

# Asignaciones Familiares en Argentina (1983-2019)

Trabajismo, familiarismo y masificación segmentada

## Family Allowances in Argentina (1983-2019)

Work, familiarity and segmented massification

**Pilar Arcidiácono** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-3847-9120](https://orcid.org/0000-0002-3847-9120)

[pilar.arcidiacono@gmail.com](mailto:pilar.arcidiacono@gmail.com)

CONICET-UBA

**Gustavo Gamallo** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-2579-6565](https://orcid.org/0000-0002-2579-6565)

[ggamallo@sociales.uba.ar](mailto:ggamallo@sociales.uba.ar)

Universidad de Buenos Aires

**Argentina**

Recibido: 12/06/2020

Aceptado: 14/01/2021

### Resumen

El artículo reconstruye el régimen de **Asignaciones Familiares** (AAFF) en Argentina durante el período democrático (1983-2019). En el análisis se despliega un esquema narrativo histórico que concibe la acción estatal *desde afuera* y que se sostiene en fuentes documentales, registros estadísticos y en estudios previos. Se construye una periodización que establece sus límites temporales en base a las transformaciones institucionales indicando continuidades y rupturas entre administraciones de diferente signo político y al interior de ellas. Analiza los componentes *trabajista* y *familiarista* como elementos constitutivos del surgimiento de las AAFF y como características que moldearon su masificación a lo largo de las décadas en forma segmentada a diferentes grupos ocupacionales. Finalmente recupera las condicionalidades exigidas a las familias y las exclusiones persistentes de algunos grupos de población en los sucesivos cambios institucionales del régimen de AAFF desde la reapertura democrática.

**Palabras clave:** Asignaciones Familiares, Familiarismo, Trabajismo, Masificación, Segmentación.

### Abstract

The article reconstructs the **Family Allowances** regime in Argentina during the democratic period from 1983 to 2019. The analysis unfolds a historical narrative scheme that conceives state action *from outside*, and which is supported by documentary sources, statistics and in previous studies.

The work presents a periodization that establishes time limits based on institutional transformations, indicating continuities and breaks between administrations of different political signs and within them. The article analyzes the *labor* and *family* components as constitutive elements of the emergence of Assignments and as characteristics that shape the massification of the system throughout the decades. Finally, it recovers the segmentation strategies, the conditionalities required of families and the persistent exclusions of some population groups in the successive changes that the regime had since the democratic reopening.

**Key words:** Family Allowances, Work, Familiarity, Massification, Segmentation.

## Introducción

El régimen nacional de asignaciones familiares (AAFF) tuvo su origen a mediados del siglo veinte. La producción académica concentró su atención a partir del surgimiento de la **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social** (AUH) en 2009, a la vez que muchos estudios la incluyeron como parte del repertorio de los **programas de transferencias condicionadas de ingresos** (PTCI). En cambio, son escasas las investigaciones orientadas a vincularla en continuidad histórica con las AAFF (Hintze y Costa, 2011; De Sena, Cena y Dettano, 2018; Calabria y Gaiada, 2020).

Partiendo de esa vacancia, el artículo reconstruye el régimen de AAFF durante el período democrático en Argentina entre 1983 y 2019. El diseño diacrónico definió un lapso marcado por el hito inaugural del cambio de régimen político en diciembre de 1983. Sin embargo, debido a las características del objeto de estudio y a los fines de identificar la naturaleza de las variaciones observadas, los antecedentes y las condiciones específicas de los arreglos institucionales debieron ser explicados a partir de una ventana de observación de mayor duración proveyendo el recurso de una concepción de alcance histórico (Mills, 1994).

Se despliega un esquema narrativo histórico analizando la acción estatal *desde afuera* (Bohoslavsky y Soprano, 2010), basado en fuentes documentales, estadísticas (registros administrativos y encuestas de hogares) y en estudios previos.

El artículo se inscribe en una línea de investigación sobre la provisión de bienestar en Argentina iniciado hace una década.<sup>1</sup> Se divide en dos partes: la primera periodiza la evolución del régimen de AAFF estableciendo sus límites temporales en base a las transformaciones institucionales e indicando continuidades y rupturas entre administraciones de diferente signo político y al interior de ellas. La segunda describe las condiciones de inclusión y exclusión de la población en el régimen. Dada su especificidad y extensión, se omitió el análisis de los montos y los efectos distributivos de las prestaciones monetarias concentrando la atención en la caracterización institucional.

<sup>1</sup> Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT, Grupo Consolidado, Programación Científica 2018-2021, 20620170100001BA, *Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2019)*. Universidad de Buenos Aires. La trayectoria y los resultados del equipo de investigación puede consultarse en [www.dspp.com.ar](http://www.dspp.com.ar).

## Un modelo trabajista y familiarista de asignaciones familiares

Las AAFF, también denominadas *salario familiar*, son transferencias de dinero originadas con el propósito de aliviar las contingencias ocasionadas por la expansión familiar y los consiguientes gastos de reproducción, que en sus orígenes se denominaban *cargas de familia*. Hacia finales del siglo diecinueve y comienzo del veinte, desde la formación de la Segunda Internacional Socialista en 1889, esa corriente de pensamiento colocó entre sus principales reclamos el límite a la jornada de trabajo y la imposición de un salario mínimo. A la vez, el catolicismo social, estimulado por la encíclica *Rerum Novarum* de 1891, reclamó por la protección de la familia contra el individualismo y el materialismo de las doctrinas liberales y socialistas (Falappa, 2016). Ambas perspectivas enmarcaron el debate local sobre la seguridad social y, particularmente, las AAFF fueron un emergente de la disputa: surgie-

ron como propuestas conservadoras, lideradas por el catolicismo social, fundada en la idea del *trabajador/padre de familia/sostén del hogar* y de la familia como *célula básica de la sociedad*, y de la mujer como la responsable doméstica de los cuidados de la higiene y la disciplina familiar, en oposición a la demanda de un salario mínimo o piso salarial fomentada por sectores sindicales y socialistas (Falappa y Mossier, 2014).<sup>2</sup> Nacieron relacionadas con la cuestión laboral impregnando su desarrollo bajo el principio *contributivo*, distinguiendo a quienes se consideraban *no contribuyentes* del sistema. Como medidas que regulaban las relaciones de familiares y por lo tanto de género, recibieron críticas de la *segunda ola del feminismo* en el contexto de un *capitalismo orga-*

<sup>2</sup> Falappa y Mossier (2014) reconstruyen el régimen de AAFF en el período 1917-1991.

*nizado de Estado* de la postguerra (Fraser, 2009) en torno a su carácter androcéntrico y a su capacidad para disciplinar a quienes las contraviesen, reforzando la autoridad de los varones en el hogar y canalizando las aspiraciones hacia el consumo doméstico privatizado.

Concentrándonos en el caso argentino, desde mediados del siglo veinte, la provisión de bienestar estuvo asociada a las relaciones asalariadas formales en las cuales participaba habitualmente el varón cabeza de familia, quien derramaba las protecciones hacia su cónyuge e hijos. El esquema se apoyó en un modelo familiar regido según el patrón *varón proveedor/mujer cuidadora*, en tanto el trabajo doméstico femenino era un componente esencial en la reproducción social (Pautassi, 2004). El *trabajador asalariado* fue protagonista del aseguramiento estatal en detrimento de otras categorías sociales. Producto de la dinámica sindical organizada por rama y de la diferencial capacidad de movilización colectiva y de presión política de los distintos sectores sociales, al interior de esa categoría aparentemente homogénea se consolidaron prestaciones diferenciales respecto de su extensión y calidad. Pese a las distorsiones sectoriales y desigualdades territoriales, el funcionamiento del mercado de trabajo formal con bajos niveles de desempleo y subempleo, en los hechos asemejaron al sistema de seguridad social, entre las décadas de los cuarenta y los setenta, a uno con cobertura de cierta universalidad, pese a que diferentes investigaciones señalaban las limitaciones de esa estrategia (Isuani, 1992; Lo Vuolo y Barbeito, 1994). Como veremos, la crisis del mercado formal de trabajo y la expansión de la informalidad y la precarización laboral a partir de mediados de los años setenta puso en entredicho la capacidad protectora de esos arreglos institucionales. Además, se incrementó notablemente la actividad laboral femenina en el período transformando ese modelo familiar.

En el caso argentino, luego de la implementación de subsidios diseminados en los convenios colectivos de trabajo para ciertos grupos ocupa-

cionales de asalariados registrados, desde 1957 el *fondo compensador* fue el arreglo institucional que organizó el sistema de AAFF, un mecanismo mediante el cual los costos de los beneficios pagados a los asalariados del sector privado eran prorrateados de modo proporcional por el conjunto de la patronal, financiados en base a la nómina salarial (Falappa y Mossier, 2014). Jurídicamente, se consideraban de carácter público no estatal. De tal manera, los pagos efectivamente establecidos al interior de cada unidad económica se convertían en créditos o débitos, según la magnitud de las contingencias cubiertas, pretendiendo evitar la selección adversa del personal a contratar. Las prestaciones de los pasivos se sostuvieron con los aportes de los activos. En cambio, el personal estatal recibió beneficios análogos bajo la forma de un subsidio directo previsto en el presupuesto de la jurisdicción correspondiente.

A grandes rasgos, las AAFF surgieron en la legislación argentina a mediados de la década del treinta con la implementación del subsidio a la maternidad; en 1940 se incorporó el subsidio por hijo para el personal bancario, luego ampliándose a otros grupos ocupacionales; hacia fines de los cincuenta se crearon las cajas compensadoras extendiéndose los beneficios al personal del comercio y de la industria, y en la década posterior al portuario; en 1967 se unificó el sistema aunque cada caja mantuvo su estructura administrativa; a comienzos de los setenta se extendió el beneficio al personal estatal a través del sistema de pago directo y en 1973 a jubilados y pensionados. Recién en 1975 se conformó plenamente el sistema.

El derecho a las prestaciones estuvo regulado por la relación de las personas adultas con el mercado laboral y por los aportes financieros provenientes de las contribuciones patronales sobre la masa salarial: la condición de sujeto de derecho de los niños, niñas y adolescentes del hogar (NNyA) fue subsidiaria de la *condición ocupacional-parental*. Junto con el *familiarismo*, el *trabajismo* fue su otra característica constitutiva y persistente en la evolución del sistema.

## La evolución de las AAFF Desde la política laboral hacia la lucha contra la pobreza

Durante el período analizado (1983-2019) pueden distinguirse tres etapas: la inicial, heredera del régimen de AAFF impuesto por el gobierno de facto del general Onganía, llegando hasta 1991, con la creación del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) y la estatización del régimen. La segunda transcurre entre 1991 y 2009, desde la reforma de la administración del presidente Menem hasta la creación de la AUH como un componente no contributivo puesto en marcha por la presidencia de Cristina Fernández; por último, se inicia la masificación de la cobertura y una gran productividad institucional con medidas que modularon las condiciones de acceso y permanencia a los beneficios.

### Primera etapa: la herencia de Onganía (1983-1991)

Durante la primera etapa, el régimen de AAFF desplegó su cobertura para los trabajadores del sector formal privado y estatal, que incluía a pasivos y también a desocupados con cotizaciones previas, excluyendo al trabajo doméstico. Vale decir, con nula capacidad de incorporación tanto del trabajo independiente como del sector informal. Más allá de cambios menores, la estructura legal tuvo estabilidad durante el período (Falappa y Mossier, 2014).

El gobierno militar encabezado por el general Onganía (1966-1970) realizó una profunda reforma de la seguridad social que incluyó al sistema previsional, a los seguros de salud (obras sociales) y al régimen de AAFF<sup>3</sup>. El Decreto Ley N° 18.017 de 1968 reglamentó las condiciones de acceso y la estructura de beneficios que, con modificaciones, tuvo vigencia hasta 1991.

La ley amplió los beneficios existentes y aumentó sus montos (Falappa y Mossier, 2014). Las prestaciones no se consideraban integrantes del salario ni sujetas a aportes ni descuentos jubilatorios, ni tenidas en cuenta en caso de pago de indemnizaciones por despido o accidente o para la liquidación del sueldo anual complementario, e inembargables (art. 31°). Estableció beneficios por matrimonio, por maternidad, por nacimiento de hijos/as, por cónyuge, por hijo, por familia numerosa, por primaria y por escolaridad media y

<sup>3</sup> Osuna (2017) ofrece una renovada interpretación de la orientación ideológica de la política social del gobierno de facto de Onganía.

superior. La periodicidad de cada asignación era dependiente del tipo de contingencia a cubrir: de carácter mensual, anual, y de pago único. La inclusión del beneficio por familia numerosa, toda una novedad según Falappa y Mossier (2014), se articulaba con la orientación *paternalista cristiana* de los cuadros a cargo de la gestión de los asuntos sociales durante la Revolución Argentina (Osuna, 2017).<sup>4</sup>

La ley unificó las distintas cajas existentes en tres: la **Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio**, la **Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria** y la **Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba**. Fueron intervenidas por el estado durante el gobierno militar (1976-1983) y así se mantuvieron hasta su definitiva estatización en 1991.

El gobierno de Alfonsín organizó sus prioridades políticas en la consolidación del sistema democrático y se encontró condicionado por la crisis de la deuda externa y una indomable inflación. En particular, la puja con el sindicalismo peronista por la fracasada iniciativa de la ley de asociaciones profesionales orientada a promover el pluralismo en la representación sindical condicionó el conjunto de la política laboral (Falappa y Mossier, 2014), sin identificarse reformas sustantivas al régimen de las AAFF. En cambio, el déficit previsional fue foco de atención durante el período.

No obstante, se identificaron tres iniciativas que no alteraron la estructura legal: primero, el Decreto N° 3.984/1984 incorporó a la población desocupada, más precisamente despedida reciente extendiendo la percepción de las AAFF a trabajadores despedidos antes del 31 de diciembre de 1985, al tiempo que extendía un subsidio por desocupación por un plazo de seis meses prorrogable por tres más en caso de mayores de 45 años o familia numerosa; se financiaba con recursos de las cajas de AAFF y puede ser establecido como un antecedente de la AUH (Grondona, 2017). Segundo, la Ley N° 23.185 (1985) incor-

<sup>4</sup> El mensaje del Decreto Ley N° 18.017 señalaba: *Al mismo tiempo, y como innovación trascendental en nuestra legislación, se instituye la asignación por familia numerosa, por la cual se abonará una suma adicional a partir del tercer hijo. Esta innovación representa sólo el comienzo de una política familiar y demográfica que tiende a estimular el aumento del número de nacimientos, para enriquecer así el potencial humano del país, como medio indispensable para respaldar un auténtico desarrollo nacional. Simultáneamente, y como acto de estricta justicia, se recompensa el esfuerzo y la generosidad de los trabajadores que tienen a su cargo familias numerosas.*

poró la asignación mensual por preescolaridad al menú de prestaciones existentes de la Ley N° 18.017 (art. 9° bis). Tercero, la Ley N° 23.288 (1985) habilitó la transferencia del 25% de los recursos de las superavitarias cajas de AAFP al deficitario sistema previsional y disminuyó el aporte patronal del 12% al 9% de la masa salarial, en compensación por el incremento de los correspondientes al sistema previsional (Falappa y Mossier, 2014). A partir de ese entonces, al aporte patronal se mantendría en ese nivel.

En suma, durante una etapa signada por el enfrentamiento entre la CGT y el gobierno alfonsista por la fracasada iniciativa de reforma laboral y una indomable inflación, no hubo mayores alteraciones en el régimen de AAFP de 1968. En 1989 asumió la presidencia Carlos Menem, bajo cuyo gobierno se configuraría un nuevo sistema.

### **Segunda etapa: Un régimen estatal selectivo y simplificado (1991-2009)**

La segunda etapa comprende un largo período organizado a partir de la reforma ocurrida entre 1991 (estatización de las cajas compensadoras) y 1996 (sanción de la Ley N° 24.714), hasta la ampliación del subsistema no contributivo en 2009 (creación de la AUH). Es posible diferenciar dos momentos: primero, hasta los primeros años de la postconvertibilidad, con un deterioro de la cobertura y de la generosidad del sistema; y, segundo, a partir de 2004, cuando el crecimiento del empleo formal y el aumento del monto de las prestaciones permitieron recuperar el carácter protector de las AAFP, pero sin franquear el horizonte de la informalidad laboral.

La administración del presidente Menem (1989-1999) puso en marcha un programa económico caracterizado por la liberalización del comercio exterior y la circulación de capitales externos, la desregulación de mercados (en especial el financiero), y la introducción de la convertibilidad cambiaría que mantuvo fija la paridad con el dólar, vinculó la base monetaria a las reservas internacionales y excluyó el financiamiento monetario del déficit fiscal: permitió estabilizar los precios domando la escalada hiperinflacionaria que había azotado desde 1989. Introdujo una profunda reforma estatal: en particular, el decreto N° 2.284/91 creó el SUSS generando una cuenta única correspondiente a los aportes y contribuciones del régimen jubilatorio, obras sociales, Fondo de Desempleo y AAFP, disolvió las cajas compensadoras y expropió sus bienes, estatizando y unificando el sistema. Posteriormente el gobierno dio marcha atrás con el control de los fondos de las obras sociales (Falappa y Mosier, 2014).

El *giro estatista* se limitó exclusivamente a las AAFP, aprovechando el nivel superavitario de sus

finanzas, a los fines de atender las necesidades del sistema previsional; en un sentido, la decisión resolvió una crónica irregularidad dada la casi permanente intervención estatal de las cajas; en otro, su traspaso a la órbita oficial estuvo cargado de tensiones debido a la elevada y sobredimensionada planta de personal, engordada por esos mismos actores, y al reclamo sindical por su absorción, mientras que los financiadores (la patronal) hicieron poco y nada por defenderlas (Falappa y Mosier, 2014).

Para el curso de la política social, revelaría decisiva la creación de la **Administración Nacional de la Seguridad Social** (ANSES) a los fines de la administración del SUSS y en particular de las AAFP (Decreto N° 2.741/91) absorbiendo funciones de organismos disueltos: el ex **Instituto Nacional de Previsión Social** (INPS); las ex cajas nacionales de previsión (de la Industria, de Comercio y Actividades Civiles; de Personal de Estado y Servicios Públicos; para Trabajadores Autónomos); y las tres ex cajas de asignaciones familiares (Costa, Curcio y Grushka, 2014).

En julio de 1994 se firmó el *Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social* entre el gobierno nacional, el sindicalismo y las principales entidades empresariales (el llamado *Grupo de los 8*), con el objetivo de producir una reforma laboral, en momentos en los cuales la tasa de desempleo había superado el 10%; entre otras consideraciones, propuso la modificación del régimen de AAFP, el cual se precipitó durante 1996, meses después del inicio del segundo mandato presidencial.

En julio, en virtud del pacto social y arguyendo la necesidad de modificarlo en *forma perentoria*, el PEN firmó el DNU N° 770/96, con un articulado breve y conciso, que dejó sin efecto la Ley N° 18.017 estableciendo un menú de prestaciones limitado (asignación por hijo, por maternidad y por nacimiento o adopción), la exclusión del beneficio a las categorías salariales más altas y una contribución patronal del 9% manteniendo las alícuotas existentes (7,5% para las AAFP y 1,5% para el Fondo Nacional de Empleo). El DNU N° 771/96 fijó los montos de las prestaciones y las condiciones de acceso<sup>5</sup>. Frente a las críticas de los sectores opositores por su contenido y alcance, y de la incomodidad del oficialismo por un DNU modificadorio de la seguridad social, el Congreso Nacional aprobó en octubre la reforma propuesta por el PEN, cuyos considerandos repitieron los enunciados en aquel decreto, sintetizados en el propósito de *simplificar* el sistema para mejorar su administración y control por parte de la autoridad, mejorar la redistribución de los recursos existentes orientando los beneficios hacia los trabajadores sobre cuyos ingresos tuvieran mayor

<sup>5</sup> La CSJN en el fallo *Verrocchi, Ezio Daniel c/PEN-Administración Nacional de Aduanas s/Acción de Amparo* declaró la inconstitucionalidad de ambos decretos.

significación, y ampliando el menú de prestaciones que habían sido limitados por el decreto previo. En consecuencia, la Ley N° 24.714 introdujo cinco cambios significativos:

- ◇ Dos subsistemas con prestaciones diferentes.
- ◇ Exclusión de los asalariados de altos ingresos de las prestaciones, con excepción de la asignación por maternidad (mantuvo la exclusión del personal del servicio doméstico).
- ◇ Cuantías de las prestaciones mensuales inversamente proporcionales al salario.
- ◇ Eliminación de prestaciones contempladas en la legislación anterior.
- ◇ Regionalización de las prestaciones.

En suma, junto con la mencionada estatización y unificación, se configuró un nuevo régimen de AAFF.

La ley estableció un subsistema *contributivo* destinado a los trabajadores en relación de dependencia, beneficiarios de la ley de Riesgos de Trabajo y del seguro de desempleo y otro *no contributivo* destinado tanto a los beneficiarios del **Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones como de las Pensiones No Contributivas por Invalidez**. Distinguió una *zona general* y cuatro regiones, y para cada una se estableció una prestación de mayor cuantía que la correspondiente a la primera. El personal estatal mantuvo beneficios análogos bajo la forma de subsidios directos previstos en el presupuesto de la jurisdicción correspondiente. El nuevo régimen nacional convivió con los establecidos para el personal estatal de cada provincia, con diferencias respecto de las prestaciones y de los montos (Calabria y Gaiada, 2020).

Un cambio sustancial fue la incorporación del criterio de selectividad que eliminó las prestaciones a la población asalariada de mayores remuneraciones, estableciendo además una prestación inversamente proporcional al salario. A esos fines se crearon tres rangos salariales con cuantías diferenciales inaugurando un nuevo enfoque: las contingencias familiares pasaron a depender del nivel salarial de los adultos. Los excluidos fueron incorporados al régimen de deducciones de *cargas de familia* del Impuesto a las Ganancias: la única prestación que se mantuvo fue la asignación por maternidad, es decir, aquella que cubre el salario mensual de la madre asalariada mientras usufructúa dicha licencia legal. Además, se eliminaron prestaciones del régimen previo: por familia numerosa (mensual), por escolaridad (mensual) y la anual complementaria por vacaciones. Se limitó la asignación por cónyuge a los acogidos por el régimen no contributivo (población pasiva).

Conviene consignar dos relevantes iniciativas fallidas que, con distintas orientaciones y propósitos, indicaban el agotamiento de un régimen de transferencias a NNyA inscripto en el trabajo

asalariado formal frente a las distorsiones regresivas del mercado de trabajo (incremento del desempleo, el subempleo, la informalidad y la precarización). A la luz del tiempo transcurrido desde esos debates hasta la creación de la AUH, cobra significación la falta de respuesta estatal frente a la brecha de cobertura inscripta en un mundo laboral en transformación. Algunas propuestas reflejaban esta inquietud.

En primer lugar, en 1997, diputadas opositoras presentaron el proyecto de ley para la creación del **Fondo de Ingreso Ciudadano de la Niñez** (FINCINI), que consistía en la extensión del régimen de AAFF a los menores de dieciocho años independientemente de la condición laboral de los adultos responsables e incluyendo una reforma fiscal. Además, disputaba el sentido de definición del sujeto de la prestación desplazando la *condición ocupacional-parental* hacia los NNyA, recogiendo la vigencia de la CIDN desde 1990 y su incorporación a la Constitución Nacional en 1994. El proyecto nunca recibió tratamiento legislativo pero tuvo insistencia parlamentaria en sucesivos ejercicios posteriores y constituyó un antecedente ineludible de los debates intensificados años después.

En segundo lugar, en noviembre de 2001, semanas antes de su renuncia a la presidencia, en el marco de la profunda crisis social que se agudizaría dramáticamente en los meses posteriores y de la crisis de legitimidad que acosaba al gobierno desde la derrota en la elección de medio término del mes anterior, F. De la Rúa (1999-2001) firmó el DNU N° 1.382 creando el **Sistema Integrado de Protección a la Familia** (SIPROF) que, en sus considerandos, establecía la necesidad de *ampliar la cobertura a todas las familias sea que se vinculen o no con una relación formal de empleo*. Derogaba la Ley N° 24.714, incorporaba la asignación por hijo a los menores de 14 años provenientes de hogares con trabajadores del sector informal y sin empleo y mantenía a los de los trabajadores formales pero con ingresos inferiores a un tope (un criterio de selectividad de ingresos por debajo del existente) y establecía una prestación por escolaridad media para los jóvenes de 14 a 17 años en situación de pobreza condicionando el beneficio a la permanencia escolar (similar al esquema del régimen de 1968)<sup>6</sup>. Fue descartado por la siguiente administración y constituyó un frustrado, poco conocido pero significativo antecedente de la AUH. Paralelamente, la **Central de Trabajadores Argentinos** (CTA) propuso al mismo tiempo el **Seguro de Empleo, Formación y Asistencia Universal por Hijo** mediante una amplia movilización social y consulta popular, con puntos de contacto con el SIPROF y diferen-

<sup>6</sup> También aseguraba a los mayores de 65 años una prestación básica mensual independientemente de los aportes y contribuciones realizados durante la vida activa, con un esquema de incorporación gradual que se iniciaba con los mayores de 75 años.

cias en cuanto a la generosidad de los beneficios. Ambos procesos, casi simultáneos, carecieron de un contacto político visible en la escena pública (Gamallo, 2003).

El quiebre de la *convertibilidad* en 2001 y el cambio político y económico que le sucedió, no trajo novedades respecto de la estructura institucional de las AAFF en los años inmediatos. A partir de la recuperación económica de 2003, el incremento del empleo formal contribuyó al mejoramiento de la cobertura de las AAFF y, a partir de 2004 durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) se actualizaron las cuantías en varias oportunidades, que conservaban los valores fijados en 1996 pese al notable cambio de los precios relativos desde la devaluación de 2002.

La administración apostó a una recuperación de la *condición salarial* en un contexto de una mayor bonanza económica: la inclusión progresiva y creciente de la población en relaciones asalariadas formales permitiría recuperar los niveles perdidos de protección social. En esa línea se resolvieron medidas destinadas a los sectores asalariados registrados (recomposición salarial, aumento de AAFF, estímulos para la registración del empleo, suspensión de despidos sin causa justa, modificación de la ley de quiebras, limitación de las facultades del empleador, aumento del salario mínimo vital y móvil) (Arcidiácono, 2012). Sin embargo, la permanencia de un amplio contingente asalariado en situación de no registración se presentó como una restricción estructural a la cobertura de las AAFF.

Hacia 2008, frente al amesetamiento de la actividad económica y de la creación de empleo, y el incremento de la inflación, diferentes actores tomaron posición sobre el rumbo de la política asistencial, reflejadas en numerosas iniciativas legislativas no tratadas (Bestard, Carrasco y Kantor, 2012). En esa coyuntura cierto consenso por parte de la oposición y de otros sectores sociales en relación con algún tipo de renta universal por niñez tuvo una respuesta *trabajista* del gobierno reafirmando la postura oficial sobre el tema (Hintze y Costa, 2011). Desde el alto funcionario, el **Ministerio de Desarrollo Social** (MDS) condensó las posturas más resistente bajo el supuesto de que el trabajo (en tanto empleo) era la única política universalizable y planteando la potencial inequidad de ese tipo de medidas (MDS, 2007)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Danani (2017) explora la poca adhesión que suelen tener los principios universales al carecer de sujeto político que defienda como mecanismo legítimamente reivindicable de distribución de bienestar, sobre todo frente a respuestas particularistas/corporativas.

### **Tercera etapa: masificación y productividad institucional intensa (2009-2019)**

La AUH surge en 2009 en el marco de una reinstalación del debate sobre la pobreza en la agenda pública y de la repercusión doméstica de la crisis económica internacional durante la primera presidencia de C. Fernández (2007-2011). Además, junto con la creación del **Programa de Inclusión Social con Trabajo Argentina Trabaja** en el MDS, se inscribieron dentro de un portafolio de políticas surgidas frente a las limitaciones estructurales que mostraba el componente contributivo y la escasa respuesta brindada por los programas de transferencia de ingresos (cerrados y con prestaciones desactualizadas)<sup>8</sup>. Ambas políticas respondieron a la derrota en las elecciones de medio término de 2009, con casi un millón de votos oficialistas perdidos en la Provincia de Buenos Aires respecto de la elección previa.

Una gran productividad institucional se inició a partir de 2009: continuas iniciativas orientadas a modular el régimen de AAFF mostraron el creciente interés oficial en las transferencias de ingresos a los hogares con presencia de menores de edad. Se identifican tres hitos relevantes: primero, la incorporación de trabajadores y trabajadoras del sector informal e inactivo, del régimen de casas particulares y el sector rural; segundo, una serie de modificaciones en las condiciones de acceso y permanencia al régimen; y por último, la inclusión del colectivo de trabajadores independientes del sector formal. En suma, esa etapa mostró un activismo institucional intenso en comparación con períodos previos a la vez que una fuerte concentración de decisiones en el PEN.

#### *Masificación*

El DNU N° 1602/09 creó la AUH e incorporó un nuevo subsistema no contributivo a la Ley N° 24.714 extendiendo la asignación por hijo e hijo discapacitado a las familias de trabajadores del sector informal (que ganaran un sueldo inferior al Mínimo Vital y Móvil), desocupados y monotributistas sociales; posteriormente fueron incluidos otros colectivos de población trabajadora excluidos del decreto original: casas particulares y temporarios registrados del sec-

<sup>8</sup> Los programas no tenían inscripción abierta (ni el **Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados** ni el **Programa Familias por la Inclusión Social**; las **Pensiones no Contributivas** que crecieron exponencialmente desde 2003, eran las únicas bocas de ingreso a las transferencias del ingreso (Arcidiácono, 2012; Gamallo, 2019).

tor agropecuario.<sup>9</sup>

En los considerandos del citado decreto se hizo referencia a la Ley N° 26.061 de Protección Integral de NNyA, sin eliminar la *condición ocupacional-parental* como reguladora del acceso al beneficio; además, señaló que la medida *por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios*, vale decir, desplazando el problema de la contingencia de la reproducción familiar; reafirmó la postura oficial que *la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo*; por último, se presentó como *una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal* subestimando distorsiones estructurales en cuanto a la permanencia y extensión de la informalidad y la precarización laboral.

La AUH cubrió a niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años y sin límite de edad para personas con discapacidad, hasta un máximo de cinco hijos por familia. Exigió que los niños y adultos fuera argentinos (naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años), incluyendo a los migrantes con permanencia en el país superior a tres años y quienes percibieran planes o programas especificados en regímenes de excepción. Se estableció la titularidad femenina. Su financiamiento provino de recursos del sistema previsional. Permitió incorporar rápidamente a casi 1,8 millones de hogares y 3,5 millones de NNyA. En el mismo movimiento, registró y compiló la información biográfica identificando la situación y la condición de cada individuo y de cada unidad doméstica, e incorporándola al sistema de pagos bancarizados, que resultó de utilidad para acciones posteriores.

Con la AUH se reestructuró el universo de políticas no contributivas vigentes (con excepción de las pensiones no contributivas) y quienes eran receptores de planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibirla fueron migrando hacia ese régimen: el 57% de sus beneficiarios había recibido un plan social nacional, provincial o municipal en los diez años previos (MTEySS, 2014).

El monto abonado por hijo fue equivalente al valor establecido para la *zona general*. Una novedad relevante fue la incorporación del concepto de *condicionalidad* en las prestaciones de la seguridad social, desarrolladas por los programas de transferencia de ingresos vigentes, estableciendo controles de salud y de vacunación, y de asistencia escolar: se abonaba el 80 por ciento del monto en forma mensual y lo restante una vez demostrado su cumplimiento.

<sup>9</sup> El *monotributo* (Sistema de Régimen Simplificado) concentra un único tributo de importe fijo de pago mensual, formado por un componente previsional y otro impositivo (<http://www.afip.gob.ar/monotributo/>). El monotributo social es un régimen electivo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación de los trabajadores del sector informal como contribuyentes.

En 2011 se creó la **Asignación Universal por Embarazo** (DNU N° 446/11), una transferencia de dinero a mujeres embarazadas que cumplieran con las mismas características estipuladas para la AUH (mismas exclusiones poblacionales y mismos montos y modalidad de pago). La cancelación del acumulado se concretaba al momento de la finalización del embarazo (nacimiento o pérdida) con la demostración del cumplimiento de las condicionalidades sanitarias. Fue un híbrido que combinó la prestación prenatal, abonada durante los meses de embarazo, y la asignación por nacimiento.

En 2016, a poco de asumir la presidencia, M. Macri firmó el DNU N° 593/2016 e introdujo una nueva modificación a la Ley N° 24.714 con la inclusión de trabajadores independientes denominados *monotributistas*, excluyendo a las dos categorías de mayor nivel de ingresos. Los considerandos del decreto apuntaron al objetivo programático de **Pobreza Cero**, una bandera electoral del nuevo gobierno y haciendo referencia a los *programas sociales*; la mención de la ley N° 26.061 no estableció cambios en cuanto a la regulación *ocupacional-parental* de los beneficios: de hecho, estableció que el derecho a la percepción dependió de estar al día con la obligación fiscal. Vale decir, los enunciados ratificaron el desplazamiento de las AAFP como políticas contra la pobreza. Adicionó un nuevo subsistema contributivo, no obstante recibieron las mismas prestaciones que los receptores de la AUH: produjo un significativo salto de cobertura con la incorporación de unos 400 mil NNyA.

En junio de 2016, la ley N° 27.260 creó la **Pensión Universal para el Adulto Mayor** (PUAM) que estableció un beneficio previsional no contributivo con requisitos menos exigentes, en especial los años de residencia, y un haber mensual y otras mejoras (compatible con beneficios del cónyuge y de los hijos, seguro de salud y carácter vitalicio) superiores a la PNC por vejez: sus beneficiarios fueron incluidos en el subsistema no contributivo de la Ley N° 24.714.

#### *Incrementalismo intenso*

Además de la creación de la AUH y la AE, se incorporaron sucesivas reformas incrementales al régimen de las AAFP: es atípico, en un período relativamente breve, las continuas modificaciones orientadas a mejorar el control sobre las prestaciones, evitar la doble cobertura, corregir inequidades y optimizar el sistema de pagos.

En 2010, la ANSES estableció la finalización del Sistema de Fondo Compensador (Resolución N° 144) incorporando a todas las empresas empleadoras en el **Sistema Único de Asignaciones Familiares** (SUAF), que se había creado en 2008 (Resolución N° 292), imponiendo el pago directo a los beneficiarios. En 2012 se estableció que

el personal estatal percibiera las prestaciones a través de ANSES, con cargo al presupuesto de sus jurisdicciones (Decreto N° 1668). Vale decir, se concentró el régimen de AAFP en la ANSES fortaleciendo la capacidad de intervención del organismo.

En 2012 se introdujeron cambios con efectos en los beneficios y en la cobertura:

- ◇ Comenzó a computarse el ingreso total familiar a fin de establecer el tramo salarial y el beneficio asociado.
- ◇ Se creó una cuarta categoría de tramo salarial.

El primero introdujo el cómputo, para el cálculo de los tramos de ingresos, del ingreso total familiar (Decreto N° 1.667/2012). Previamente el monto de la asignación dependía del salario del titular del beneficio (progenitor empleado) y en caso de que ambos tuviesen empleos formales, se consideraba como titular al de menor salario (Calabria y Gaiada, 2020). La medida pretendía evitar que se dedujeran *cargas de familia* del impuesto a las ganancias y a la vez se cobrara el beneficio de la AAFP. Al recomodar los topes de las remuneraciones, algunos grupos familiares pasaron a un tramo de ingresos superior al que se encontraban con la consecuente disminución del monto de la transferencia (Lozano *et al.*, 2013). En contraposición, Calabria y Gaiada (2020) resaltaron una mejora en la equidad horizontal: el método anterior permitía que un niño/a con progenitores, uno con salario alto y otro con uno bajo, recibiera un mayor monto de asignación por el progenitor de bajos ingresos, mientras que otro niño/a con progenitores de sueldo medio cuya suma quizá fuera igual a la del primer caso recibiera una prestación menor. El segundo, la adición de un cuarto tramo de ingresos a los tres existentes, pretendió incluir a quienes ni percibían AAFP ni deducían el impuesto a las ganancias (Secretaría de Comunicación Pública-Presidencia de la Nación, 2013).

En 2013 se estableció la prioridad de la titularidad femenina para todas las prestaciones (Decreto N° 614/13), tal como estaba vigente en la AUH. Sobre el tema persisten las controversias: por un lado, tendió a naturalizar y reforzar los estereotipos en las tareas de cuidado en cabeza de las *madres* (más aún ante la exigencia de condicionalidades que implican supuestos morales sobre la población y sus comportamientos); por el otro, reconoció la tarea que en general realizan las mujeres y sobre todo protegió los ingresos ante situaciones de violencia o ruptura de la convivencia.

En 2013, el Congreso Nacional aprobó la ley N° 26.844 (**Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares**) e incorporó a ese colectivo al régimen de la AUH (si bien ya la estaban percibiendo), con la adición de una asignación por maternidad, propia del subsistema contributivo, financiada por la ANSES y no por los empleadores. En 2015, se extendió la **Ayuda Escolar Anual** a los titulares de la AUH equiparándola al régimen contributivo.

Desde 2004, las cuantías de las prestaciones recibieron sucesivos aumentos de carácter discrecional en cuanto al lapso y al monto. A fines de 2015 se modificó el criterio de actualización: la Ley N° 27.160 estableció que a partir de marzo de 2016 los rangos de ingresos del grupo familiar y los montos de las prestaciones se actualizarían con el mismo parámetro que los haberes previsionales (heredados de la movilidad previsional establecida en 2008), esto es, dos aumentos semestrales (marzo y septiembre) mediante una fórmula que consideraba variables como la recaudación impositiva, la cantidad de beneficios previsionales y la evolución de los salarios. A fines de 2017, la ley N° 26.417 modificó nuevamente el criterio considerando la evolución de los precios y los salarios formales y considerando aumentos cuatrimestrales (marzo, junio, septiembre y diciembre).

En diciembre de 2016, la ley N° 27.346 restringió la forma de deducción de los hijos/as a cargo del impuesto a las ganancias a partir de 2017:

- ◇ Permitió a cada progenitor deducir hasta el 50% de cada hijo en común (o bien decidir quién deducía el total).
- ◇ Prohibió la simultánea percepción del beneficio de la AAFP y de la deducción fiscal, si bien fácticamente era una magnitud poco significativa.

Vale decir, se propuso eliminar la doble deducción y el doble beneficio. Además, redujo la edad de 24 a 18 años cumplidos, equiparando la situación con el régimen de AAFP.

El último cambio fue la creación en 2019 de un único sistema liquidador para garantizar el pago de la asignación independiente de la inserción laboral del adulto y del régimen en el cual se encuentre inscripto (AUH-AAFF) denominado **Cobertura Universal de la Niñez y la Adolescencia** (CUNA) (ANSES, 2019). Si bien fue puramente administrativo, permitió optimizar la gestión de un sistema heterogéneo.

## Masificación, segmentación y exclusiones persistentes

La masificación del régimen de AAFF se caracterizó por tratamientos diferenciales a la población receptora en dos dimensiones: prestaciones e inclusión de condicionalidades *duras*.

### Sobre las prestaciones

La Tabla N° 1 muestra la distribución de los distintos tipos de prestaciones en los subsistemas vigentes al cierre del período estudiado: la inclusión de grupos ocupacionales por etapas resultó en una composición segmentada del menú de prestaciones.

Tabla N° 1. Argentina. Beneficios del régimen nacional de asignaciones familiares según tipo de cobertura y categoría ocupacional de la población adulta. Año 2019.

Régimen	Por cuenta propia			Asalariada	Desempleada		Pasiva					
	Monotributo baja categoría	Monotributo social	Informal	Trabajo rural	Casas particulares	Formal –medio / bajo ingreso	Informal	Con seguro	Sin seguro	Inactiva	PNC –PUAM	Bajo ingreso
AAFF contributivo						ABCEFGHI		ABCEFGHI				
AAFF contributivo	ABCI											
AAFF no contributivo											ABCDI	ABCDI
AUH no contributivo	ABCIK	ABCIK	ABCIK	ABCEIK		ABCIK		ABCIK	ABCIK			

Tipo de cobertura = AUH=Asignación Universal por Hijo, AAFF=Asignaciones Familiares.

Tipo de beneficio = A) por hijo; B) hijo con discapacidad; C) prenatal; D) cónyuge; E) maternidad; F) matrimonio; G) nacimiento; H); adopción; I) Ayuda escolar anual; K = condicionalidad

Fuente: elaboración propia en base a la ley N° 24.714 y modificatorias.

El beneficio común es la asignación por hijo e hijo discapacitado de pago mensual. Los grupos con cotizaciones efectivas (población ocupada asalariada y desempleada) disfrutaban de la mayor cantidad de prestaciones (ocho), con excepción de la asignación por cónyuge. El resto de la población cubierta goza de la misma cantidad de prestaciones (cuatro), con la diferencia de la percepción condicionada de la población cubierta por la AUH. Vale decir, el subsistema no contributivo creado por la ley N° 24.714 y sus incorporaciones posteriores tendió a equiparar sus prestaciones. La asignación por cónyuge, relevante en el régimen familiarista de 1968, quedó reservada para la población pasiva.

Quienes quedaron comprendidos en el Impuesto a las Ganancias (asalariados e independientes con mayores ingresos laborales) pudieron deducir del pago fiscal como cargas de familia a hijos/as, hijos/as discapacitados, y cónyuge, en un beneficio calculado en forma anual.

## Sobre las condicionalidades

Una novedad fue la incorporación del repertorio de la *condicionalidad* (controles de salud y de vacunación, y de asistencia escolar) en la seguridad social, frecuente en los programas de transferencia de ingresos, que acercaron a la AUH a esa categoría y disputaron el sentido de la intervención (De Sena, Cena y Dettano, 2018) y la disputa clasificatoria se plasmó en documentos oficiales (CEPAL, 2012 y ANSES, 2013). En apretada síntesis, en la normativa se sostiene que mediante las condicionalidades se fomenta el capital humano para romper con la trasmisión intergeneracional de la pobreza (en clave de la *promoción* ligada a transformar, reparar, incentivar y/o moralizar a los responsables de esas exigencias). Otra explicación las concibe como oportunidades para identificar la oferta no cubierta de los servicios de salud y de educación. Por su parte, investigaciones enfocadas en los tomadores de decisión visibilizaron argumentos de *economía política*: esquemas de justificación de las transferencias de ingresos en países con arraigo del modelo *trabajocéntrico*. A su vez, fueron analizadas críticamente desde los estudios de género por su contribución a reproducir estereotipos femeninos (*maternalismo social*) al reforzar el rol simbólico de las mujeres como madres (Esquivel *et al.*, 2012).

En particular, la AUH endureció el efecto de la condicionalidad: a diferencia de las intervenciones previas, instaló una retención mensual y la acreditación de su cumplimiento dio lugar al cobro de lo acumulado y a la continuidad de su percepción destinándose esfuerzos burocráticos para su control, aspecto ausente en los programas precedentes (Arcidiácono, 2016). Entre 2011 y

2017, el cumplimiento para el cobro del remanente osciló entre el 79 y el 85% de sus receptores (ANSES, 2019). En un contexto inflacionario, la retención minó el poder adquisitivo de la prestación.

El carácter masivo de la AUH interpeló a los servicios de salud y de educación cuya responsabilidad es subnacional: en el primero se dio respuesta sinérgica vinculándola con el **Plan Nacer/SUMAR**; mientras en la AUH la acreditación de los controles sanitarios fue condición para la percepción del acumulado, la inscripción al plan es requisito para el alta a la AE.<sup>10</sup>

En cambio, los estudios señalan un mayor desacople con la oferta educativa (Feijoo y Corbetta, 2014). Además, en los primeros años dado que se habilitaba el cobro para los NNyA que asistieran a establecimientos educativos *públicos*, la interpretación por parte de las burocracias de ANSES fue en clave de *público-estatales* excluyendo a aquellas familias que optaban por los *públicos de gestión privada*. El requisito generó reacciones adversas al suspenderse el pago a quienes asistían a esos establecimientos (Circular N° 79/10 de ANSES). Posteriormente se reincorporaron los pagos suspendidos pero sin modificarse el requisito y generándose rutinas de inspección sobre el uso familiar de los fondos. En ese escenario, cobró protagonismo el *momento de la permanencia* (cumplimiento de las condicionalidades) a diferencia del *momento del acceso*, donde pusieron foco los trabajos sobre programas sociales. En la permanencia se juega el papel central de un renovado entramado burocrático (de la seguridad social, educativa y sanitaria) que disputa y comparte territorios y poblaciones con las clásicas burocracias asistenciales.

En definitiva, las condicionalidades mostraron un *trato diferente* entre receptores, en un contexto donde las prestaciones no contributivas son masivas y permanente, es decir, ni residuales ni temporarias. Diferente trabajos señalaron evidencias no concluyentes a la hora de estimar sus efectos (Salvia, 2011; UNGS, 2011; Garcés, 2017, Aquín, 2014, Kliksberg y Novakovsky, 2015).

Por último, el principal antecedente de una prestación condicionada se encuentra en la Ley N° 18.017 (1968): la percepción de la asignación mensual por hijo entre 15 y 17 años dependía de la asistencia escolar, en momentos en los cuales la escolarización de ese tramo etario era bajo y su participación en el mercado de trabajo era una opción válida y recurrente por buena parte de

<sup>10</sup> El **Plan Nacer** (luego **Programa SUMAR**) era un programa federal del Ministerio de Salud de la Nación que promovió la creación de seguros públicos de salud para mejorar la cobertura y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas (hasta 45 días después del parto) y de los niños y niñas menores de 6 años que carecen de cobertura explícita de una obra social. Posteriormente fue extendido a toda la población menor de 64 años (cfr. Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2014).

las familias trabajadoras<sup>11</sup>. La única prestación contributiva vigente condicionada es la **Asignación Anual por Escolaridad** que históricamente solicitaba la certificación anual de regularidad. Tal exigencia fue eliminada en 2007 en base a la presunción de asistencia escolar (Straschnoy, 2017); con la creación de la AUH se la reincorporó en 2011: de todas formas, su omisión ponía en riesgo el beneficio anual pero no la mensual, a diferencia de lo que sucede en el subsistema no contributivo.

## Sobre las exclusiones persistentes

El progresivo escalamiento de la población cubierta por el régimen nacional de AAFP tuvo tres hitos: la poda de receptores con altos salarios en 1996 (no se cuenta con datos disponibles sobre la magnitud), la incorporación del contingente de empleo informal, casas particulares y otros en 2009 (casi 4 millones de NNyA) y la inclusión de los trabajadores independientes en 2016 (otros 400 mil). En tal sentido, considerando la información disponible a noviembre de 2019, sobre un total de algo más de 13 millones de NNyA registrados, la cobertura efectiva del régimen nacional llega a casi 8,4 millones: el 62% de la población mencionada (ANSES, 2019). Además, la deducción de cargas de familia del Impuesto a las Ganancias representa 1,2 millones de NNyA y otro tanto son cubiertos por los regímenes provinciales (excluidos del régimen nacional). En suma, entre los diferentes componentes se llega aproximadamente al 80 por ciento de los NNyA, si bien otras estimaciones indican un rango que varía entre el 85 y el 94 por ciento (Beccaria y Costa, 2020; Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2020; y Calabria y Gallada, 2020), cuyas diferencias se apoyan en las inferencias respecto del alcance de los regímenes provinciales.

En los años de la postconvertibilidad, dos fenómenos combinados operaron en dirección contraria. Por un lado, el crecimiento del empleo formal produjo un incremento en la cobertura del subsistema contributivo y, subsidiariamente, de la extensión de la cobertura previsional y de las PNC el no contributivo. Por otro lado, el mecanismo de exclusión asociado a la cresta salarial tuvo efectos pendulares: la apertura de las negociaciones paritarias a partir de 2004 elevó los salarios y, en la medida en que la autoridad fiscal no modificaba el mínimo no imponible, en forma simultánea un conjunto de familias iban quedando excluidas de las AAFP pasando a integrar el colectivo de beneficiados por la deducción fiscal. Ese desajuste tuvo efectos en la cobertura

del subsistema contributivo<sup>12</sup>.

Los estudios disponibles mediante encuestas de hogares permiten comprender la evolución de la cobertura: la **Encuesta de Condiciones de Vida** de 2001 (SIEMPRO, 2003) registró un alcance del régimen de AAFP (sin considerar la deducción fiscal) del 36 % de NNyA mientras que la **Encuesta Nacional de Protección Social** (ENAPROSS) de 2011 (MTEySS, 2014) relevó una cobertura del 42,5% por parte de la AAFP (nacionales y provinciales) y del 24,9% por parte de la AUH; vale decir, un incremento de unos 6 puntos porcentuales de las AAFP y una expansión de casi un cuarto de la población de NNyA. Por último, en base a la **Encuesta Nacional de Estructura Social** 2014/15, Danani y Grassi (2019) identificaron una cobertura del 31,2% (AAFF), 29,2% (AUH) y 9,4% (ambas) entre los hogares con presencia de NNyA. En suma, el régimen masificó se alcance duplicando su cobertura poblacional entre fines del siglo pasado y la segunda década del actual.

Es amplia la evidencia disponible sobre la focalización de la AUH en los hogares con mayores niveles de pobreza: el 20% más pobre de la población se estima que recibe el 50% de las transferencias por ese concepto (Bracco, Falcone, Galeano y Gasparini, 2017); entre los dos quintiles de menores ingresos la cobertura alcanzó al 37,6% en tanto en el quintil intermedio (tercero) llegó al 18,9% mientras en los dos superiores descendió al 4,8 por ciento en 2015 (Arza, 2018).

De acuerdo con la reglamentación vigente, el acceso a las prestaciones está regulado por la *condición ocupacional-parental* generando la exclusión de los siguientes grupos ocupacionales:

- ◇ Trabajadores independientes correspondientes a monotributistas de categorías altas y, en contraposición, autónomos de bajos ingresos, un grupo numeroso de unos 390 mil NNyA (ANSES, 2019).
- ◇ Población trabajadora del sector informal con un salario superior al Mínimo Vital y Móvil.
- ◇ Perceptores de planes o programas sociales o prestaciones de la seguridad social no especificados dentro de los regímenes de excepción.

Además, existen condiciones de exclusión no asociadas con la *condición ocupacional-parental*:

- ◇ Para la población migrante, los requisitos de acceso a la AUH son elevados, en comparación con los programas previos, al exigir

<sup>12</sup> Entre 2003 y 2014, la proporción de hogares cubiertos por las AAFP contributivas pasó apenas de 16,2% a 18,6% (2,4 puntos porcentuales), pero se incrementó en 4,8 puntos porcentuales entre 2003 y 2008, se retrajo en 6,3 puntos porcentuales entre 2008 y 2011, para elevarse nuevamente en 3,9 puntos porcentuales entre 2011 y 2014 (Poy, 2020).

<sup>11</sup> La tasa bruta de matriculación del nivel secundario en 1970 era del 44,8% (<http://data.uis.unesco.org/>).

tanto que NNyA como adultos sean argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un período no inferior a tres años; presenta un desacople con los cambios normativos que en el mismo período promovieron la ampliación de los derechos de ese colectivo (Ceriani *et al.*, 2011); alcanzan a unos 16 mil NNyA (ANSES, 2019)<sup>13</sup>.

- ◇ La población privada de libertad (incluyendo personas internadas en instituciones de salud mental y con discapacidad psicosocial), que alcanzó sede judicial.

<sup>13</sup> Al respecto se han pronunciado críticamente el **Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** y el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ambos pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2011).

## Conclusiones

El régimen de AAFF creado en 1968 no tuvo mayores novedades durante el primer gobierno de la joven democracia, si bien se introdujeron modificaciones menores en el menú de prestaciones. Recién en 1991 y 1996 (primer y segundo mandato de C. Menem) se generó el cambio al calor de una profunda reforma estatal: en el marco del *ajuste estructural* y la privatización de los servicios públicos, se dio un *giro estatista y centralizador* con la creación del SUSS y de la ANSES, y la unificación y estatización del régimen de AAFF en 1991. Sin embargo, se mantenía un límite infranqueable: el empleo formal como regulador del acceso a las prestaciones. Esa reforma consagró rasgos permanentes: exclusión de población asalariada de mayores ingresos y diferenciación de subsistemas (contributivo y no contributivo).

La gestión de C. Fernández establecería una ruptura radical con la incorporación de la población trabajadora del sector informal y una serie de reformas incrementales al conjunto del sistema. Por último, le correspondió a la administración Macri el mérito de incorporar a un sector del trabajo independiente.

A nivel del orden político institucional, las reformas que moldearon el régimen de AAFF se caracterizaron por una limitada actuación del Congreso Nacional. El período analizado heredó un régimen creado por un decreto ley de un gobierno militar (1968), que recibió modificaciones de menor rango previamente a 1983, y la incorporación de prestaciones por ley en 1985. Recién en 1996, se sancionó una nueva ley (N° 24.714), precedida por una polémica derogación de dos DNU.

- ◇ Quienes no cuenten con un Documento Nacional de Identidad.

Por último, la AUH estableció el límite del quinto hijo para la percepción del beneficio sin fundamentar razones. Para las familias con más de seis hijos se contemplan las Pensiones No Contributivas para madres de siete o más hijos Ley N° 23.746 de 1989): en otras palabras, esos hogares se encuentran cubiertos, si bien se excluyen a unos 15 mil NNyA (ANSES, 2019).

El activismo institucional por parte del PEN introdujo cambios sustantivos en términos de cobertura (DNU en 2009 y en 2016) y otros orientados a mejorar el control sobre las prestaciones, evitar la doble cobertura, corregir inequidades y optimizar el sistema de pagos entre 2010 y 2015. La participación legislativa se limitó a las leyes de movilidad de las cuantías de las AAFF que, en rigor, procuraron resolver la actualización de los haberes jubilatorios. En consecuencia, el Congreso Nacional tuvo una relevante intervención en 1996 y fue escenario de iniciativas que no prosperaron, si bien influyeron en el contenido de las reformas posteriores. En las últimas dos décadas el impulso estuvo en manos del PEN: en especial, las reformas incrementales posteriores a 2010 demostraron una notable atención oficial al tema.

Desde otro punto de vista, la conformación de medidas administrativas de menor relieve pero de efectividad organizativa como el SUAF y la incorporación de las prestaciones del personal estatal, la ANSES fue dotándose de capacidad institucional para transferir dinero a las familias con NNyA. La incorporación de la AUH a la seguridad social no contributiva consolidó su protagonismo para la gestión de las transferencias hacia la población careciente de empleo formal, un campo disputado por otras agencias estatales. Sin olvidar que aún continúan grupos excluidos, ANSES superó los problemas de las intervenciones previas en las cuales resultaba crítico el acceso a las prestaciones haciendo uso de mecanismos de gestión clásicos de la seguridad social

(identificación de los receptores, cruces de información, procesos de inscripción y pago regular). La compilación de la información biográfica de esos individuos y sus familias permitió vehicular posteriores acciones estatales.

El régimen de AAFF se acomodó con la segmentación del mercado de trabajo reproduciendo un esquema de subsistemas diferenciados, con mecanismos de acceso y menú de prestaciones para aquellos considerados *contribuyentes* y para quienes se definieron fuera de tal categoría. En tal sentido, el componente *no contributivo* ganó importancia con el surgimiento de la AUH, al punto tal de alcanzar casi la mitad de las prestaciones que mensualmente abona ANSES. El propósito legislativo de 1996 de *simplificar* el sistema no fue resuelto ni en sus propias disposiciones ni en las reformas posteriores: por el contrario, el fin del período estudiado muestra dos subsistemas contributivos y otros dos no contributivos. La masificación de la cobertura horizontal, en 2009 y en 2016, se dio por agregación de conglomerados de población ocupacional en regímenes específicos y, a la vez, por diferenciación de la cobertura vertical. A esta altura, califica como un rasgo nítido del modo argentino de gestionar la protección social: tendencia a la universalización estratificada manteniendo la diferenciación meritocrática en el menú de prestaciones. En definitiva, la justificación *trabajista* expresada en la *condición ocupacional-parental* continuó imponiendo su distinción.

La mayor expresión de la segmentación se estableció con la inclusión de los mecanismos de

control y repertorios de merecimiento cristalizados en las condicionalidades de salud y educación exigidas para los receptores de la AUH. Esas prestaciones arrastran el *tratamiento diferente* hacia la población destinataria, propia de los precedentes programas de transferencias condicionada de ingresos, con el agravante endurecimiento de las sanciones que llegan hasta la pérdida de la prestación. A la vez, con esas exigencias ganó centralidad el *momento de la permanencia* (control de condicionalidades): para ello, ANSES desplegó rutinas tradicionales pero sin el acompañamiento de las típicas labores de asistencia y promoción de esos repertorios.

La preeminencia de la *condición ocupacional-parental* desplazó como sujetos de derecho de las transferencias a NNyA, inclusive frente a innovaciones jurídicas de relevancia (la CIDN en 1990, su incorporación a la CN en 1994 y la Ley N° 26.061 en 2005), disputando el sentido con proyectos alternativos no concretados. De tal modo, prevaleció la orientación *trabajista*: NNyA como sujetos dependientes de adultos asignados según su relación con el mercado de trabajo.

Por último, en 2009 y en 2016 se advirtió un desplazamiento enunciativo: la ampliación de las AAFF se vinculó con el *combate a la pobreza*, es decir, como un instrumento de transferencia de ingresos hacia la población *vulnerable*. En otras palabras, un tradicional asunto de política laboral y negociación sindical fue virando hasta convertirse y consolidándose en la escena pública como la principal política asistencial.

## Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) Observatorio de la Seguridad Social (2013). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09. Boletín cuatrimestral. I cuatrimestre 2013*. Buenos Aires. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202013%20F.pdf>
- ANSES (2019). *Niñez, Adolescencia, juventud y género*. Buenos Aires, Argentina.
- Aquín, N. (2014). *Asignación Universal por Hijo ¿Titulares o tutelados?* Argentina: Espacio Editorial.
- Arcidiácono, P. (2002). *La política de “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Argentina: Biblos.
- Arcidiácono, P. (2016). “La asignación universal en su laberinto”. *Bordes*, pp. 131-139.
- Arcidiácono, P., Gamallo, G. y Straschnoy, M. (2014). “Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad argentina”. *RIIM. Revista Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 60, pp. 57-86.
- Arza, C. (2018). “Child-centered social policies in Argetnina: expansion, segmentation, and social stratification”. *Social Policy Administration*, N° 52, pp. 1217-1232.
- Beccaria, A. y Costa, M. A. (2020). “La capacidad de protección de la AUH a 10 años de su implementación”. En Arcidiácono, P, Gamallo, G. y Bermúdez, A. (org.) *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo, Serie de Debates*, N° 1. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Beccaria, A. y Curcio, J. (2011). “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social sobre la situación de la niñez y sus familias” [ponencia]. *X Congreso Nacional de Ciencia Política. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba*. Julio.
- Bertanou, F. M. y Bonari, D. (coord.) (2005). *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*. Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bestard, A. M., Carrasco, M. y Kantor, M. (2012). “El poder legislativo nacional y los programas sociales en el período 2002-2009”. En Pautassi, L. y Gamallo, G. (dir.) *¿Más derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Argentina: Biblos.
- Bohoslavsky, E. L., y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Argentina: Prometeo.
- Bracco, J., Falcone, G., Galeano, L., y Gasparini, L. (2017). “Incidencia distributiva de la AUH”. En Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coord.) *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Argentina: UNICEF/ANSES/Ministerio de Desarrollo Social de la Nación/Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.
- Calabria, A y Gaiada, J. (2020). “Hacia un esquema óptimo de asignaciones familiares: un análisis del caso argentino”. En Arcidiácono, P, Gamallo, G. y Bermúdez, A. (org.) *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Serie de Debates* N° 1. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Ceriani, P., Cyment, P. y Morales, D. (2011). *Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social* [ponencia]. Recuperado de [http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa\\_2/ceriani\\_cyment\\_morales\\_mesa\\_2.pdf](http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_2/ceriani_cyment_morales_mesa_2.pdf)
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2012). *Documento de trabajo N° 12: Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias: ¿cómo afectan a los trabajadores?* Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2012%20-%20Asignaciones%20fliares%20e%20imp%20gananc.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.
- Danani, C. y Grassi, E. (2018). “Protección social institucionalizada”. En Piovani, J. y Salvia, A. (coord.) *La Argentina del Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Argentina: Siglo XXI/CLACSO
- Danani, C. (2017). “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales”. *Revista Sociedad*, N° 37, pp. 77-94.
- De Sena, A., Cena, R. y Dettano, A. (2018). “Entre los programas de transferencias condicionadas y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 72, pp. 233-264.

- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F. y Karczmarczyk, M. (2020). "Infantilización de la pobreza: ¿Cómo pueden las transferencias del Estado a las familias con niños cambiar el escenario actual? En Arcidiácono, P, Gamallo, G., Bermúdez, A. (org.) *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo*. Serie de Debates N°1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelin., E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Argentina: Investigación y Desarrollo Empresario y Social.
- Falappa, F. y Mossier, V. (2014) "Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)". En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Feijoo, M. y Corbetta, S. (2014). *La dimensión educativa de la Asignación Universal por Hijo*. Argentina: Universidad Pedagógica Nacional.
- Fraser, N. (2009). "El feminismo, el capitalismo y la astucia de la historia". *New Left Review*, N° 56, pp. 87-104.
- Gamallo, G. (2003) "La política social de la Alianza. El Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente", *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social*, vol.VII, 79-100.
- (2019). "Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018)". *Estudios Sociales del Estado*, vol. 5, N° 10, pp. 16-59.
- Garces, L. (2017). *Políticas sociales y condicionalidades: Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo*. Argentina: Espacio Editorial.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010). "De la sociedad de Beneficencia a los derechos sociales". *Revista de Trabajo*, Año 6, N° 8, pp. 29-51.
- Grondona, A. (2017). *La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una Historia del Presente. La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Argentina: Biblos.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2011). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Isuani, A. (1992). "Política social y dinámica política en América Latina". *Desarrollo Económico*, Vol. XXXII, N° 152, pp. 107-118.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Biblos.
- Lozano, C. y Raffo, T. (coord.) (2013). *Discrecionalidad y anarquía en el Sistema de Asignaciones Familiares*. Argentina: Instituto de Pensamiento y Política Pública.
- Mills, C. W. ([1959]1994). *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2007). *La bisagra. Informe de gestión 2003-2007*. Argentina.
- MTEySS (2014). *Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (ENAPROSS)*. Argentina.
- Naciones Unidas (2011). *Informes Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sobre Argentina y Chile*, septiembre. Suiza.
- Osuna, M. F. (2017). *La intervención social del Estado: el Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Pautassi, L. ([1995] 2004). "¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta de ingreso ciudadano". En: Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (dir.) *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*. Argentina: Ciepp/Miño y Dávila srl.
- Poy, S. (2020) *Mercado de trabajo, políticas sociales y condiciones de vida. La reproducción de los hogares en Argentina (2003-2014)*. Argentina: Teseo.
- Salvia, A. (2011). *La trampa neoliberal. Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso en la Argentina*. Argentina: Eudeba.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Argentina: CLACSO.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2003). *Encuesta de Condiciones de Vida de 2001*. Argentina: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Straschnoy, M. (2017). "Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación universal por hijo". *Política y cultura*, N° 47, pp. 143-164.