



# La asignación universal en su laberinto

PILAR ARCIDIÁCONO (UBA/CONICET)  
24 DE JUNIO DE 2016

---

## **Masividad, fragmentación y novedades en las transferencias de ingresos a las familias**

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) creada en 2009 entraña un cambio sustantivo en las políticas sociales argentinas. Lo cierto es que todo el mundo habla de la AUH. Ganó protagonismo en la agenda pública y mediática (con sentidos variados); despertó el interés académico; se convirtió en un referente de la última campaña presidencial tanto del oficialismo cuanto de la oposición. Hasta el momento la nueva administración amplió la cobertura de las “Asignaciones” (ya veremos que no de la AUH) al sector de los monotributistas que se encontraba por fuera de toda

transferencia familiar a la vez que surgieron otros anuncios para el largo plazo que supuestamente implicarían la universalización del sistema.

Para comprender el sentido político de la AUH y los recientes anuncios es importante recordar en qué contexto se inscribe su surgimiento, con qué rompió y también a qué le dio continuidad.

### **La AUH como parte de la seguridad social no contributiva. El desafío de las transferencias de ingresos en una sociedad “trabajocéntrica”**

La figura del trabajador asalariado fue protagonista del aseguramiento estatal en argentina, en detrimento de otras categorías sociales. Pese a significativas distorsiones sectoriales y desigualdades territoriales, el funcionamiento del mercado de trabajo formal con bajos niveles de desempleo y subempleo aproximaba el modelo contributivo de provisión de bienestar a un esquema con cobertura aparentemente universal, sobre todo entre las décadas de los cuarenta y los setenta. El punto es qué sucede con ese modelo “trabajocéntrico” en contextos donde el mercado de trabajo se encuentra atravesado por el desempleo, la precarización o con altos niveles de informalidad sostenida.

El período que se inaugura en 2003 se caracterizó por la recuperación de los indicadores económicos, sociales y la disminución del desempleo (que pasó de alrededor del 20% en 2003 a estabilizarse entre el 7% y el 8% a partir de 2007). Sin embargo, los niveles de informalidad laboral que directamente se traducen en desprotección para la población se mantuvieron elevados. Un dato que muestra el último trabajo de Lindemboin y Salvia indica que si se considera el empleo total, el 44,3% de los ocupados se desempeña en la actividad privada formal, mientras que 43,2% está en la informalidad y 12,5%, en la gestión pública.<sup>1</sup> Si bien los datos corresponden a 2012, desde entonces el mercado laboral no mostró mejoras.

Un ejemplo concreto que da cuenta de los problemas de este esquema de provisión de bienestar es la baja cobertura que presentaba el clásico sistema de las Asignaciones Fa-

---

<sup>1</sup> Lindemboin, J. y Salvia, A. (coords.) (2016). *Hora de Balance: Proceso de Acumulación, Mercado de Trabajo y Bienestar. Argentina 2002-2014*. Bs As: Eudeba.

miliares (AAFF) destinado a trabajadores formales dadas las consecuencias del proceso de “ajuste estructural” y la radicalización de la crisis económica de 2001 que impactó directamente en el mercado de trabajo y sus derechos asociados. Las AAFF cubrían aproximadamente el 30 % de las niñas y niños. A nivel de los déficits de las transferencias de ingresos a las familias con hijos, este escenario se completa luego con la baja cobertura que tuvieron los planes sociales nacionales que transferían ingresos a las familias con hijos desde el 2003. Por un lado porque su acceso se encontraba bloqueado (el Plan Jefas y jefes de Hogar Desocupados cerró su inscripción en 2002 y luego se creó a nivel nacional el Programa Familias por la Inclusión Social pero con un ingreso limitado), por otro porque sus montos no fueron actualizados, licuando su poder adquisitivo por la inflación.<sup>2</sup>

En octubre de 2009 durante la presidencia de Cristina Fernández se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a través del Decreto N°1602/09 y un año y medio más tarde se anunció la creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Decreto N° 446/11). La AUH está destinada a las niñas, niños y adolescentes (de 18 años de edad salvo el caso de hijos discapacitados que este límite desaparece) cuyas madres y padres o tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal con un salario menor al salario mínimo. A este universo la AUH sumó posteriormente a hijas e hijos del personal de casas particulares y de trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario.

La AUH, como componente no contributivo de la seguridad social, se inscribió bajo jurisdicción de ANSES (clásico instituto de la seguridad social contributiva). De esta manera cubrió parte de los desajustes entre arreglos institucionales históricos del régimen de bienestar argentino (asociado con el trabajo formal) y nuevos riesgos (sobre todo informalidad y en menor medida desocupación). En pocas palabras operó sobre el riesgo de no tener ingresos a través de una inserción estable en el mercado laboral para las familias con hijos/as. Algo similar se implementó con las moratorias previsionales en 2005 y 2014 que impactaron en la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, aspecto que se encuentra actualmente en el centro de debate con la creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores.

2 Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.

Detengámonos un momento en la idea de que la AUH se inserta como un esquema no contributivo. Esto implica sostener una prestación cuya habilitación de acceso no se fundamenta en las contribuciones realizadas en el marco de una relación salarial, aunque cabe recordar que dado el financiamiento diversificado del ANSES, quienes acceden a sus beneficios participan indirectamente de su sostenimiento mediante los gravámenes al consumo y otros recursos tributarios. El reconocimiento de los trabajadores informales como una categoría “en sí” a ser protegida supuso la característica más novedosa de la prestación.

La AUH presenta diferencias sustantivas respecto de otras intervenciones previas y de los programas de transferencias de ingresos vigentes en la región desde mediados de los noventa. Por ejemplo a) el reconocimiento de la informalidad como un riesgo social, b) el acceso permanentemente abiertos para los grupos seleccionados como receptores, c) la actualización de los montos de las prestaciones (por los diferentes aumentos a cargo del Poder Ejecutivo y luego por la ley 27.160 que desde julio de 2015 regula tanto los aumentos de las asignaciones como los rangos de ingresos para su percepción), d) la modalidad de financiamiento, que a diferencia de los programas anteriores, no corresponde a un organismo de asistencia crediticia sino que está compuesta por recursos propios del ANSES.

Más allá de la transferencia monetaria el elemento que acerca a la AUH con los programas previos es la exigencia de las condicionalidades exigidas a las familias (controles de salud y asistencia educativa para sus hijos/as). Estas fueron mantenidos intactas desde el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en adelante. Incluso introducen una novedad ya que ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación hasta que se demuestre anualmente su cumplimiento. De hecho, según informa ANSES, entre 2011 y 2014 se han dado las siguientes suspensiones: 221.839, 541.222, 691.443 y 665.632 respectivamente, aspecto que por lo pronto alerta sobre los problemas de oferta en materia de servicios de salud y educación.

Como es usual en el acceso a las prestaciones sociales, quedan fuera quienes presentan problemas asociados con la documentación. Particularmente la AUH presenta elevados requisitos –incluso mayores que las políticas que la precedieron– para los migrantes al exigir tanto que los niños como los adultos sean argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un período no inferior a tres años. Todo ello en tensión con los

propios cambios normativos que en los últimos años promovieron la ampliación de los derechos de los migrantes en Argentina. A estos sectores se suman grupos más reducidos pero con alto nivel de vulnerabilidad que comenzaron a reclamar el derecho por la vía del litigio, como las mujeres privadas de libertad con sus hijos menores de 4 años en contextos de encierro. Para este grupo la Procuración Penitenciaria de la Nación presentó un *habeas corpus*<sup>3</sup> colectivo correctivo para solicitar su inclusión obteniendo a fin de 2015 una sentencia favorable en la Cámara Federal de Casación Penal. Sin embargo, a partir de la presentación de un recurso por parte de ANSES, el caso se encuentra en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sobre la masividad de las transferencias no quedan dudas. Argentina avanzó considerablemente en esta dirección. No es tarea sencilla establecer la evolución de la cobertura del sistema contributivo y no contributivo de transferencias a las familias debido a la ausencia de series consolidadas de información pública disponibles. La Encuesta Nacional de Protección Social realizada en 2011, cuyos datos fueron recién publicados en 2014,<sup>4</sup> revela datos en materia de transferencia monetaria y contabiliza también las asignaciones familiares provinciales, concluyendo que en su conjunto alcanzan el 75% de niños y niñas.<sup>5</sup>

La contracara de esta cobertura, es su fragmentación. Los dos esquemas de asignaciones (AUH y AAFP) presentan mecanismos de acceso, requisitos, montos y exigencias diferentes. A éstas se suman como opciones de transferencias las deducciones del impuesto a las ganancias en concepto de “cargas de familia” y las Pensiones no contributivas por madres de más de 7 hijos, administradas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La fragmentación constituye un problema en varios sentidos. En clave de las inequidades que genera entre los diversos grupos, las dificultades de los receptores para decodificar y por ende acceder a los diferentes esquemas y transitar entre los mismos acorde a la situación laboral en la que se encuentran los adultos de la familia. Sin ir más

3 Causa 58330/2014, caratulada “Internas Unidad 31 s/ Habeas Corpus”.

4 Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2014). *Protección y seguridad social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011* (ENAPROSS). Buenos Aires: MTEySS.

5 El 42,5% de los niños/as y adolescentes menores de 18 años recibía las AAFP en tanto que el 24,9% recibía la AUH. El 4% recibía Pensiones u otros programas sociales, el 3,2% percibía deducciones del Impuesto a las ganancias, en tanto que el 12,4% no tenía cobertura alguna y el 13,1% se encontraba excluido de las diferentes normativas que habilitan el acceso a las prestaciones.

lejos, en este tipo de arreglos institucionales, las situaciones penales, migratorias o laborales de los adultos actúan como barreras para que un conjunto de hogares con niños, niñas y adolescentes reciban la transferencia.

La masividad de la AUH pone de manifiesto que el componente no contributivo no es residual ni temporario. Casi sin variaciones significativas la AUH cubre desde su surgimiento aproximadamente 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. La cobertura es similar a las AAFP (sin contar aquellas que pagan directamente las provincias). Esta afirmación puede hacerse con la siguiente salvedad. Si bien a partir de 2004 el Poder Ejecutivo Nacional incrementó en forma sucesiva los montos de las prestaciones de las AAFP que se encontraban congelados desde 1996, como sucedió a la par del otorgamiento de los aumentos salariales ocurridos en virtud de las negociaciones colectivas, y ante la desactualización del valor del tope superior para ser perceptor, resultó que una gran cantidad de trabajadores fueran quedando excluidos progresivamente de la cobertura del sistema contributivo. En pocas palabras, de esta manera se cristaliza en el marco de la vieja seguridad social un esquema bifronte cuya permanencia se explica por los cambios en la estructura de riesgos sociales, sobre todo de los sostenidos niveles de informalidad. ¿Cuáles fueron las medidas que tomó la gestión de “Cambiamos” en torno a esta temática? ¿Existe un debate sobre el arreglo institucional que permitió la masividad en materia de transferencias de ingresos? ¿Se plantea la ampliación de la AUH? ¿Se propone la instalación de un esquema que desacople las transferencias de la participación en el mercado laboral?

### **Últimas medidas en torno a la AUH: Más cobertura, más fragmentación en un contexto de pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones**

Desde que asumió la administración de “Cambiamos” surgieron un conjunto de medidas vinculadas con las Asignaciones.

Primero, el pago único (\$800) a titulares de asignaciones familiares para fomentar el consumo de los útiles escolares a realizarse en marzo ya había sido incorporado desde 2015 como “Ayuda Escolar” para los receptores de la AUH en la línea de igualar a la transferencia que reciben los trabajadores formales. A esto debe sumarse el pago único

de \$500 (por Decreto 591/2016) para quienes reciben AUH.

Segundo, la actualización del monto en marzo 2016 que pasó de \$837 a \$966. Si bien se anunció como una decisión política del Ejecutivo, en realidad corresponde al cálculo generado a partir la ley sancionada en 2015 que regula la actualización de las AAFP y AUH en los meses de marzo y septiembre.

Tercero, el cese de la incompatibilidad de la AUH con otras prestaciones. Una lectura atenta sobre el Decreto 593/16 permite entrever que sólo extiende la compatibilidad de la AUH con el Seguro de Capacitación y Empleo y con otros Programas Nacionales de Empleo. En realidad, en el mismo decreto se ordena a la ANSES resolver a futuro las cuestiones asociadas con las incompatibilidades con otras prestaciones nacionales, provinciales y municipales.

En cuarto lugar, en marzo de 2016 se duplicaron los topes de ingresos del sistema de las AAFP por el Decreto 492/2016. El tope superior de la cuarta categoría de trabajadores asalariados actualmente cubre a quienes tienen ingresos en el rango de 25.400 pesos hasta 60.000 pesos considerando el Ingreso General Familiar. Esta modificación resultó acorde con el aumento del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias e implicó que las AAFP pudieran ampliarse a 1,2 millones más de niños y niñas. Como se mencionó previamente, esto se explica por la sensibilidad de la cobertura de las AAFP en función de los aumentos salariales y el desfase de cada uno de los rangos/topes del sistema de asignaciones para asalariados formales. Las correcciones tanto de este gobierno como aquellas que tuvieron lugar a partir de 2004 permiten durante un tiempo la ampliación del sistema pero no alteran la lógica del tope salarial incorporado en la ley 24.714 de 1996 como tampoco pusieron en debate la falta de generosidad respecto del magro valor mensual de las asignaciones de los tramos de ingreso superior (actualmente en 199 pesos).

Quinto y más relevante. Desde la campaña electoral y en el marco del objetivo de “Pobreza Cero”, se colocó en el centro de la agenda política la extensión de la AUH a los monotributistas, incluso constituyó parte del portafolio de anuncios en la apertura de la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2016. Es importante recordar que este grupo tampoco accedía a las AAFP ni a la deducción por hijo del impuesto a las ganancias. Si bien ciertamente el Decreto 593/16 incorpora a los monotributistas al sistema de Asignaciones Familiares,

se trata de una ampliación de las AAFF y no de la AUH como sucede con el resto de los trabajadores del sector informal, desocupados y personal de casas particulares. En el laberinto de las Asignaciones, cabe preguntarse cuáles serían la diferencia que justifican la inserción en dos sistemas diferentes a los monotributistas y el personal de casas particulares. Dejando este interrogante de lado, las categorías de monotributistas B, C, D, E, F, G, H e I pueden percibir las Asignaciones mencionadas, las categorías J, K y L sólo pueden percibir la Asignación Familiar por hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual por Hijo con Discapacidad. Dejemos anotadas dos cuestiones. Por un lado entonces no se trata de una ampliación de la AUH, por lo tanto no se les exigen las condicionalidades en materia de salud y educación. Asimismo el hecho de cobrar AAFF implica que los montos percibidos son inferiores a la AUH ya que se reproduce el escalonamiento similar a los trabajadores asalariados de acuerdo a la categoría que se trate (cuanto mayor salario menor beneficio). Por otro lado, a la vez que los equipara con los trabajadores formales, no acceden a todas las asignaciones contempladas en ese sistema y tampoco diferencia el valor por zona geográfica como sí sucede en las AAFF. En este punto reciben las mismas prestaciones del equivalente de la AUH (no incluye nacimiento y adopción). Se aclara a los lectores que esta reconstrucción sobre “la situación de los monotributistas” requirió de una pormenorizada lectura de la normativa, visitas a la página web de ANSES y discusiones con otros/as colegas que finalmente permitieron arribar a esta interpretación. Esta es una muestra más de los problemas de la fragmentación de las prestaciones.

Quinto punto. En la apertura de sesiones del Congreso el presidente Mauricio Macri planteó el objetivo de contar con un “ingreso ciudadano” tal como se proponía en el proyecto que data de mediados de los noventa de autoría de las diputadas Elisa Carrió y Elisa Carca (Fondo para el Ingreso Ciudadano para la Niñez). Según ese discurso, es la meta a alcanzar hacia fines del mandato. De aplicarse implicará una reingeniería institucional no solo de la AUH sino de las AAFF y de todos los mecanismos vigentes para transferir ingresos a los hogares con niños. El reciente Decreto 593/16 establece la conformación de un Comité *Ad Hoc* para cumplir con dicho fin. Por ahora no se cuenta con mayores precisiones, sólo circula a nivel periodístico un próximo préstamo del Banco Mundial para la extensión de la Asignación a los sectores que todavía nunca accedieron.

Sexto y último punto. Parte del repertorio de los anuncios sobre AUH estuvieron a cargo



de ANSES pero pudo verse un fuerte protagonismo de la cartera de Desarrollo Social. Si bien a primera vista puede quedar en el anecdotario sobre quiénes se constituyen en voceros de las medidas, una mirada más atenta permite al menos alertar sobre su efecto político, institucional y performativo que por lo pronto aparece como una tendencia. Cabe recordar que desde su creación hasta el reciente cambio de gobierno, todos los anuncios vinculados con la AUH habían sido realizados, comunicados y desde ya ejecutados desde la ANSES. La AUH, junto con otras medidas posteriores (Conectar Igualdad, Argenta, Pro.Cre.Ar y Progresar) consolidaron el protagonismo de ANSES como actor central en la política social no contributiva trascendiendo su origen ligado con la seguridad social contributiva. Las propias capacidades institucionales de ANSES permitieron la implementación de esas prestaciones a la vez que implicaron la ampliación de sus funciones y de su burocracia con una mayor extensión territorial.

Años de discusiones políticas y académicas para consolidar e instalar la idea de que la AUH no es un plan social, que comparte rasgos y destinatarios en algunos casos que fueron trayectorias como receptores de estas políticas, y que vino a romper como dispositivo de los viejos esquemas de política social. Su acceso se encuentra abierto, existen mecanismos de reclamos, y su monto es sostenido por una ley que estableció criterios. En tanto no se concrete la discusión política sobre la posibilidad de un esquema de bases universales, por su inserción institucional, por su historia y por su recorrido, la AUH debe concebirse como lo que es: una política masiva dentro de la seguridad social no contributiva.

Con todos los matices, el conjunto de medidas tomadas por la nueva administración en materia de Asignaciones no habla de una retracción en la cobertura y menos aún de un desmantelamiento del sistema creado a partir de 2009. Se trata incluso de una expansión que mantiene la lógica del sistema bifronte de seguridad social e incluso la profundiza y complejiza (como ilustramos con el caso de los monotributistas). Si bien excede las pretensiones de este artículo, estas transformaciones no pueden leerse independientemente de la principales y vertiginosas medidas económicas de la nueva gestión (recomposición tarifaria, devaluación de la moneda, aumento de los precios relativos de los alimentos) que deterioran directamente el poder adquisitivo de las asignaciones y en general de aquellas políticas que transfieren ingresos y que tienen directa implicancia en el acceso a bienes y servicios que hacen al bienestar de las familias.