

Cómo citar este artículo: Arcidiácono, P. & Bermúdez, A. Los nuevos “rostros” de la Asignación Universal por Hijo durante la gestión Cambiemos en Argentina. *Fronteras* 14 (1): 118-127, enero-junio 2020.

# Los nuevos “rostros” de la Asignación Universal por Hijo durante la gestión Cambiemos en Argentina

## The new “faces” of the Universal Child Allowance during *Cambiemos* administration in Argentina.

Pilar Arcidiácono<sup>1</sup> y Angeles Bermúdez<sup>2</sup>

### Resumen

Durante 2009 en Argentina se lanzó la Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH) dependiente del organismo de la seguridad social (ANSES) lográndose la masificación del sistema de asignaciones familiares destinadas históricamente a los sectores asalariados. Si bien la AUH inscripta en la seguridad social no contributiva tiene un formato rígido e institucionalizado, a partir de diciembre de 2015 la Alianza Cambiemos introdujo algunas modificaciones.

En este artículo sostendremos que las principales novedades en materia de AUH no radican en grandes variaciones de su cobertura (que se mantiene constante e incluso se amplía a sectores previamente excluidos). Los nuevos “rostros” de la AUH se vinculan con la depreciación de sus montos y sobre todo con su creditización (deudas de las mujeres madres destinatarias con ANSES). Lejos de una lectura descontextualizada, estos elementos adquieren sentido en un escenario inflacionario, recesivo y en medio de una “recomposición de tarifas”, que impactaron juntamente con las prestaciones en la economía de los hogares.

**Palabras clave:** Transferencias de Ingresos, Alianza Cambiemos, Argentina, Asignación Universal por Hijo

### Abstract

During 2009, in Argentina, the Universal Child Allowance for Social Protection under the Social Security Agency (ANSES) was launched, achieving the massification of the system of family allowances historically destined to salaried sectors. Although the Allowance registered in the non-contributory social security has a rigid and institutionalized format, as of December 2015, the Alianza Cambiemos introduced some modifications.

1 Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Sociales. Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Codirectora del Grupo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. CONICET – UBA. Correo electrónico: pilar.arcidiacono@gmail.com

2 Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Aspirante a Magister en Políticas Sociales. Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Grupo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. Correo electrónico: angelesbermudez1982@gmail.com

In this article we will argue that the main developments in the Universal Child Allowance do not lie in large variations of its coverage (which remains constant and even extends to previously excluded sectors). The new “faces” of this policy are linked to the depreciation of their amounts and, above all, to their credit (debts of the target mothers with ANSES). Far from a decontextualized reading, these elements make sense in an inflationary, recessive scenario and in the middle of a “rate recomposition”, which impacted together with the benefits in the household economy.

**Keywords:** Social Policies, Income Transfers, Cambiemos, Argentina, Universal Child Allowance

## Introducción

En octubre de 2009 durante la presidencia de Cristina Fernández se firmó el Decreto 1602/09 de creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)<sup>3</sup> dependiente de organismo de la seguridad social (ANSES) que masificó el sistema de asignaciones familiares (AAFF) destinado históricamente a los sectores asalariados.

En este trabajo enmarcamos la AUH en un recorrido diacrónico sobre las políticas de transferencia de ingresos en Argentina con particular atención a las modificaciones que imprimió la Alianza Cambiemos con la asunción de Mauricio Macri en diciembre de 2015. Este acercamiento nos permite por un lado identificar rasgos propios del período (2015-2019) sin perder de vistas elementos que resultan constantes de una prestación que cuenta con diez años de implementación.

Como posicionamiento teórico nos alejamos de visiones que describen al Estado sólo desde su racionalidad legal (regulado según normas impersonales, burocráticas y permanentes) y también de visiones esencialistas y totalizadoras sobre el Estado y la gestión pública. Proponemos captar diferentes “rostros” (Bohoslavky y Soprano, 2010) incluso dentro de una misma política y gestión de gobierno, desde una aproximación que da cuenta de diversas dinámicas que no responden a una unidad coherente de intención o de acción, sino a la interacción de actores en es-

cenarios constantemente “en disputa” y “en formación” (Perelmiter, 2016).

Adelantamos que un análisis sobre la AUH nos ofrece dos conclusiones. Primero, la gestión Cambiemos amplió algunos criterios de acceso a la medida, que si bien no generaron un aumento exponencial de la cobertura, mantuvo más o menos estable los niveles de ambas prestaciones, a diferencia de lo sucedido durante la misma etapa en otros campos, por ejemplo en Pensiones no contributivas<sup>4</sup>.

Segundo. Sostenemos que el tipo de entramado institucional y actoral de las políticas habilitó los márgenes de acción sobre el que se montaron los cambios introducidos por la Alianza Cambiemos. La AUH, inscrita en la seguridad social no contributiva, implica un formato más rígido e institucionalizado que otras intervenciones, donde los cambios se despliegan con más fuerza como sucedió con los programas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Allí, la impronta “capacitadora e individualizadora” del gobierno de Mauricio Macri fragmentó parte de la construcción social previa asociada a la figura cooperativa, pero sobre todo alteró el lugar de los

3 Un año y medio más tarde se anunció la creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Decreto 446/11)

4 Para un detalle sobre estas transformaciones, cfr. Mallardi y Fernández (2019).

movimientos sociales en la estructura política territorial<sup>5</sup>.

Este trabajo forma parte de una investigación de largo alcance sobre la política social no contributiva en Argentina<sup>6</sup>. Como estrategia metodológica, combinamos el análisis de normativas, documentos institucionales y datos sobre cada una de las intervenciones (muchos de ellos solicitados bajo pedidos de acceso a información pública y proporcionados especialmente para esta investigación) con un conjunto de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios/as responsables de las políticas a lo largo de las diferentes gestiones de gobierno.

Además, mantuvimos entrevistas con trabajadores y técnicos que “habitan” (Abad y Cantrarelli, 2012<sup>7</sup>) las agencias del Estado que aquí abordamos. La no directividad de estos últimos tipos de encuentros, celebrados en diferentes situaciones, contribuyó en nuestra investigación a “corregir la tendencia a la imposición del marco del investigador” (Guber, 2010: 74). Desde este registro, rico en comentarios, anécdotas personales y

5 Las transformaciones de este campo tienen dos etapas en la misma gestión de Cambiemos. La primera (desde diciembre de 2015 hasta enero de 2018) cuando se producen transformaciones incrementales que anuncian un proceso de “descooperativización” y la segunda que comienza en febrero de 2018 con la creación de “Hacemos Futuro” (HF) que consolida esquemas de capacitación individual y de “libre elección”. En ambas etapas hay “gestos” del gobierno que ubican en un nuevo lugar de intermediación a un conjunto de movimientos sociales territoriales, presentes de manera indirecta en la gestión del “Argentina Trabaja” hasta 2015, que lograron la canalización de recursos a través de su readecuación como unidades capacitadoras en el HF a partir de 2018. Para revisar estas transformaciones cfr. Arcidiácono y Bermúdez (2018), Ferrari Mango y Campana (2018).

6 Este trabajo se enmarca dentro de una línea de investigación que sostenemos desde 2009 de manera conjunta en el marco del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” y de la programación UBACyT, más recientemente del Proyecto Interdisciplinario UBACyT Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2017).

7 En ese texto Abad y Cantarelli se plantean el interrogante sobre cómo ocupan los agentes y funcionarios del Estado y sus instituciones en la actualidad, en un contexto de desprestigio de la actividad política perdida de centralidad del pensamiento estatal. Utilizan el término “habitar” como sinónimo de “ocupar”.

profesionales, varios actores ocuparon en nuestro campo un lugar de “compañeros intelectuales en la pesquisa” (Marcus, 1998: 69), lejos del esquema tradicional de investigador e informante clave. A los fines de este trabajo, nos sirvieron para captar visiones más globales sobre las políticas que cristalizan (no mecánicamente) en normas y dinámicas institucionales que van dando forma a los “rostros” que aquí identificamos y que expresan continuidades y rupturas con gestiones anteriores y también al interior de Cambiemos.

## 1. Arreglos de bienestar y transferencias de ingresos en Argentina

Históricamente la provisión de bienestar en Argentina combinó diferentes principios aseguradores de riesgos sociales: un predominio de los seguros sociales contributivos dirigidos a los asalariados formales, un componente asistencial asociado a quienes no se encontraban integrados al mercado formal de trabajo, en tanto el esquema universalista por excelencia fue el sistema educativo (Isuani, 1992). En otras palabras, la forma privilegiada desde mediados del siglo XX mediante la que se desarrolló el acceso al goce de los derechos sociales - servicios de atención a la salud, transferencias monetarias a las familias y seguros por vejez y discapacidad- estuvo asociada a las relaciones asalariadas formales en la que habitualmente participaba el varón cabeza de familia, quien derramaba las protecciones hacia su cónyuge e hijos. Este esquema supuso un modelo de familia regida según el patrón “varón proveedor/mujer cuidadora”, en tanto el trabajo doméstico a cargo de las mujeres en el seno del hogar era un componente esencial en la reproducción social (Pautassi, 2004).

La figura del trabajador asalariado fue protagonista del aseguramiento estatal en detrimento de otras categorías sociales. Como 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 esas significativas 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 aparente universalidad, pese a que diferentes investigaciones señalaban las limitaciones de esa estrategia (Isuani, 1992; Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

A mediados de los años setenta la crisis del régimen social de acumulación sustitutivo de importaciones (Nun, 1987) tuvo efectos regresivos sobre la estructura del empleo formal, amplificándose las tendencias manifestadas tenue, pero inculcablemente, durante los años previos (Torrado, 2010). La transición hacia un nuevo régimen de acumulación comenzó con la dictadura militar en 1976. Su efecto fundamental fue la ruptura de las bases políticas, económicas, sociales y culturales de la coalición que, con sus vaivenes y oscilaciones en un largo período de inestabilidad política y caos económico, sostuvo el proceso de acumulación basado en la expansión de un mercado interno protegido, con el desarrollo de la industria sustitutiva de importaciones, una elevada intervención estatal y niveles crecientes de inclusión y protección social (Gamallo, 2002). Desde el punto de vista de la estructura social, el régimen de acumulación “aperturista” (Torrado, 2010) que se extendió entre 1976–2002 se caracterizó por: el aumento de la clase obrera autónoma, como una manifestación de la ampliación de las condiciones de empleo informal y precario, alimentada por trabajadores asalariados urbanos que perdieron sus antiguas posiciones expresando un proceso de movilidad social descendente intra e intergeneracional; el aumento más lento del empleo urbano que en el pasado; la expansión de la clase media se dio comparativamente en mayor medida en su estrato autónomo (pequeños productores, cuentapropistas); menor crecimiento de las clases medias asalariadas, con una mayor presencia de empleo precarizado.

Pese a ello, la caída en los niveles de empleo se manifestó recién a partir de los años noventa (en 1995 la tasa de desempleo superó el 17%). La

crisis de fines de 2001 sumó un nuevo impacto regresivo: en 2002, 20,8 millones de personas vivían en situación de pobreza, de los cuales 9,96 millones se encontraban en situación de indigencia (el 57,4% y el 27,5% de la población urbana respectivamente) (INDEC, octubre de 2002). La transformación de las condiciones laborales de la población se tradujo en la pérdida de las protecciones de la seguridad social contributiva poniendo en crisis tanto el modo de regular el acceso como de financiar sus beneficios (Arcidiácono, 2012).

A partir de 2003 se quebró la tendencia recesiva incrementándose la actividad económica y el nivel de empleo. En ese nuevo contexto, el gobierno nacional (bajo la gestión del presidente Néstor Kirchner) impulsó la idea de que el retorno a la situación de pleno empleo era posible, que la inclusión progresiva y creciente de la población en relaciones asalariadas formales permitiría recuperar los niveles de cobertura perdidos. Esta visión “trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2012) que recupera la tradición argentina, representó una forma de diferenciación discursiva respecto de la década de los noventa y suponía que los programas asistenciales dirigidos a los excluidos del sector formal serían transitorios. Sin embargo, a pesar de la drástica disminución del desempleo, el empleo no registrado mantuvo elevados niveles. La tasa de desempleo pasó de alrededor del 20% en 2003 a estabilizarse entre el 6 y el 8% a partir de 2007; en cambio los asalariados no registrados que se encontraban en valores cercanos al 50% descendieron, pero manteniéndose en algo más del 30% (Lindemboin et al, 2010). El empleo registrado en el sector formal se mostró como una vía limitada para asegurar el acceso universal a la seguridad social.

En apretada síntesis, un signo de la primera década del siglo XXI fue la convivencia entre un conjunto de políticas orientadas a fortalecer las posiciones de los trabajadores registrados (fomento de la registración del empleo, aumento de las asignaciones familiares y del salario mínimo, relanzamiento de las convenciones colectivas de trabajo) a la par de una serie de intervenciones orientadas a las poblaciones excluidas del empleo

formal “mientras tanto” esos sectores se irían alistando como asalariados formales (Arcidiácono, 2012).

Sin embargo, pese al fuerte proceso de crecimiento económico, el aumento de los niveles de empleo y la caída de la incidencia de la pobreza urbana permaneció un importante grupo de trabajadores precarizados en sus múltiples manifestaciones, que sobrepasan el tercio de los asalariados. La estructura segmentada del mercado de trabajo limitó los efectos positivos del crecimiento económico de los últimos años (Lavopa, 2008). En consecuencia, la persistencia de elevados niveles de informalidad económica y precarización laboral afectaron sostenidamente la capacidad de cobertura de las instituciones contributivas tradicionales, repercutiendo principalmente en las posibilidades de las familias para generar ingresos estables y suficientes. Esto colocó en el centro de la escena el rol del Estado (y más precisamente el gobierno) en las transferencias de ingresos para aquellas familias con hijos menores de edad con una inestable inserción en el mercado laboral (sea por situaciones de informalidad o desocupación).

Esto se capta en el campo de Asignaciones Familiares. Tomando como referencia la crisis de 2001, cuando los indicadores de desempleo y empleo no registrado eran respectivamente del 18,5% y 38,8% -sobre el total de asalariados-, se estimaba que el porcentaje de menores de 18 años cubiertos por el Sistema de Asignaciones Familiares rondaba el 31% (Bertranou y Bonari, 2005).

A partir de este escenario, surgieron en Argentina diversas intervenciones que transfirieron ingresos a las familias con hijos. Uno de los hitos en Argentina fue en 2002 el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que cubrió casi 2 millones de personas (CELS, 2004), luego derivado en el Programa Familias por Inclusión Social con aproximadamente 500.000 destinatarias (CELS, 2007) y representa un típico programa de transferencias condicionadas de ingresos como los demás existentes en la región.

Más allá de las diferencias, con una fuerte impronta familiarista se trató de un conjunto de políticas sociales de corte “no contributivo” destinadas a quienes tenían hijos/as y se encontraban alcanzados por diferentes criterios de focalización que fueron cambiando a través de las intervenciones (desempleo, vulnerabilidad social, informalidad). Estas medidas se fueron convirtiendo en el elenco estable de la política social argentina a pesar de haber surgido desde los discursos oficiales como parte del “mientras tanto”, es decir, hasta que sus destinatarios/as fueran nuevamente absorbidas por el mercado de trabajo y pudieran “egresar” de los programas.

La Asignación Universal por Hijo irrumpe en este escenario convirtiéndose en la política de mayor cobertura en el sistema de transferencias de ingresos a las familias. Surgida en 2009, 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 vital y móvil (SMVM). A este universo se sumó posteriormente a hijas/os del personal de casas particulares y de trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. La percepción de la transferencia reposa en el 97% en las madres.

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 (2002) en adelante<sup>8</sup>.

Sin embargo, la AUH presenta diferencias sustantivas respecto de otras intervenciones previas y de los programas de transferencias condicionadas de ingresos vigentes en la región desde mediados de los noventa. Por ejemplo a) el reco-

8 Danani y Hintze (2011) hacen referencia a la idea de “contrareforma” proceso de contraposición a las políticas desarrolladas bajo hegemonía neoliberal, pero que a la vez convive con instituciones e intervenciones de nuevas bases, opuestas a las anteriores, con rasgos previos que fueron internalizados, explícitamente o no.

nocimiento de la informalidad como un riesgo social; b) el acceso permanentemente abierto, c) la actualización de los montos de las prestaciones por normativa; 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; e) el rol operativo/político de ANSES que resulta central en clave del alto nivel de estandarización de la información en bases de datos de la seguridad social y al carácter reglado de los procesos involucrados que conceden poco margen de discrecionalidad para acceder a la AUH.

## **2. La Asignación Universal por Hijo durante la Alianza Cambiemos: alta cobertura y endeudamiento familiar**

En diciembre de 2015 con el lema de campaña “Pobreza Cero” asume la presidencia Mauricio Macri por la Alianza Cambiemos. Sostenemos que esta medida no puede ser leída de manera descontextualizada. Por su propia función (y por la importancia de la cuantía de las prestaciones) adquiere un nuevo sentido en un escenario inflacionario conjugado con recesión y medidas de “recomposición de tarifas” que impactaron directamente en la economía de los hogares y resignificó el lugar de las transferencias.

Tomando los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), al comienzo del mandato de Mauricio Macri, el 30,3% de las personas se encontraban en situación de pobreza (segundo semestre de 2016) mientras que la última medición (primer semestre de 2019) alcanza al 35,4%. Para los niños y niñas menores de 14 años la pobreza asciende al 52,6%. La desocupación del 10,6% en el mismo semestre de 2019 es la más elevada de la serie publicada desde el comienzo de la gestión y se ubica en valores similares a los registrados durante el recesivo año 2014 y el todavía crítico 2006 (INDEC, EPH, 2019). La población desocupada asciende a 2,1 millones de personas. Los problemas en el empleo se expresan, en primera instancia, en dos indicadores concretos: la subo-

cupación, que afecta al 13,1% de la Población Económicamente Activa lo que implica que 2,6 millones de ocupados tienen empleos con jornadas laborales reducidas; y la demanda de empleo entre los ocupados que alcanza el 18,3% e involucra a 3,6 millones de trabajadores que buscan empleo a pesar de tener una ocupación (IPP y PP, 2019).

Desde el comienzo del gobierno de Cambiemos se registraron tasas mensuales de inflación de 4% o más en 7 oportunidades. En agosto 2019 según el INDEC la inflación interanual fue de 54,5%. Desde inicios de 2016 Argentina tuvo incrementos acumulados promedio del 2.057% en gas natural, de 1491% en energía eléctrica y de casi un 1.000% en el servicio de agua potable. En materia de transporte, por su parte, se tienen aumentos del 677% en peajes, 375% en el boleto del tren, 332% en colectivos de corta distancia y un 177% en subtes, para el acumulado trianual (UNDAV, 2018).

Detengámonos en las modificaciones introducidas por la gestión Cambiemos.

Primero, a raíz del aumento de la pobreza y de los altos niveles de inflación, las actualizaciones regladas por normativa no resultaron suficientes por lo que se recurrió a ciertos “aumentos especiales”. Como señalan Beccaria y Costa (2019) entre los 2017 y 2019, los montos nominales de la AUH se vieron incrementados en un 11,3%. Sin embargo, ese aumento nominal no se vio reflejado en términos reales. El repunte en términos reales se expresa en el mes de abril de 2019, cuando se estableció un aumento del 46% exclusivamente para la AUH logrando recuperar poder adquisitivo al pasar a representar un monto real de un 6% más que el valor de 2017. De septiembre hasta diciembre de 2019 el monto alcanza los 2.652 pesos<sup>9</sup>.

Segundo, ya se dijo que la AUH, implicó un salto cuantitativo con una cobertura de aproximadamente 3, 5 millones de niños/a mensualmente desde su surgimiento. No se trata de un compo-

9 Cfr. <https://www.anses.gob.ar/informacion/montos-de-asignacion-universal-por-hijo-y-por-embarazo-para-proteccion-social>

nente residual ni temporario. Junto con las Asignaciones Familiares (AAFF) y otros mecanismos menores se logró en Argentina una cobertura del sistema de transferencias a las familias<sup>10</sup> que alcanzó el 85,2% de los niños, niñas y adolescentes que residen en Argentina<sup>11</sup>. A mayo de 2019 la AUH se destina a 3.923.040 niños/as y adolescentes<sup>12</sup>.

Al comienzo de la gestión la cobertura de las “Asignaciones” se amplió al sector de los monotributistas (Decreto 593/16) que se encontraba por fuera de toda transferencia familiar. Este grupo tampoco accedía a las AAFF destinadas a trabajadores asalariados ni a la deducción por hijo del impuesto a las ganancias que pueden realizar los sectores de más altos ingresos como crédito fiscal. Este grupo se incorpora a las AAFF y no a AUH como sucede con el resto de los trabajadores del sector informal, desocupados y personal de casas particulares. Por lo tanto, quedan exentos de las exigencias de las condicionalidades en materia de salud y educación. Tampoco 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 Asignaciones

por nacimiento y adopción). Este laberinto del sistema de Asignaciones representa una muestra más de los problemas de la fragmentación de los arreglos institucionales que fueron moldeando el sistema de transferencias de la política social argentina. Aldo Isuani (2016), utiliza una metáfora muy gráfica. Sostiene que se trata de un sistema en el cual “Todos Entran” como se titula el libro de un referente central de la política social como Eduardo Bustelo, pero “*por puertas diferentes a habitaciones de distinto confort*”.

Tercero. Uno de los nuevos “rostros” de la AUH se vincula con la creditización de AUH<sup>13</sup>. Esta nueva faceta representa la contracara de los procesos de bancarización compulsiva propio de las transferencias a nivel regional y los procesos de “inclusión financiera” y “ciudadanización por consumo” (Lavinias, 2013).

Ya el Decreto 246/11 incluía entre las opciones de inversión de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) el otorgamiento de créditos personales a los titulares de una prestación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) hasta un máximo del 20% de su cartera en las modalidades y condiciones que el ANSES establezca.<sup>14</sup> El Decreto 516/2017 extiende la línea de créditos ANSES a perceptores de prestaciones no incluidas en el SIPA hasta un máximo del 5% de los activos del FGS. También en este caso se establece que el cobro del préstamo se efectuará mediante descuento con un límite máximo 30% del valor de la prestación mensual cuotas, edad, tasas, etc. Estas categorías son: Jubilados y Pensionados SIPA; titulares de AUH y AUH con discapacidad; AAFF; y diversas Pen-

10 Debido a las particularidades de este esquema que adquiere una cobertura masiva pero sin un principio de acceso como se entendieron las políticas tradicionalmente universales es que surgen esfuerzos analíticos que derivan en un conjunto de denominaciones *ad hoc*. Por ejemplo, Danani y Hintze (2011) lo denominan “universalismo sui generis”, al entremezclar elementos doctrinarios y demandas de políticas (el trabajo como fundamento y la cobertura amplia, respectivamente), y en cuyo curso también toman forma y contenido las nociones de trabajo, protección y derechos. Por su parte, Rofman y Olivieri (2012) lo denominan “universalización de facto”.

11 Estos elevados niveles de cobertura globales se explican en gran parte por el desempeño de la AUH (30%), las asignaciones familiares de los trabajadores en relación de dependencia abonadas por ANSES (26%) y las asignaciones familiares correspondientes a los gobiernos provinciales (9,4%). Asimismo, también se destaca el peso de la cobertura de la deducción del impuesto a las ganancias (7,9%) (ANSES, 2017).

12 Cfr. Resumen de Indicadores y Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Julio de 2019.

13 Los créditos distinguen entre destinatarios de AUH y las AAFF reproduciendo el esquema bifronte del sistema de Asignaciones en Argentina. Asimismo, los hijos de trabajadores monotributistas, quedan excluidos a pesar de la incorporación en la misma gestión de gobierno al sistema de Asignaciones Familiares, aunque con beneficios diferenciados (Beccaria y Costa, 2019).

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

siones no contributivas.<sup>15</sup> La agencia descuenta el monto de la cuota del préstamo directamente del saldo del haber mensual. Este mecanismo vuelve a los programas sociales garantía colateral de los créditos otorgados por la misma agencia (Nougués, 2019).

Según los datos contenidos en las presentaciones ante la Comisión Bicameral del Congreso y al Consejo del FGS (febrero 2019)<sup>16</sup> el crédito promedio por titular de la AUH es 5574 pesos con tasas de 55% y montos y para las PNC es 22.637 pesos<sup>17</sup>. Casi el 40 % de los créditos que no pertenecen al SIPA corresponden a destinatarios de AUH seguidos por el 30% a PNC por invalidez. Para tomar como año de referencia, sólo en 2018 ANSES otorgó 1.952.960 créditos no SIPA y 1.053.278 SIPA dando cuenta el protagonismo de estos formatos de endeudamiento para el universo de los destinatarios del sistema “no contributivo”.

Principalmente las destinatarias de estas deudas son mujeres que suman este crédito a otros canales de endeudamiento femenino del sistema bancario y de organizaciones no financieras (Cavallero y Gago, 2019). Además, según indican los primeros trabajos sobre este tema, estos dineros son utilizados en alimentos, salud y servicios públicos (producto de los recientes aumentos de precios y tarifazos) (Nougués, 2019).

### Consideraciones finales

Hace más de 30 años la oferta de las políticas sociales de transferencias de ingresos en Argentina estuvo dirigida a quienes aún no lograban una plena inserción laboral en el mercado formal. Este campo sectorial se caracterizó por: cambios de denominaciones y criterios de focalización,

exigencias que se ajustaron, migraciones más o menos compulsivas de destinatarios de un programa hacia otro, reempadronamientos, movimientos en las dependencias institucionales, actualización de los montos para evitar la depreciación severa en contextos inflacionarios, etc.

Una mirada sobre la AUH permite sostener que en esta política coexisten diversos mecanismos de control, sanción y merecimiento (cristalizados en las condicionalidades de salud y educación exigidas). En otras palabras, se arrastra un “trato diferente” hacia sus destinatarios si se compara con las AAFF para los asalariados formales, aspecto que resulta más propio a los programas sociales previos y que cobra sentido en una sociedad que históricamente estructuró las bases del bienestar en clave “trabajocéntrica”.

Al mismo tiempo, la AUH representa una ruptura. Se diferencia de estos programas al tener su inscripción abierta permanentemente y por el aumento regular de la transferencia. Pero sobre todo plantea una ruptura al formar parte de la “seguridad social no contributiva” e insertarse institucionalmente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y no en las burocracias tradicionales de la asistencia (Ministerio de Desarrollo Social-MDS). Esto aparece como garantía de celeridad, masificación y eficiencia e indirectamente es una respuesta política a la clásica sospecha del clientelismo como categoría moral (Vommaro y Combes, 2016) que atraviesa históricamente las miradas hegemónicas sobre los programas sociales en Argentina y en la región<sup>18</sup>.

Estos entramados institucionales de la AUH se nos presentan como “pistas” para comprender el alcance de las transformaciones durante el paso de la Alianza Cambiemos por el gobierno argentino. En líneas generales frente a otras áreas de grandes cambios de la política social, la AUH resulta estable. Se consolida como una “política de Estado” que trasciende los vaivenes de las ges-

15 <https://www.anses.gob.ar/creditos-anses>

16 <http://fgs.anses.gob.ar/subseccion/presentaciones-ante-la-comision-bicameral-del-congreso-y-al-consejo-del-fgs-4>

17 El límite de estos créditos es de 6.500 pesos y 24 meses de plazos de devolución. En el caso de las PNC es 35.000 pesos, el límite, tasas entre 45% y 50% y plazos de 24 a 36 meses. Y para beneficiarios del SIPA es 33.626 pesos, el límite hasta 80.000 y las tasas del 46% al 56%.

18 D’Amico (2016) analiza de qué manera este vínculo “impersonal” y “previsible” ordena los encuentros entre ANSES y las destinatarias (mujeres madres) generando lógicas de individuación a diferencia de las intervenciones del MDS.



tiones con cierta inercia institucional. La masiva cobertura constante que aproximadamente va de 3,5 a 4 millones de niños, niñas y adolescente la fue convirtiendo en un repertorio estable de la política social argentina, con impacto en clave de gobernabilidad y en consumo de sectores populares en una sociedad de mercado. A lo largo de estos cuatro años se mantiene también el sistema bifronte (contributivo y no contributivo) en materia de transferencias de ingreso que incluso se profundiza y complejiza (como ilustramos a la hora de compartir el tipo de inserción de los monotributistas).

Lejos de visiones descontextualizadas sobre las políticas sociales, sostuvimos que la AUH (aun cuando continúa vigente y expande su cobertura) adquiere nuevos sentidos durante la gestión Cambiemos. Por un lado, las vertiginosas medidas económicas (recomposición tarifaria, devaluación de la moneda, aumento de los precios relativos de los alimentos) impactan en la vida cotidiana y el bienestar de los hogares y amenazan el poder adquisitivo de las prestaciones recibidas desde el Estado. Por otro lado, la novedad principal del período analizado radica en el “rostro de la creditización”. ANSES (el mismo organismo que distribuye los ingresos) genera masivas lógicas de endeudamiento con altas tasas y de tipo individual a las mujeres destinatarias de AUH convirtiéndolas en el mismo acto en “destinatarias” y “deudoras” como estrategia de los hogares para afrontar las consecuencias de las crisis.

## Bibliografía

- Abad, S. y Cantarelli, M. (2012). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires, Ediciones Hydra.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2017). *Resumen Ejecutivo: Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la protección de ingresos monetarios a través de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires, ANSES.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de las crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Biblos.
- Arcidiácono P. y Bermúdez A. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Revista Ciudadanía* 2: 83-111.
- Betranou, F. y Bonari, D. (2005.). *Protección social en Argentina: Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Bohoslavsky E. y Soprano G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Cavallero, L. y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda. Vivas, libres y desendeudadas nos queremos*. CABA, Fundación Rosa Luxemburgo.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2007). *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires, CELS.
- (2004). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?* Buenos Aires, CELS.
- D’Amico, M. (2016). Tramitación de la AUH en la ANSES de la ciudad de La Plata. Las prácticas de vinculación de los sectores populares con el Estado desde la experiencia situada. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Disponible en : [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8923/ev.8923.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8923/ev.8923.pdf)
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, UNGS.
- Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? *Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural Informe FLACSO* 11: 1-21.
- Gamallo, G. (2002). Argentina: cuando el uno a uno no es empate. *Iconos*, 13, 1-9.
- Guber, R. (2010). *La etnografía*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Instituto de Pensamiento Político y Políticas Públicas (2019). El Mercado de Trabajo al 2do Trimestre 2019. CABA. Disponible en <https://ipyp.org.ar/>

- [descargas/2019/Mercado%20de%20Trabajo%202do%20Trim%202019.pdf](#)
- Isuani, A. (2016). Reseña bibliográfica de Pautassi, L.; Gamallo, G. (Org.): *El bienestar en brechas*. Buenos Aires. Biblos, 2016. *Revista Administración Pública y Sociedad* 2: 177-178.
- Isuani, A. (1992). Política social y dinámica política en América Latina. *Desarrollo Económico*, 152, 33-56.
- Lavinas, L. (2013). 21 ST Century Welfare. *New Left Review*, 84: 5-40.
- Lindenboim, J., Kennedy, D. y Graña, J. (2010). El debate sobre la distribución funcional del ingreso. *Desarrollo Económico*, 196: 541-571.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.
- Mallardi, M. y Fernandez, E. (2019). La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. Documentos de Trabajo, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 103:1-38.
- Marcus, G. (1998). *Ethnography Through Thick and Thin*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Martinez Franzoni, J. (2005). Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2, 45-64.
- Nougués, T (2019). Entre la deuda y la inclusión. Una aproximación a las transformaciones de la política socio-asistencial contemporánea. Ponencia presentada en 14 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 7 al 9 de agosto de 2019.
- Nun, J. (1987). Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia. En: Nun, J.; Portantiero, J. C. (comp.). *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Puntosur, Buenos Aires, 83-99.
- Pautassi, L. (2004). Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina. En: Valenzuela, M. E. (ed.) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 35-54.
- Perelmiter L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín, UNSAM Edita.
- Rofman, R. y Olivieri, M. (2012). Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina. *Económica*, Vol. LVIII: 97-128.
- Torrado, S. (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social. En: Torrado, S. (dir.). *El costo social del ajuste (Argentina 1976 – 2002)*. Edhasa, Buenos Aires.
- UNDAV, Observatorio de Políticas Públicas (2018) “Costo tarifario”, octubre. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/sites/pagina12/files/inline-files/informe-universidad-de-avellaneda.pdf>
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.