo incompatible aplicar a este beneficio y recibir una asignación familiar (Ley 27160 de 2015, art. 6).¹⁰ Según Bertranou y Maurizio (2012), aproximadamente 600 mil niños, niñas y adolescentes en hogares de altos ingresos estaban cubiertos de esta forma indirecta. Según las escalas del año 2019, cada hijo da derecho a una deducción anual de

¹⁰ Según un informe de gestión presentado en el Senado por el Jefe de Gabinete (abril 2019), en diciembre de 2018 el impuesto alcanzaba a 2.219.616 trabajadores en relación de dependencia y titulares de jubilaciones/pensiones (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_117_-_hsn.pdf).

40.361,43\$ y el cónyuge de 80.033,97\$, lo que significaría incrementar aproximadamente el ingreso no imponible mensual en 3104,72\$ y 6156,46\$ respectivamente, contando 13 mensualidades con el aguinaldo.¹¹ Por otra parte, la Resolución General AFIP n°4286 de 2018 operó un reordenamiento del sistema al establecer que en el caso dos contribuyentes apliquen por la deducción por el mismo hijo, cada uno de ellos calculará el 50% de la deducción y no más el 100%. Además, deberán informar en el “Sistema de Registro y Actualización de Deducciones del Impuesto a las Ganancias” si están recibiendo una Asignación familiar por hijo, de manera que las autoridades puedan aplicar la incompatibilidad entre los dos regímenes. Estas medidas por lo tanto corrigen algunas inequidades presentes el régimen de asignaciones: la doble deducción por hijo y la doble cobertura, asignación y deducción (Gala Díaz *et al.*, 2018).

Finalmente, el Decreto 702 de 2018 asoció el valor del límite de ingresos mínimo habilitante para la liquidación de asignaciones familiares con el valor de la base imponible mínima previsional (excluyendo a los perceptores del Seguro de Desempleo), “con el fin el fin de evitar la eventual captación indebida de prestaciones de la seguridad social cuando los importes de las remuneraciones son declarados por el empleador en forma ilegítima, por un monto inferior al citado mínimo” (cfr. Considerando del Decreto). Además, adecuó los valores del límite máximo de ingresos para poder percibir asignaciones a fin de que un mismo titular no pueda aplicar la deducción especial por hijo o cónyuge prevista en el Impuesto a las Ganancias.

2.2 El subsistema no contributivo

Volviendo a una década atrás, es en el contexto del impacto de la crisis internacional sobre Argentina en 2009 (y la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de ese año), que en octubre el Decreto n° 1602 sancionó la creación de la AUH con la creación de un subsistema no contributivo dentro del régimen de AF. Con el objetivo de ampliar las AF al trabajo informal y los trabajadores desocupados no cubiertos por la prestación contributiva por desempleo, el programa también absorbía y heredaba las condicionalidades de programas de transferencias condicionadas preexistentes, como el plan Familias (cfr. Pautassi *et al.*, 2013). Respecto a estos, la AUH presentaba muchos elementos de innovación, al ser tendencialmente abierto (toda persona que cumpliera con los requisitos podía acceder a la prestación) y sin intermediarios entre el titular y ANSES. Sobre todo, la AUH significaba una modalidad no contributiva de acceso a prestaciones reguladas por el marco institucional de la seguridad social tradicional. En este sentido, esta medida representaba un complemento en el campo de las AF de lo que se había logrado en años

¹¹ <http://www.afip.gob.ar/572web/carga-datos/familia.asp>

anteriores mediante la denominada moratoria previsional en términos de ampliación de cobertura del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Si esta medida había apuntado a expandir la cobertura del sistema de protección de las personas adultas mayores, en el caso de la AUH se intentaba hacer lo mismo para los hogares con NNyA.

Al mismo tiempo, pese a lo “universal” de su denominación, la AUH no representó una reformulación del régimen contributivo en sentido universalista, es decir que reorientara esta política en favor de los titulares de este derecho a la protección social, los NNyA que viven en el territorio del país, independientemente del estatus laboral de sus padres. Al contrario, paralelamente al pilar contributivo tradicional del sistema (con los cambios que describieron en la anterior sección), se extendió la cobertura del régimen de AF con un pilar no contributivo destinado a los hogares con NNyA a cargo de trabajadores informales de bajos ingresos (incluidos los participantes en planes de empleo del Estado), trabajadoras domésticas (a partir de 2013 e independientemente de su formalización)¹² y de desempleados no cubiertos por la Seguridad Social. Para estas categorías de trabajadores, la acción del Estado responde entonces a lo que se ha constituido como un problema colectivo, causado por las características de un sistema productivo que, de forma estructural, no llega a ofrecer un número suficiente de puestos de trabajo formales.

Por otra parte, el mantenimiento de las condicionalidades reafirma la existencia de un régimen separado, ya que se trata de un requisito que no se pide a los trabajadores registrados, aunque hagan referencia a derechos/deberes de escolaridad y atención sanitaria que alcanzan a todo niño, niña y adolescente por igual. Además de suponer una carga adicional para los receptores, las condicionalidades también presuponen una más fuerte toma de responsabilidad del Estado para brindar, con un grado suficiente de calidad, los servicios sanitarios y educativos necesarios para atender la nueva demanda que proviene de los sectores de más bajos ingresos. Sin embargo, implícitamente se descarga del propio sistema educativo y sanitario la responsabilidad de la situación previa de baja cobertura en el acceso a estos derechos fundamentales.

Por último, las condicionalidades, están atravesadas por desigualdades de género, cuyo análisis excede los límites de este texto. Sin embargo, asignándose prioridad a la titularidad de la madre y siendo, por lo tanto, mujeres la gran mayoría de los titulares de la AUH (ver Tabla 1), es evidente que las condicionalidades suponen un incremento de la carga de trabajo (no remunerado) a la que están sometidas (Pautassi y Zibecchi, 2013). A la vez el

¹² En el año 2013, la Ley nº 26.844 instituye el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.

diseño de estas prestaciones tiene la potencialidad tanto de consolidar como de transformar a la tradicional división sexual del trabajo (Martínez Franzoni y Voorend, 2008).¹³

Tabla 1. Feminización de la AUH (año 2018)

	Mujeres	Varones	Total
Nº Titulares Promedio	2.147.616	60.939	2.208.554
%	97,2%	2,8%	100,0%

Fuente: Elaboración propia de datos ANSES (2019)

Pese a estas consideraciones, el vínculo entre AF contributivas (para activos y pasivos)¹⁴ y el régimen de Asignaciones universales es explícito. En primer lugar, porque el marco normativo es único (la Ley 24.714 y posteriores modificaciones). Pese a contener una variedad menor de contingencias respecto a las AF contributivas, en el año 2011 se sanciona la Asignación Universal por Embarazo (AUE), correspondiente a la asignación prenatal contributiva;¹⁵ en 2015, se crea una prestación, análoga la Ayuda Escolar Anual de las AAFF contributivas, a favor de los titulares de la AUH (ver Figura 4).

En segundo lugar, el monto de las prestaciones de ambos subsistemas ha sido fijado de manera simultánea por los sucesivos decretos en materia (1388/2010 y ss.), equiparándose el monto de la AUH con la asignación por hijo contributiva en su valor general para el rango salarial más bajo. A partir de la Ley 27.160 (mayo 2015), los montos de ambos subsistemas se actualizan de manera simultánea y según los porcentajes fijados por la ley 26.417 de movilidad previsional del año 2008. Como en el caso del sistema previsional, también las AF se actualizaban semestralmente en marzo y septiembre. A partir de la reforma previsional de la Ley nº 27.426 de 2017 se actualizan los montos tanto de las asignaciones familiares como AUH/AUE de forma trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre). Una excepción se observó en el año 2019, a causa de la crisis económica, cuando se decidió adelantar para el caso de la AUH el total de incrementos del año (+46%) al mes de marzo (Decreto 186).

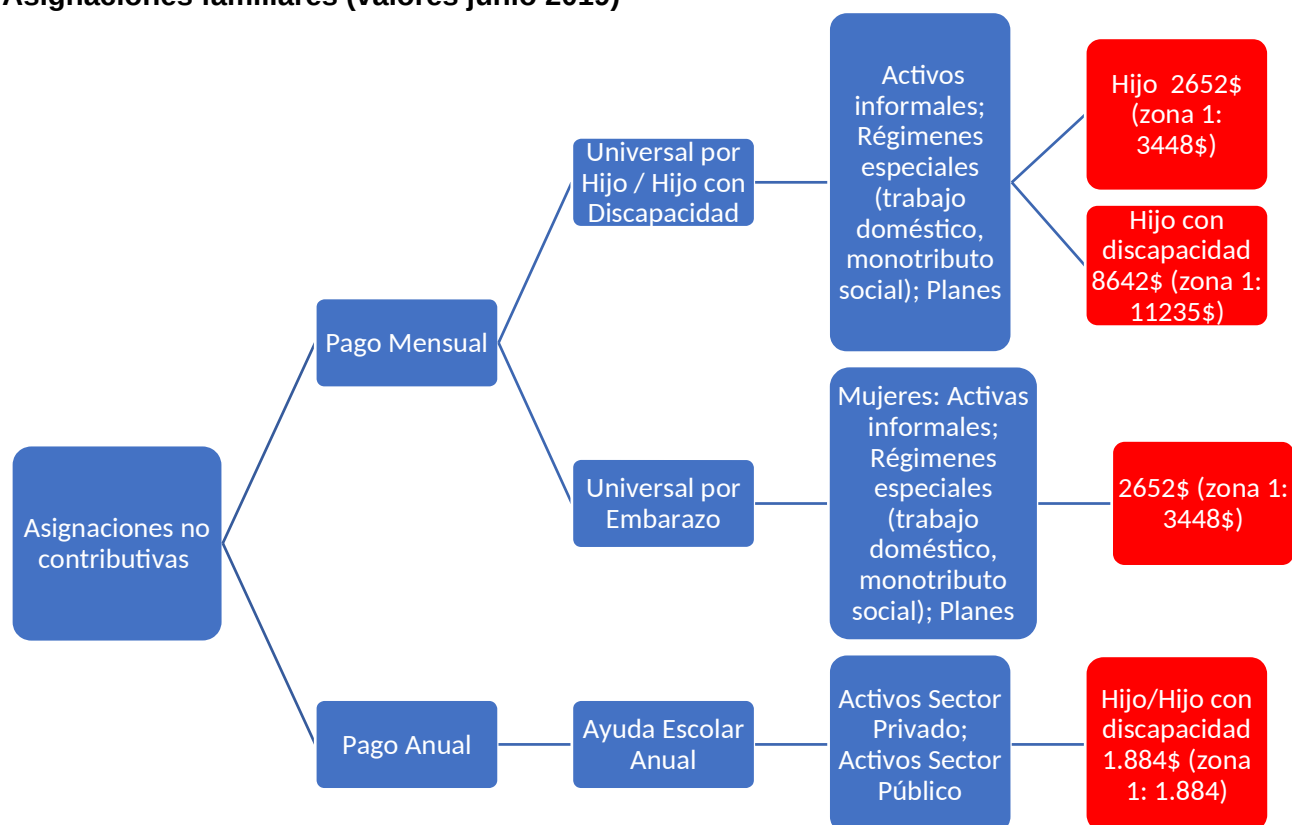
¹³ El Gobierno argentino asignaba el 100% del gasto en AUH en su Presupuesto con Perspectiva de Género ya que "ha tenido un impacto positivo muy relevante en términos de autonomía económica para las mujeres de sectores populares." (MinHacienda, 2019: 33).

¹⁴ Las AF destinadas al sector pasivo son definidas en los últimos años "no contributivas" y en el caso de las destinadas a titulares de PNC o PUAM existen los fundamentos para definir las así (no en el caso de los titulares SIPA que acceden a una prestación vía el sistema contributivo – o semi-contributivo de la moratoria previsional). En todo caso desde el punto de vista normativo e institucional el sector pasivo se asocia a las Asignaciones familiares tradicionales contributivas -por ejemplo no están sujetas a condicionalidades- y, por esta razón, son analizadas en este capítulo de esta forma.

¹⁵<https://www.anses.gob.ar/asignaciones-familiares/prenatal;>

[https://www.anses.gob.ar/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social.](https://www.anses.gob.ar/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social)

Figura 4. Estructura de prestaciones del componente no contributivo del régimen de Asignaciones familiares (valores junio 2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa

Por otra parte, lo que caracteriza de forma fundamental a las asignaciones no contributivas (AUH y AUE), separándolas de la lógica de funcionamiento de las AF contributivas, son las condicionalidades. El cobro de la prestación está sujeto a que el titular cumpla con determinados requerimientos, generalmente en ámbito sanitario y/o educativo.¹⁶ En el caso de la AUH, se debe certificar que sus hijas/hijos hasta los 6 años reciben los controles médicos (plan SUMAR)¹⁷ y cumplen con el calendario de vacunación establecidas (Plan de Vacunación Obligatoria) y, entre los 5 y los 18 años, asisten a establecimientos de la educación obligatoria.

Como forma de incentivar el comportamiento virtuoso de los receptores, además de la amenaza de la posible suspensión de la transferencia, se retiene el 20% del subsidio mensual y se abona una vez al año cuando el titular haya acreditado el cumplimiento de las

¹⁶ Ver Cartilla de la Asignación Universal por Hijo <https://www.anses.gov.ar/sites/default/files/cartilla/2019-06/Cartilla%20Asignaci%C3%B3n%20Universal%20por%20Hijo.pdf>

¹⁷ El plan SUMAR es un programa federal de salud destinado a la población sin seguro médico que se atiende en los centros públicos que destina fondos a las provincias para garantizar un conjunto de prestaciones prioritarias (<http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php/institucional/seguros-publicos-de-salud>). Las trabajadoras del servicio doméstico, las trabajadoras de temporada y las monotributistas sociales están eximidas de cumplir con este último requisito.

condicionalidades por medio de la denominada libreta universal.¹⁸ En otras palabras, los receptores de AUH reciben mensualmente sólo el 80% de la prestación, mientras que a los titulares de asignación contributiva se les otorga el 100%.¹⁹ En el caso de la AUE, la mujer titular tiene que acreditar un embarazo de 12 semanas o más, cumplir con los controles médicos establecidos y estar inscrita en el plan SUMAR. Ambas prestaciones incluyen un requisito de residencia y nacionalidad: en el caso de los argentinos, residir en el país y tener DNI; en el caso de las personas extranjeras o naturalizadas, tener 3 años de residencia²⁰ y DNI.

Cabe señalar además que la AUH fijaba un máximo de prestaciones por grupo familiar de hasta 5 hijas/hijos. Por otra parte, la madre de 7 hijos tiene derecho a una PNC equivalente a un haber mínimo. Sin embargo el 6° hijo/a no resultaba cubierto por ningún régimen de asignaciones familiares. Según datos de ANSES (2019), en diciembre de 2019 15.823 personas menores de 18 años estaban en esta situación. En la Tabla 2 se muestra un ejercicio donde se estiman los efectos sobre los ingresos del grupo familiar de la exclusión del 6° hijo/a y el solapamiento entre AUH y PNC.

En primer lugar, se puede notar como la AUH garantiza una transferencia mayor por cada NNYA respecto a la PNC para madre de 7 hijos/os. En el caso de hogares con 6 NNYA, la falta de cobertura para el 6° implicaba ingresos promedio por NNYA por hijo menores en un 20% respecto a hogares con 5 NNYA o menos. También en el caso del PNC se produce un efecto similar para un n° de hijos superiores a los 7, ya que el monto de esta transferencia no es proporcional al número de hijos. Por otra parte, si extendiera la AUH proporcional al n° de NNYA a todos los hogares que cumplen con los requerimientos de ingresos y estatus laboral, se observarían un incremento de los ingresos del grupo familiar de hasta un 84% más en el caso de familias con 10 hijos. Los efectos señalados serían aún mayores, si no se descontara el 20% retenido por ANSES hasta la acreditación de las condicionalidades al final de año. Por otra parte, el efecto sobre los ingresos de los hogares es difícil de estimar, ya que en un hogar pueden estar cohabitando más de un grupo familiar (y hay hogares donde cohabitan personas sin vínculo familiar). Cabe decir que en términos numéricos la posible población destinataria era pequeña, alrededor de 15.000 NNYA excluidos por ser los 6° del hogar se deben sumar las aproximadamente 10.500 PNC para madres de 7 hijos (datos marzo 2019), por lo que el esfuerzo presupuestario para subsanar este agujero de cobertura sería reducido.

¹⁸ <https://www.anses.gob.ar/tramite/libreta-de-asignacion-universal>. Este requerimiento fue suspendido de forma temporal en ocasión de la pandemia que afectó al país a partir de marzo de 2020.

¹⁹ Un estudio auspiciado por UNICEF y ANSES denomina este mecanismo de sanción-incentivo “transferencia semi-condicionada” (Cetrángolo y Curcio, 2017). ANSES (2019) indica que en los años 2014 y 2015 el 8,74% y el 7,01% de las prestaciones liquidadas, respectivamente, fueron suspendidos por no presentar la libreta.

²⁰ El Decreto n° 840 de 2020 reduce a 2 años de residencia este requerimiento.

Tabla 2. Efectos sobre el ingreso familiar mensual de la no-cobertura del 6° hijo por la AUH (\$) - junio 2019)

N° de NNyA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Programa	AUH (80% valor Gral.)					Sin Cobertura	PNC Madre de 7 Hijos o más			
Prestación promedio	2121,6	2121,6	2121,6	2121,6	2121,6	1768	1646,92	1441,055	1280,9378	1152,844
Transferencia total al grupo familiar	2121,6	4243,2	6364,8	8486,4	10608	10608	11528,44	11529,44	11530,44	11531,44
Prestación – sin límite n° NNyA	2121,6	4243,2	6364,8	8486,4	10608	12729,6	14851,2	16972,8	19094,4	21216
Diferencia	0	0	0	0	0	2121,6	3322,76	5443,36	7563,96	9684,56

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa

Finalmente, bajo la nueva gestión de Alberto Fernández se eliminó el límite de los 5 hijos/as (Decreto n° 840 de 2020). Sin embargo, se analizó este aspecto de la AUH para evidenciar la fuerte dependencia del sendero de las políticas sociales, ya que fueron necesarios más de 10 años, y un contexto de crisis sin parangón,²¹ para dar solución a un tratamiento desigual, que no tenía una real justificación de existir. Contrariamente a ese mito recurrente de que estos programas serían incentivo para que a los hogares de menores ingresos tengan más hijas/os, el 80% de los hogares que cobran AUH tienen 2 o menos NNyA a cargo,²² en porcentaje similar a la población general.

3. La fragmentación del régimen de Asignaciones Familiares argentino

Teniendo en cuenta las categorías (activas y pasivas) cubiertas por las AF contributivas, la institución de la AUH, y la ampliación – a veces contradictoria – de ambos subsistemas a categorías inicialmente no incluidas, la Tabla 3 resume la complejidad y fragmentación de prestaciones y regímenes de tratamiento, que ya se pudo observar en las Figuras 3 y 4.

²¹ En el texto del Decreto 840 de 2020 se justifica que para “mitigar el impacto socio-económico de la pandemia, se estima necesario establecer medidas concretas que prioricen a los sectores sociales y los grupos familiares que registran escasos niveles de ingresos” y a continuación se afirma que “resulta adecuado eliminar el límite máximo de CINCO (5) niñas, niños, adolescentes y/o personas con discapacidad por grupo familiar.”

²² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4_-_los_pobres_tienen_mas_hijos_para_cobrar_la_auh.pdf.

Tabla 3. Subsistemas del régimen de asignaciones familiares argentino

Asignaciones familiares – subsistema tradicional (contributivo)	<ul style="list-style-type: none"> • Sector Activos: Trabajadores en relación de dependencia (sector privado y público);²³ Trabajadores monotributistas (Decreto 593/2016); Trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo; Trabajadores que se encuentren cobrando por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo; Trabajadores que cobren la Prestación por Desempleo. • Sector Pasivos: Jubilados y pensionados SIPA; PNC para Veteranos de Guerra del Atlántico Sur; PNC por invalidez; PUAM (Ley 27.260/2016).
Asignaciones familiares “universales” – subsistema no contributivo	<ul style="list-style-type: none"> • Activos informales: Trabajador no registrado (sin aportes), percibiendo un salario menor al Salario Mínimo Vital y Móvil; Desocupado que no recibe prestación contributiva. • Regímenes Especiales: Trabajador/a del servicio doméstico/a (Ley 26.844/2013); régimen de monotributo social. • Planes de empleo del Ministerio de Desarrollo Social / Ministerio de Trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa.

En efecto, la complejidad es aún mayor, si se tiene en cuenta que el monto y la periodicidad de la prestación dependen:

- 1) del subsistema (contributivo/no contributivo), con peculiaridades para determinadas categorías como, por ejemplo, la asignación por cónyuge (ver Figura 3);
- 2) del tipo de prestación (mensual, anual o de pago único);
- 3) de la residencia del titular (habiendo hasta 4 zonas geográficas que modifican el valor general de la asignación contributiva y una zona especial en el caso de la AUH), como se ve en la Tabla 4. Esta variación geográfica no se aplica en determinadas categorías (prestación por desempleo o monotributo);
- 4) de los rangos salariales (individuales y del Ingreso del Grupo Familiar – IGF) en el caso de las asignaciones contributivas para activos y titulares SIPA o de las categorías del monotributo para los trabajadores inscriptos en ese régimen. Como se señaló con anterioridad, los montos correspondientes a cada rango se actualizan de forma trimestral, aunque el tope de IGF se actualiza de forma no necesariamente periódica, aunque generalmente anual.²⁴

²³ Los activos del sector público están excluidos de algunas prestaciones (ver Gráfico 11). El Boletín de la seguridad social también menciona que existen subsistemas “auto-asegurados” es decir que financian sus prestaciones a partir de los aportes que se generan en su ámbito: personal del sector público nacional y docentes de establecimientos de gestión privada incorporados a la educación oficial. Los datos disponibles no permiten desagregar información para estos dos sectores.

²⁴ Si dentro del grupo familiar coexisten trabajadoras/es adheridos a regímenes distintos: las AF activos predominan (y son incompatibles) sobre las AF monotributo; y las AF monotributo predominan (y son incompatibles) sobre la AUH. Por otra parte, como se dijo, las deducciones del impuesto a las ganancias por carga familiar no pueden solicitarse si se están cobrando las AF.

Tabla 4. Tipos de zonas geográficas que modifican el monto de las prestaciones del régimen de asignaciones familiares

<p>ESQUEMA 1 Montos AAFF contributivas Activos y ART Valor General: Todo el país a excepción de las localidades comprendidas como Zona 1, Zona 2, Zona 3 o Zona 4. Zona 1: Provincias de La Pampa, Río Negro y Neuquén; en los Departamentos Bermejo, Ramón Lista y Matacos en Formosa; Departamento Las Heras (Distrito Las Cuevas); Departamento Luján de Cuyo (Distritos Potrerillos, Carrizal, Agrelo, Ugarteche, Perdriel, Las Compuertas); Departamento Tupungato (Distritos Santa Clara, Zapata, San José, Anchoris); Departamento Tunuyán (Distrito Los Árboles, Los Chacayes, Campo de Los Andes); Departamento San Carlos (Distrito Pareditas); Departamento San Rafael (Distrito Cuadro Venegas); Departamento Malargüe (Distritos Malargüe, Río Grande, Río Barrancas, Agua Escondida); Departamento Maipú (Distritos Russell, Cruz de Piedra, Lumlunta, Las Barrancas); Departamento Rivadavia (Distritos El Mirador, Los Campamentos, Los Árboles, Reducción, Medrano) en Mendoza; Orán (excepto la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán y su éjido urbano) en Salta. Zona 2: Provincia del Chubut. Zona 3: Departamento Antofagasta de la Sierra (actividad minera) en Catamarca; Departamentos Cochinoca, Humahuaca, Rinconada, Santa Catalina, Susques y Yavi en Jujuy; Departamentos Los Andes, Santa Victoria, Rivadavia y Gral. San Martín (excepto la ciudad de Tartagal y su éjido urbano) en Salta. Zona 4: Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.</p>
<p>ESQUEMA 2. Montos AAFF contributivas Pasivos y Veteranos de guerra del Atlántico Sur. Valor General: Todo el país a excepción de las localidades comprendidas como Zona 1. Zona 1: Provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, Pcia. de Buenos Aires.</p>
<p>ESQUEMA 3. Montos AUH Valor General: Todo el país a excepción de las localidades comprendidas como Zona 1. Zona 1: Provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, Pcia. de Buenos Aires.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa

De este enjambre normativo resulta la extremada variabilidad de la prestación a lo largo de la brecha entre contributivo/no contributivo, de la segmentación por ingresos y de los diferentes territorios del país (ver Tabla 5). Así, por ejemplo, una persona con discapacidad en las provincias del sur de la Patagonia tiene derecho a una prestación que es más de 6 veces el valor general de la AF por hijo, mientras que si está cubierto por el régimen no contributivo (AUH) recibe un monto que es sólo 3,4 veces. Por otra parte, los tres primeros rangos salariales de las zonas geográficas especiales (1 a 4) cobran más mensualmente que la AUH, valor general, al tener en cuenta la retención del 20%, rompiendo claramente la progresividad del sistema. Al margen de estos ejemplos, es indudable la extrema fragmentación de un régimen de AF que ha resultado de la superposición de capas normativas a lo largo de décadas. La corrección de estas distorsiones requeriría, probablemente, un reordenamiento hacia una mayor unificación y, si se quiere, progresividad de las prestaciones.

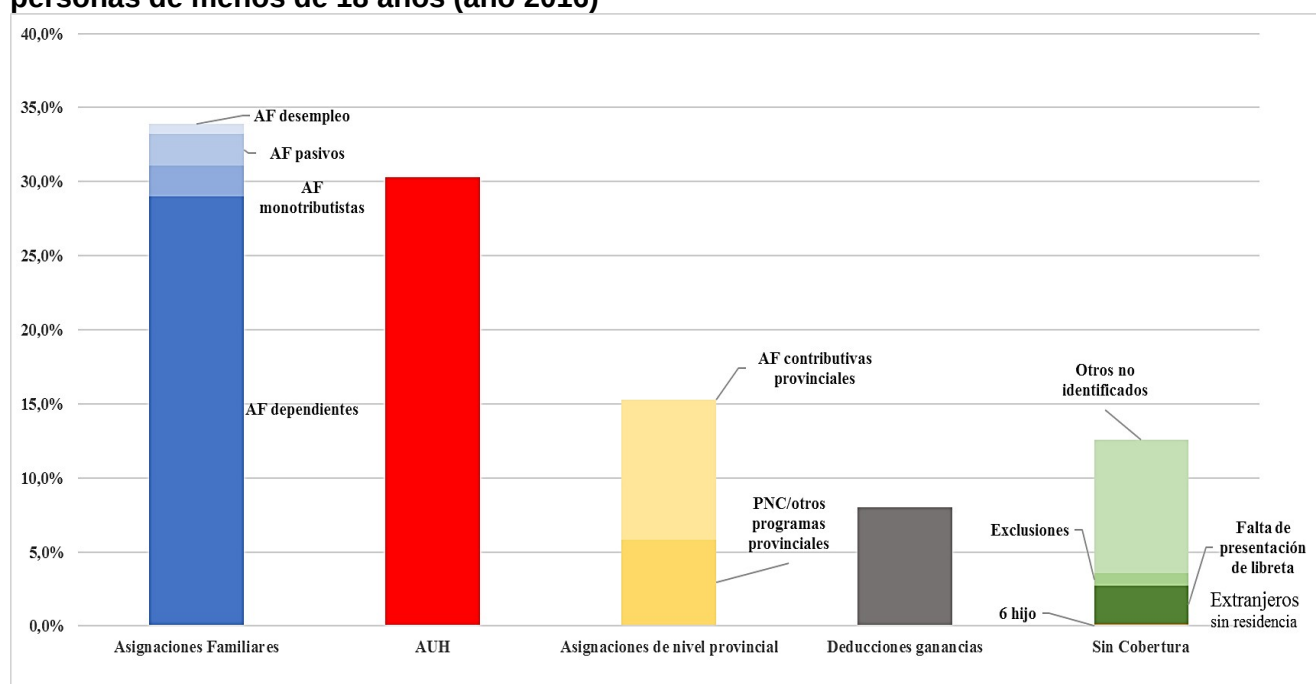
Tabla 5. Valores índice relativos por categoría y zona geográfica Montos AF diciembre 2019 -Resolución ANSES n° 284/2019 (Base 100=Valor general AF por hijo)

ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS ACTIVOS (Valor Gral Zona 1-4; PASIVOS Gral y Zona 1)						
HIJO/PRENATAL	VALOR	ZONA				
Rangos IGF (\$)	GRAL.	1	2	3	4	
4.893,25 - 42.560	100,0	100,0	215,7	199,7	215,7	
42.560,01- 62.421	67,4	89,0	133,4	177,5	177,5	
62.421,01-72.067	40,6	80,2	120,5	160,3	160,3	
72.067,01-129.190	20,9	41,0	61,5	81,4	81,4	
HIJO CON DISCAPACIDAD	VALOR	ZONA				
Rangos IGF (\$)	GRAL.	1	2	3	4	
Hasta 42.560	325,8	325,8	488,3	650,9	650,9	
42.560,01-62.421	230,4	314,3	471,0	627,9	627,9	
Desde 62.421,01	145,4	302,5	453,5	604,6	604,6	
MONOTRIBUTISTAS						
CATEGORIAS	A, B, C	D, E	F, G, H	I, J, K		
Hijo/ Prenatal	100,0	67,4	20,9	0		
Hijo con discapacidad	100,0	67,4	20,9	0		
ASIGNACIONES UNIVERSALES*	VALOR	ZONA 1				
AUH/AUE	GRAL.					
AUH/AUE	80,0	104,0				
AUH con discapacidad	260,7	338,9				

* Nota: el restante 20% de la prestación por AUH/AUE es acumulado y transferido contra la presentación de justificativo de cumplimiento de las condicionalidades a finales del año
Fuente: Elaboración propia a partir de Resolución ANSES n° 284 del 28 noviembre de 2019

La complejidad de las AF también dificulta estimar la cobertura a partir de cada subsistema, por la diversidad de regímenes normativos existentes y la multiplicidad de posibles causas de exclusión. Según el ya mencionado informe propiciado por UNICEF sobre la AUH (Cetrángolo y Curcio, 2017), en el año 2016 el 64,2% de las niñas, niños y adolescentes estaban cubiertas por programas de transferencias de alcance nacional (ver Figura 5): el 33,9% por Asignaciones por Hijo (en sus distintas categorías) y el 30,3% por la AUH. El 15,2% estaba cubierto por programas (contributivos y no contributivos) de nivel provincial. El 8% estaba cubierto por el régimen de deducciones del impuesto a las ganancias para hogares de mayores ingresos. Finalmente, aproximadamente el 12,6% estaba sin cobertura. Entre las causas identificadas estaban la ya mencionada exclusión del 6° hijo, la falta de presentación de la libreta, ser ciudadanos extranjeros sin 3 años de residencia y otro tipo de exclusiones (por ejemplo, trabajo adolescente en relación de dependencia, ingresos mayores al salario mínimo, etc.).

Figura 5. Cobertura de los regímenes de transferencias monetarias a familias con personas de menos de 18 años (año 2016)



Fuente: Elaboración propia de Cetrángolo y Curcio, 2017

Un informe más reciente de CIPPEC (Díaz Langou et al., 2018), llegaba a conclusiones similares, estimando una población de NNyA sin cobertura de aproximadamente el 11%; un 5% por deducciones tributarias; un 29% por AUH; un 39% por Asignaciones Familiares por Hijo (que ahora alcanzan más categorías, como los titulares de PUAM y PNC por invalidez); un 13% por asignaciones de nivel provincial; un 3% por PNC.

Los datos del Boletín mensual de la AUH²⁵ permiten estimar como variaron esos valores entre 2016 y 2019 (ver Tabla 6), destacándose el crecimiento de la población sin cobertura, debido en particular al incremento de las incompatibilidades del NNyA o del progenitor. También se observa la caída de las AF para dependientes, compensada por el crecimiento de los monotributistas y de los titulares de PNC. Además, se observa el crecimiento de las personas que pueden deducir cargas familiares en el impuesto a las ganancias.

²⁵ <http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>

Tabla 6. Variación en la cobertura de las transferencias monetarias a familias con NNyA

Cantidad de niños, niñas y adolescentes, según tipo de cobertura		Diciembre 2016	%	Diciembre 2019	%	Variación absoluta	Variación en %
AUH		3.967.625	29,9%	4.277.646	31,7%	310.021	6,1%
Asignaciones familiares	Dependientes	3.709.045	27,9%	3.112.460	23,1%	-596.585	-17,4%
	Monotributistas	208.675	1,6%	448.200	3,3%	239.525	111,4%
	Seguro de Desempleo	93.926	0,7%	101.149	0,7%	7.223	6,0%
	SIPA	284.530	2,1%	291.897	2,2%	7.367	1,0%
	PNC Atlántico Sur	2.549	0,0%	2.079	0,0%	-470	-19,7%
	PNC	427.411	3,2%	479.939	3,6%	52.528	10,5%
Beneficiarios de planes sociales o activos/pasivos de Provincias		352.241	2,7%	112.210	0,8%	-240.031	-68,7%
Elegibles para deducciones a las Ganancias	Activos dependientes (ingresos > máximo)	1.083.555	8,2%	1.345.853	10,0%	262.298	22,2%
	Trabajo autónomo	427.411	3,2%	424.495	3,1%	-2.916	-2,3%
6 hijo o más		13.416	0,1%	15.823	0,1%	2.407	16,1%
Sin transferencias monetarias	Activos dependientes (ingresos < mínimo)	12.903	0,1%	55.821	0,4%	42.918	325,7%
	Extranjeros sin 3 años de residencia	113.418	0,9%	14.839	0,1%	-98.579	-87,1%
	Falta de presentación libreta	145.044	1,1%	292.916	2,2%	147.872	98,7%
	Suspensiones	113.418	0,9%	199.968	1,5%	86.550	73,5%
	Otras incompatibilidades del niño o del titular	1.277.339	9,6%	1.994.713	14,8%	717.374	53,7%
	Sin mayor asociado (padre único, sin padre)	1.045.414	7,9%	323.322	2,4%	-722.092	-69,6%
	TOT NNA que figuran en el Administrador de Datos de Personas (ADP)		13.277.920	100,0%	13.493.330	100,0%	215.410

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ANSES (2019).

La variabilidad de ingresos y de las formas con las que cada hogar cumple con los requerimientos de cada régimen implica que de un periodo al otro cambien los niveles de cobertura, pese a que las magnitudes sean similares. A lo largo de esta sección se mencionaron diferentes causas de exclusión:

- Ingresos familiares/individuales mayores a los topes máximos para la Asignación Familiar por Hijo. Estas familias pueden incrementar sus ingresos disponibles gracias al sistema de deducciones por cargas familiares. En el caso de trabajador informal con ingresos mayores al SMVM no recibiría la AUH.
- Ingresos individuales (o familiares) menores al mínimo imponible previsional, aunque cumple los otros requerimientos de las Asignaciones familiares [Eliminado por la reforma de 2020].

- 6° Hijo (AUH) [Eliminado por la reforma de 2020]
- Extranjeros sin residencia de 3 años (AUH) [La reforma de 2020 redujo a 2 años]
- Documentación incompleta (falta de DNI, etc.).
- Falta de presentación de la libreta (AUH) e incumplimiento de condicionalidades [suspendida a causa de la pandemia, se puede presentar una declaración jurada].²⁶
- Otras incompatibilidades del niño o del titular.²⁷ Aquí se deben incluir exclusiones que están judicializadas, como para las madres privadas de libertad (ver Arcidiácono, 2017).

Para concluir esta sección, en la Tabla 7 se resumen los principales lineamientos que caracterizan a la cobertura en múltiples subsistemas de la población de NNyA.

Tabla 7. Principales lineamientos de las transferencias monetarias a las familias con NNyA (2019)

²⁶ Queda claro que las condicionalidades, además de suponer una carga adicional para los receptores (al contrario de lo que ocurre para los trabajadores formales), también presuponen una mayor capacidad del Estado, para brindar, con un grado suficiente de calidad, los servicios sanitarios y educativos necesarios para atender la nueva demanda que proviene de los sectores de más bajos ingresos. Implícitamente, se descarga del propio sistema educativo y sanitario la responsabilidad de la situación previa de baja cobertura en el acceso a estos derechos fundamentales. Es decir, fenómenos como el abandono escolar serían producto, por ejemplo, del comportamiento individual de cada hogar (sobre el que incide el incentivo constituido por las condicionalidades), y no de los mecanismos excluyentes que emergen de los problemas estructurales del propio sistema educativo o de salud. Además, entran en juego desigualdades (geográficas, étnicas), especialmente de género (tratándose de una transferencia altamente feminizada), interpelando el trabajo de cuidado de las madres para poder cumplir con todas las condicionalidades requeridas (ver Pautassi et al., 2013).

²⁷ Las instituciones del Estado intentan corregir algunas de estas situaciones por medio de programas específicos, para reducir el número de personas sin documentos o facilitar los trámites necesarios a recibir la AUH (como por ejemplo el programa “el Estado en tu Barrio <https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio> o los Centros de Acceso a la Justicia). También se realizan operativos especiales en zonas especialmente vulnerables, como por ejemplo en zonas rurales habitadas por pueblos originarios (<https://www.lanacion.com.ar/comunidad/auh-en-2019-se-busca-llegar-80000-nid2268562>). El año pasado nuevamente se proclamaba que se buscaría incorporar a más de un millón de NNyA en la AUH <https://www.telam.com.ar/notas/202010/529467-arroyo-confirio-auh-ampliara-mas-de-un-millon-beneficiarios.html>. Los datos de ANSES, referidos a Diciembre 2020, muestran un incremento de apenas 173 mil asignaciones AUH respecto a un año antes.

Subsistema	AUH	Asignación familiar por hijo	Deducción en el impuesto a las ganancias
Titulares del Derecho	NNyA en hogares sin inserción laboral formal	NNyA en hogares con cobertura de la Seguridad Social	Trabajadores formales de ingresos altos
Cantidad estimada de transferencias erogadas – marzo 2019 (% total NNyA en ADP)	4.277.646 (31,7%)	4.435.724 (32,9%)	Hogares de altos ingresos (dependientes/ autónomos) 1.510.966 (13,1%)
Límites de Ingreso	Salario mínimo vital y móvil	Topes máximos del ingreso familiar e individual (según normativa)	Ingresos superiores al mínimo no imponible
Monto de la transferencia mensual (valor general)	80% es transferido, el 20% se retiene y el acumulado se recibe una vez al año presentando la libreta	El monto se va reduciendo progresivamente a lo largo de las 4 escalas salariales previstas	La transferencia es indirecta, traduciéndose un menor pago de impuestos
Costo en % del PIB*	0,60%	0,70%	0,10%
Institución a cargo	ANSES	ANSES	AFIP
Condicionalidades	Educativas/Sanitarias	No	No
Sanción por incumplimiento	Retención 20% de la prestación; Suspensión	No aplica	No aplica
Límite de hijos por grupo familiar	5 [eliminado en 2020]	No	No
Imputación del NNyA	Un solo adulto - Preferencia a la madre	Un solo adulto - Preferencia al de mayores ingresos	Un adulto - 100% deducción; dos adultos 50% deducción cada uno

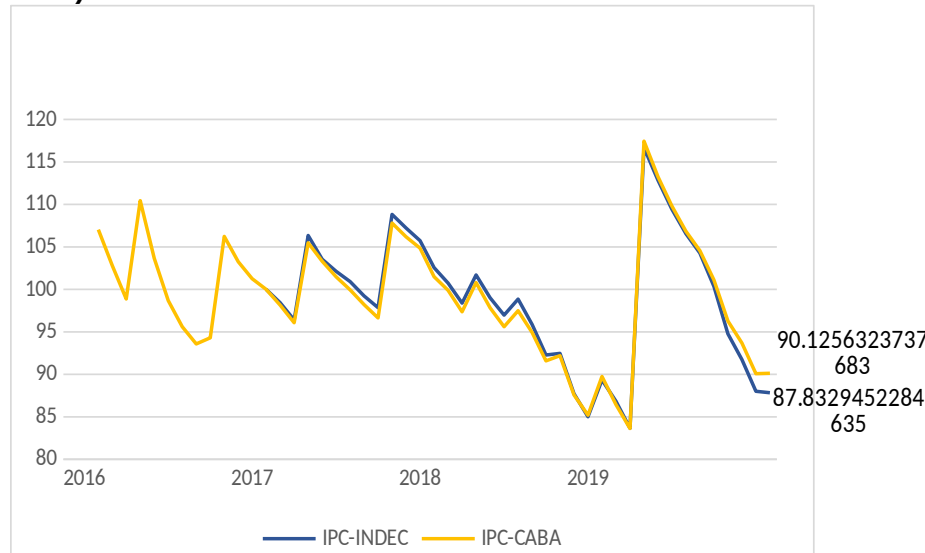
Fuente: Adaptada de Díaz Langou et al. (2018). Actualizada a partir de la normativa y fuentes oficiales. Nota: NNyA - niñas, niños y adolescentes); AUH - Asignación Universal por Hijo; ADP - Administrador de Datos de Personas de ANSES; *datos ONP (2019) AUH/AF contributivas; deducciones, estimación Díaz Langou et al. (2018) para el año 2017.

4. El alcance relativo de la cobertura de las Asignaciones Familiares.

En esta última sección se presentan algunos datos relativos a la evolución en el tiempo de las prestaciones del régimen de AF, respecto a algunos parámetros de comparación, como aproximación al potencial desmercantilizador de esta política. Para este ejercicio se toma el valor general de la AF por hijo contributiva, en el primer rango salarial de los trabajadores

formales de menores ingresos. En el caso de la AUH, se toma la prestación que se cobra de forma mensual, es decir el 80% de ese valor general, ya que el 20% es retenido y sujeto al cumplimiento de las condicionalidades.

Figura 6. AUH - Índice Variación Real de la prestación (2016-2019, base 100 = Dic 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa e índices de precios INDEC y DGEC-CABA.

En primer lugar, en la Figura 6 se presenta la evolución en términos reales de la prestación mensual de la AUH hasta diciembre del 2019, utilizando números índice (con base el valor en diciembre de 2016). Se observa la fuerte disminución del valor real de la prestación (casi 25 puntos porcentuales) a lo largo del año 2018, en correspondencia del cambio de la fórmula de movilidad y de la caída de los salarios reales que ha caracterizado este periodo de tiempo. El incremento del 46%, concentrado en el mes de marzo de 2019, también es visible (en el caso de las AF por hijo, ese incremento fue distribuido a lo largo de los trimestres de ese año). Por otra parte, en la Tabla 8 se detallan los subsidios extraordinarios (por una sola vez) otorgados a titulares de AUH/AUE por medio de Decretos del poder ejecutivo en la etapa de la gestión de Mauricio Macri. Se puede ver como en algunos casos, se ha tratado de una suma fija otorgada a cada núcleo familiar, en otros casos se ha sumado un monto menor a partir del 2° hijo hasta el 5°, mientras que en los últimos casos se ha transferido un subsidio igual por cada hijo. El monto del subsidio extraordinario también ha sido muy variable en términos de su peso relativo respecto a la prestación mensual. Estas medidas pueden interpretarse de diferentes formas, por ejemplo, como un reconocimiento implícito de la insuficiencia/retraso del valor de la prestación o bien como uno de los instrumentos para inyectar dinero en los sectores de menores ingresos para reactivar la demanda interna. En todo caso, es llamativo el uso de subsidios extraordinarios en presencia de una ley de movilidad. También se debe tener en mente que las personas

cubiertas por AF contributivas no fueron alcanzadas por estas medidas, en un contexto de caída del salario real.

Tabla 8 Subsidios extraordinarios a titulares de AUH

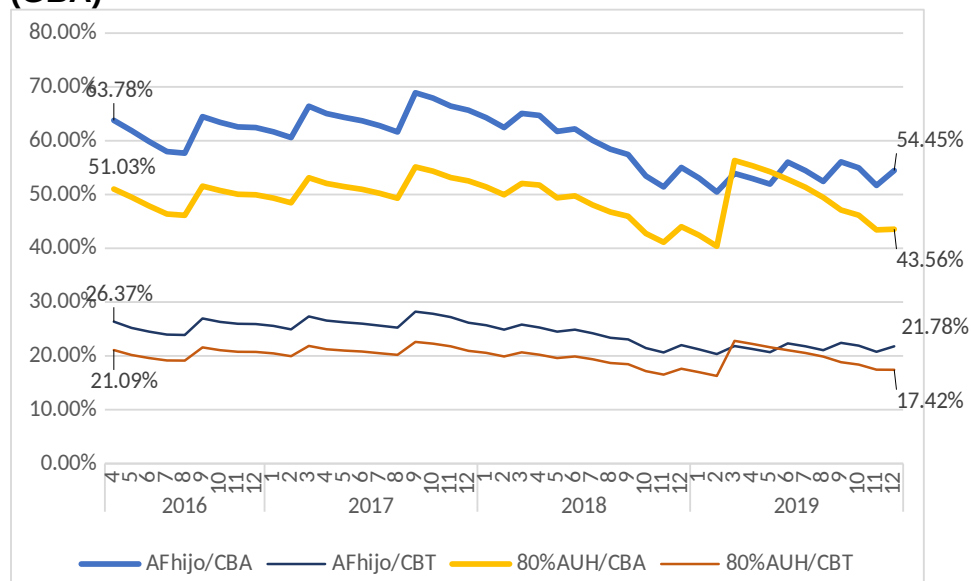
Fecha de liquidación	Prestación mensual AUH vigente \$ (80% valor general)	Monto Subsidio extraordinario \$	% monto subsidio respecto a prestación mensual AUH
Diciembre 2015	669,6	400 por grupo familiar	59,7%
Abril 2016	772,8	500 por grupo familiar	64,7%
Diciembre 2016	882,4	1° hijo: 1000	113,30%
		2° hijo al 5°: 250	28,30%
Marzo 2018	1194,4	400 por grupo familiar	33,5%
Septiembre 2018	1347,2	1200 por cada hijo	89,1%
Diciembre 2018	1.453	1500 por cada hijo	103,2%
Septiembre y Octubre 2019	2.122	1000 por cada hijo	47,1%
Diciembre 2019	2.197	2000 por cada hijo	91,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa.

En términos de suficiencia de la transferencia monetaria, la Figura 8 muestra como la prestación mensual del AUH (80% del valor general) se ha mantenido en torno al 50% de la canasta básica alimentaria (CBA) y del 20% de la canasta básica total (CBT, fuente INDEC – valores GBA) hasta finales del año 2017. Luego de la reforma de la fórmula para calcular la movilidad, y un contexto de aceleración inflacionaria a causa de la crisis financiera que golpeó el país, se observó una caída marcada hasta valores del 40,4% y de 16,3% respectivamente en febrero de 2019. En el caso de las AF por hijo se observa una situación similar, tomando el valor correspondiente al primer rango salarial. A principio de la serie, la prestación cubre aproximadamente el 64% de la CBA y el 26% de la CBT. En febrero de 2019, el valor relativo de la prestación cayó hasta 50,5% y 20,4% respectivamente.

En respuesta a la situación, se otorgó en el caso de la AUH un incremento del 46% en marzo de 2019, que adelantó toda la movilidad del año corriente. Sin embargo, se puede observar cómo ese incremento fue absorbido a lo largo del año, por lo que a finales de 2019 la cobertura de la CBA se situaba 7,5 p.p. (puntos porcentuales) por debajo del valor de abril de 2016. En el caso de la CBT, la cobertura estaba 3,7 p.p. por debajo. Respecto a la AF hijo, se observa una caída similar, con la diferencia que la evolución en el año 2019 fue más pareja, ya que no se anticipó el incremento debido por la movilidad, como en el caso de la AUH.

Figura 8. Prestación mensual AF por hijo y AUH en términos de CBA y CBT (GBA)



Fuente: elaboración propia a partir de datos INDEC y de la normativa sobre AUH.

Frente al bajo alcance de la AUH, en enero de 2020 se implementó el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” – Tarjeta ALIMENTAR para titulares de AUH con hijas e hijos de hasta 6 años inclusive (otorgando una prestación para gastos alimentarios de 4000\$ en el caso de un hijo; 6000 \$ para hogares con dos hijos o más); Embarazadas a partir de los 3 meses que cobren AUE (4000\$); Personas con discapacidad que cobren la Asignación Universal por Hijo, sin límite de edad. Como en el caso de otras medidas implementadas bajo el nuevo gobierno de Alberto Fernández se deja su análisis más en profundidad para futuras publicaciones. De forma preliminar, se observa que la mejora de ingresos es substancial para el caso de los hogares con un NNyA o mujeres embarazadas ya que el monto de 4000\$ de la ALIMENTAR equivalía al 180% de la AUH mensual en febrero de 2020. En el caso de hogares más numerosos el efecto se diluye, ya que la prestación de 6000\$ equivale a 3000\$ per cápita en el caso de que haya dos hijas/os, de 2000\$ en el caso de tres, etc. Esta elección tiene probablemente razones presupuestarias y/o de legitimidad, pero tiene poca justificación ya que notoriamente los hogares de menores ingresos son más numerosos y sufren una mayor vulnerabilidad a la pobreza.

Junto con el monto insuficiente de las prestaciones otorgadas, se debe mencionar una vez más la fragmentación y desigualdad de estas, cruzadas por las desigualdades de género, no sólo reflejo del mercado laboral sino por estar incorporadas a la normativa que regula esta política social, como en el caso de la alta feminización de la AUH. Otro aspecto a considerar es la desigualdad territorial en la distribución de los dos subsistemas contributivo y no contributivo, aunque por razones de espacio se puede tratar el tema solo brevemente. Según los datos por jurisdicción, que proporciona ANSES, se puede observar la distribución

desigual de AF por hijo y AUH respecto a la población de cada provincia. Por ejemplo, en el año 2019, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (6,8% de la población), se registran el 2,5% de las prestaciones AUH pero el 13,6% de las AF por hijo. Las regiones Noroeste (12,5% de la población) y Noreste (9,2% de la población), de menores ingresos, concentran un 16,2% y un 14%, respectivamente, de todas las prestaciones AUH y un porcentaje de AF por hijo más próximo a su peso en la población total. En el caso de la provincia de Buenos Aires (38,7% de la población), se registran el 38,2% de AUH pero sólo el 34,1% de las AF por hijo, reflejo probablemente del mayor peso del empleo informal en el conurbano bonaerense.²⁸ Se trata de un análisis preliminar, ya que la disponibilidad de datos desagregados por jurisdicción inició en el año 2019, con periodicidad anual, pero indican que la dimensión territorial debe tenerse en cuenta a la hora de analizar la brecha entre contributivo y no contributivo en el campo de las asignaciones familiares.

Finalmente, para concluir esta sección se mencionará brevemente la cuestión del programa de crédito personales (al consumo) para perceptores de prestaciones pagadas vía ANSES, como otra evidencia de la insuficiencia de las prestaciones del régimen de AF, en un contexto de salarios reales en caída.²⁹ Se trata de un fenómeno observado en los países más desarrollados en el que el estancamiento o caída de los salarios reales ha sido compensado con un endeudamiento creciente de los hogares (Streeck, 2014). En este caso, el debilitamiento de los ingresos de los hogares no es compensado por las transferencias sociales y es el propio Estado que favorece su endeudamiento para cubrir ese déficit de poder adquisitivo.

En el caso de los créditos ANSES (anteriormente Créditos Argenta), el cobro de las cuotas de los préstamos se descuenta de forma automática de las prestaciones. Se debe recordar que el Decreto n° 246 del año 2011 estableció incluir entre las opciones de inversión de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) el otorgamiento de créditos personales a los titulares de una prestación del SIPA hasta un máximo del 20% de su cartera en las modalidades y condiciones que el ANSES establezca.³⁰ El decreto n° 516 de 2017 extendía esta línea de créditos ANSES a perceptores de prestaciones no incluidas en el SIPA hasta un máximo del 5% de los activos del FGS. También se establecía que el cobro del préstamo se efectuará mediante descuento con un límite máximo del 30% del

²⁸ Datos de elaboración propia a partir de INDEC (Censo 2010 y Proyecciones de Población) y Boletín estadístico de la seguridad social por jurisdicción. En línea [acceso 2 de marzo de 2021]: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>.

²⁹ Sobre el tema ver el ya mencionado trabajo de Arcidiácono y Bermúdez (2020) y Cavallero y Gago (2020).

³⁰ El FGS fue creado durante el proceso de constitución del régimen previsional público SIPA, como fondo donde traspasar los activos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones del pilar privado de capitalización del régimen previsional anterior (Decreto n° 897 de 2007).

valor de la prestación mensual.³¹ La resolución ANSES n° 155-E de 2017 fijaba condiciones particulares para los tomadores de préstamos ANSES según su categoría de prestación en términos de montos máximos, cantidad de cuotas, edad, tasas, etc.³² Los datos contenidos en las presentaciones ante la Comisión Bicameral del Congreso y al Consejo del FGS, siendo el último disponible de mayo 2019, permiten obtener más datos respecto a la operatoria de este programa.³³

En primer lugar, se destaca el elevado alcance de este programa, ya que en el año 2017 se habían otorgado 2 millones 258 mil préstamos en la categoría no SIPA, en el año 2018 poco menos de 2 millones y una cifra acumulada similar en los primeros 4 meses de 2019 (ver Figura 9). De estos, el 45% correspondían a titulares de AUH (aproximadamente 900 mil personas), y el 16% a titulares de una asignación familiar (320 mil personas). En el caso de la AUH, teniendo en cuenta que en abril de 2019 había aproximadamente 2 millones 153 mil titulares, puede estimarse que cerca de un 42% de ellos estaba endeudado con la propia ANSES con préstamos promedio de 9.095\$ (el tope máximo era de 12.000 \$).³⁴ Al respecto, también hay que tener en cuenta el elevado costo financiero total asociado a los préstamos (en ese momento el 54,14% para las 24 cuotas, y 48,91% en 36 cuotas). Dado el elevado nivel de endeudamiento de estos hogares,³⁵ no es de extrañar que entre las primeras medidas del nuevo gobierno de Alberto Fernández en diciembre de 2019 estuviera una reducción de las tasas de interés para los créditos nuevos y meses de gracia con extensión de plazos para los créditos existentes.³⁶

³¹ En el caso de las asignaciones familiares contributivas se tuvo que modificar el art. 23 de la Ley n° 24.714 donde establece que "Las Asignaciones Familiares dispuestas en la presente ley son inembargables, no constituyen remuneración ni están sujetas a gravámenes, atento su naturaleza jurídica, tampoco serán tenidas en cuenta para la determinación del sueldo anual complementario, ni para el pago de las indemnizaciones por despido, enfermedad, accidente o para cualquier otro efecto". El ANSES puede descontar el cobro de los préstamos "previa conformidad formal y expresa de los titulares".

³² Estas categorías son: Jubilados y Pensionados SIPA; titulares de AUH y AUH con discapacidad; titulares de asignación familiar por hijo; PNC madre de 7 hijos y PNC por invalidez; titulares de PUAM y de PNC por vejez <https://www.anses.gob.ar/creditos-anses>

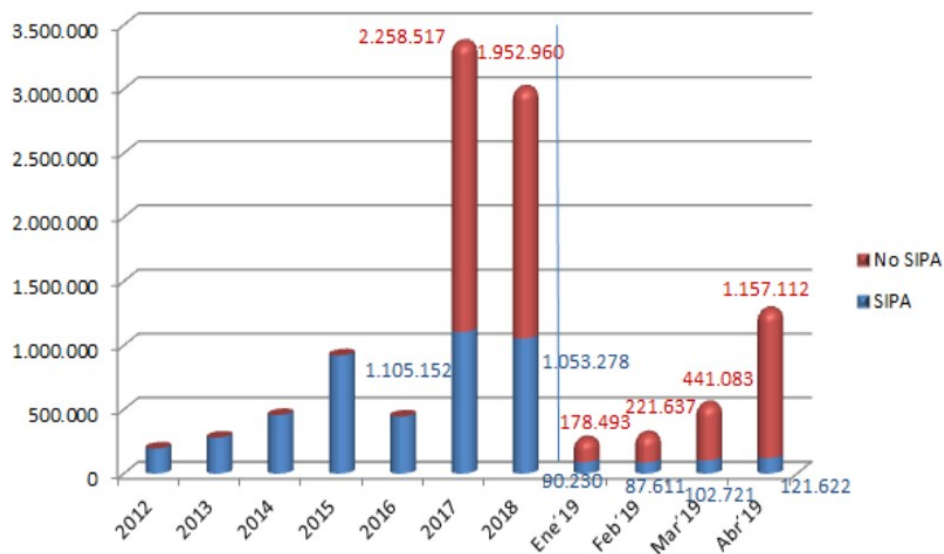
³³ En línea [acceso 1 de marzo de 2021]: <http://fgs.anses.gob.ar/subseccion/presentaciones-ante-la-comision-bicameral-del-congreso-y-al-consejo-del-fgs-4>

³⁴ Un informe de CEPA indicaría que en el segundo trimestre hubo un incremento de 1,4 millones de créditos ANSES, representando la AUH el 50% aproximado del stock en junio de 2019. Esto llevaría a estimar que se habían cerca de 1,7 millones de créditos para titulares de AUH, es decir el 80% de los titulares de una prestación. No se pudo acceder a la fuente original de los datos, de manera que estas estimaciones son muy aproximadas. De hecho, el documento calcula que el 92% de los beneficios de AUH estaban endeudados en junio de 2019. En línea [acceso 2 de marzo 2021]: <https://centrocepa.com.ar/informes/226-la-renovacion-de-los-creditos-anses-apuesta-electoral-o-solucion-al-consumo.html>.

³⁵ El Banco Central indica que entre 2016 y 2018 el mayor incremento del endeudamiento se registró en los hogares de menores ingresos. http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/IEF_0119.asp.

³⁶ Informe de gestión de FGS desde diciembre de 2019 hasta abril de 2020. En línea [acceso 1 de marzo de 2021]: http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Informe%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20FGS%20diciembre%202019%20_%20Abril%202020.pdf

Figura 9. Cantidad de Préstamos otorgados por ANSES.



Fuente: FGS.

5. Conclusiones

El propósito de este capítulo fue analizar el régimen de AF argentino en su modalidad contributiva y no contributiva con foco en su evolución en el periodo posterior a la crisis de 2001-2002. Pese a constituir una porción pequeña respecto a otros capítulos del gasto social como el sistema previsional, el gasto en AF ha crecido más que el doble en los últimos años alcanzando el 1,25% del PIB. Esta expansión del gasto es reflejo principalmente de una expansión de la cobertura en términos de hogares con NNyA alcanzados por esta prestación, a partir especialmente de la creación de la AUH en el año 2009 para trabajadoras y trabajadores del sector informal y población desocupada no cubierta por la Seguridad Social.

Este subsistema no contributivo se ha ido enriqueciendo con prestaciones como la AUE o la ayuda escolar, que representan el complemento de las que ya estaban presentes en las AF tradicionales. Además de estar vinculados en el marco normativo, la movilidad de las prestaciones acompaña ambas modalidades de acceso a una prestación. Sin embargo, permanecen marcadas diferencias en su lógica de funcionamiento, dadas principalmente por las condicionalidades, la cuota retenida mensualmente, complementos monetarios vinculados al área geográfica menos generosos respecto al subsistema contributivo, etc. Dada la elevada feminización de la AUH, estas diferencias no son neutrales respecto a las desigualdades de género ya que tienden a aumentar la carga de cuidados que afecta a las mujeres. Otro problema persistente es que las condicionalidades incentivan una mayor demanda de servicios educativos y sanitarios, a la que debe hacer frente un incremento de la oferta de estos, de parte principalmente del sector público, lo que no siempre se verifica

con la debida calidad y homogeneidad a lo largo del territorio nacional. Otras características, como la exclusión del 6 hijo quedaron en vigencia durante años, sin poder ser modificadas, por razones de legitimidad social, al estar las políticas no contributivas bajo la vigilancia de las clases medias por sus supuestos efectos negativos sobre los comportamientos “no merecedores” de los sectores populares, como en el caso del mito (infundado) sobre el incentivo a la reproducción de la AUH.

Por su parte, el subsistema contributivo se caracteriza por su fragmentación: a los cuatro rangos salariales se suman hasta 4 áreas geográficas que dan derecho a prestaciones diferentes. En términos de cobertura, si bien se produjo en la década del 2000 una recuperación del empleo formal que se tradujo en un incremento de las AF por hijo contributivas, este crecimiento se fue estancando en años posteriores. Además, los límites de ingreso - del individuo y del grupo familiar - para la permanencia en el sistema y los rangos salariales que determinan una progresiva disminución de la prestación y su actualización desacoplada del incremento de los ingresos (debido a la espiral precios-salarios de un contexto inflacionario) explican cierto descreme de los hogares más acomodados. Para este sector (asalariado o autónomo) ha adquirido aún más importancia el descuento impositivo constituido por las deducciones por carga familiar.

Pese a esta complejidad, y aun sumando las AF de nivel provincial, un porcentaje significativo de NNyA (del 10% o más) sigue sin cobertura, empujando a las sucesivas administraciones, de distinto signo político a implementar una expansión incremental a nuevos sectores o categorías, a veces de manera contradictoria. Es el caso de los regímenes laborales especiales: si en el caso de las trabajadoras de casas particulares se decidió su incorporación a la AUH (independientemente de su formalización), en el caso de los monotributistas se incorporaron (aunque no para todas las prestaciones) a las AF contributivas. Exceptuados, claro está, los monotributistas sociales (vinculados a planes sociales y subsidiados por el Estado), los cuales se suman a los grupos bajo el subsistema no contributivo. En el 2020, en el contexto de la pandemia, finalmente se anuló la exclusión de 6 hijo/a, se redujeron algunos requerimientos (por ejemplo, de migrantes). Estas reformas parciales son preferidas a un rediseño integral del sistema de protección de NNyA, que requería otras lógicas de funcionamiento en la línea del principio de ciudadanía, independientemente del nivel de ingresos y estatus laboral de los progenitores. Esta trayectoria, además de la dependencia del sendero de la política social, también se explica por razones presupuestarias ya que muchas medidas han apuntado a racionalizar/ controlar la expansión del gasto en Asignaciones familiares, como la centralización del gasto en ANSES o el tener en cuenta el ingreso del grupo familiar para los umbrales de permanencia en el sistema contributivo, entre otros.

Por último, en el capítulo se examina el potencial desmercantilizador de las prestaciones garantizadas por los dos subsistemas de AF, mostrando la evolución en términos reales y respecto a CBA y CBT en el periodo de vigencia de la normativa que vincula la movilidad de las prestaciones a la movilidad previsional (2016-2019). En particular, en el bienio 2018-2019 se combinan una reforma de la fórmula de cálculo de la movilidad y los efectos de la crisis financiera (sobre empleo, salarios y precios) para producir una fuerte caída del poder adquisitivo de las prestaciones otorgadas por el régimen de AF. Este efecto no es homogéneo ni a lo largo del país (dada la concentración de AUH en las zonas más pobres) ni en términos de género, dado la feminización de la AUH y su peso mayor en hogares de menores ingresos. Paralelamente a este proceso, se observa la respuesta del Estado en términos de favorecer el endeudamiento de los propios hogares por medio de los créditos otorgados por ANSES. Ya bajo la nueva gestión, la tarjeta ALIMENTAR se apoya nuevamente a la maquinaria bien aceiteada de la burocracia de ³⁷ANSES, y los registros administrativos de la AUH, para focalizar con más rapidez la ayuda social en los hogares considerados más vulnerables (con NNyA hasta 6 años).

En conclusión, el periodo aquí analizado llevó sin duda a una ampliación muy significativa de las transferencias monetarias destinadas a los hogares con NNyA, complementando el régimen de asignaciones familiares tradicional (contributivo) con una nueva prestación no contributiva, la AUH. Este avance no debe ocultar las complejidades dadas por la fragmentación y desigualdades (de género, por ingresos, según áreas geográficas, etc.) que afectan el sistema. Tampoco debe olvidarse que el alcance de la prestación está al centro del conflicto distributivo, junto con otras prestaciones de la política salarial, de la evolución salarial y de creación de empleo formal, de modificaciones normativas en los umbrales de ingreso y otros requerimientos que modulan el acceso a las AF, etc. En suma, no puede analizarse esta política de forma independiente a las grandes tendencias políticas, sociales y económicas que atraviesan el país. Estas características también explican la dificultad de avanzar en un rediseño integral de todo el conjunto de la protección de ingresos de hogares con NNyA y, por lo tanto, están a la base de las transformaciones incrementales y de efecto parcial observadas en el periodo bajo análisis.

6. Bibliografía

ARCIDIÁCONO, Pilar y BERMUDEZ, Ángeles (2020), “‘Marcas de gestión’ de la Alianza Cambiamos en Argentina La agenda de las transferencias de ingresos”, *Laboratorio*, nº 30, pp. 16-40.

³⁷ Las otras medidas vinculadas a la pandemia que afectó el país en el año 2020, como el Ingreso Familiar de Emergencia, serán objeto de análisis en futuras publicaciones...

ARCIDIÁCONO, Pilar (2017), “Madres privadas de libertad (y de las Asignaciones Familiares). Resistencias burocráticas y actuación judicial”, *Derecho y Ciencias Sociales*, pp. 207 – 225.

ANSES - Administración Nacional de la Seguridad Social (2019), Boletín de la Asignación Universal por Hijo – Diciembre 2019, Buenos Aires. En línea [Acceso 12 de diciembre de 2020]: <http://observatorio.anses.gob.ar/>

--- (Años varios), Boletín de la seguridad social, Buenos Aires. En línea [Acceso 30 de noviembre de 2020]: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

BERTRANOU, Fabio (Coord.) (2010), Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares, Buenos Aires, OIT.

CAVALLERO, Lucía y GAGO, Verónica. (2020) “Endeudar para gobernar: sobre el extractivismo financiero hacia los sectores subalternos”, *Revista de investigación CRONÍA* nº 16 (20), pp. 49-59.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo (2011), “Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean”, Cuadernos de la CEPAL, Nº 95.

CECCHINI, Simone, FILGUEIRA, Fernando, MARTÍNEZ, Rodrigo y ROSSEL, Cecilia (Eds) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, CEPAL.

CETRÁNGOLO, Oscar y CURCIO, Javier (2017), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/ ANSES/ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación/ Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.

CITRA-CTA (2019), “El balance del modelo económico de Macri”, Informe de Coyuntura nº 32, Buenos Aires.

--- (2012), “Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores”, Buenos Aires. En línea [Acceso 15 de febrero de 2021] <http://conadu.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/CIFRA-Asignaciones-familiares-e-impuesto-a-las-ganancias2.pdf>

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 C. Danani y S. (eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 61–102.

DIAZ LANGOU, Gala; SACHETTI, Florencia Caro, KARCZMARCZYK, Matilde (2018). *Guía para entender los cambios en Asignaciones Familiares y Ganancias*, Buenos Aires, CIPPEC.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim.

GAMALLO, Gustavo y ARCIDIÁCONO, Pilar (2012), "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales", en L. Pautassi y G. Gamallo (dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

GRUSHKA, Carlos (2014), "Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino", en C. Danani y S. Hintze, *Protecciones y desprotecciones (II) - Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines (Buenos Aires), UNGS, pp. 129-172.

INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016), "La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina", *Metodología* n° 22, Buenos Aires

ISUANI, Aldo (2010), "The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change", *International Journal of Social Welfare*, Vol. 19, N° 1, pp. 104–114.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y VOOREND, Koen (2008), "Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?", *Revista de Ciencias Sociales* 122, pp. 115-131.

Messina, Giuseppe M. (2017), "La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo", *Trabajo y Sociedad*, N° 29, año 2017, pp. 583-610.

--- (2014), "Transformaciones en el sistema de asignaciones familiares en el caso de Argentina entre 2003 y 2013", *Circunstancia* n° 35.

MECON - Ministerio de Economía. Gasto Público Consolidado por finalidad y función. En línea [Acceso 9 de febrero de 2021]:

<https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

--- (años varios), Cuenta de inversión. En línea [Acceso 13 de febrero de 2021]:

<https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>

MinHacienda – Ministerio de Hacienda (2019), *Presupuesto con perspectiva de género: una propuesta metodológica*, Buenos Aires.

NEMIÑA, Pablo, HERRERA BARTIS, Germán, RODRÍGUEZ, Javier, RUIZ MALEC, Mara y DEGLIANTONI, Carla (2019), “La economía argentina a tres años de gobierno de Cambiemos”, *Análisis n° 44*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.

PAUTASSI, Laura C., 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 n° 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*, Vol. 48, N° 2, pp. 143–179.

ROFMAN, Rafael y OLIVERI, María Laura (2012), “Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina”, *Económica*, vol. LVIII, 97-128.

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, VERA, Julieta y POY, Santiago (2014). “La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la argentina (1992-2012)”, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social (UCA).

STRASCHNOY, Mora (2015), “¿Para qué y por qué se implementan las condicionalidades en la Política Social Argentina? Un análisis de las experiencias del Ingreso de Desarrollo Humano, el Programa Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo”, *Debate público. Reflexiones de trabajo social*, 9, pp. 127-140.

STREECK, Wolfgang (2014). *Buying Time. The Delayed Crisis of Capitalism*, Londres, Verso.

UNICEF. Convención sobre los Derechos del Niño. En línea [acceso 10 de febrero de 2021]: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.