

TRANSFORMACIONES EN LA INTERVENCIÓN SOBRE LA POBREZA Y EL TRABAJO EN ARGENTINA¹

TRANSFORMATIONS IN THE INTERVENTION ON POVERTY AND WORK IN ARGENTINA

Marcelo Fabián LUCERO*

Resumen: Es posible distinguir en las últimas décadas dos diferentes estrategias de intervención del Estado dirigidas a trabajadores informales y sus familias que combinan de una manera particular Trabajo y Asistencia. Por una parte, aquellas que utilizan programas asistenciales para intervenir sobre los trabajadores desocupados y que se sintetiza en la experiencia de los programas de empleo siendo el más destacado el Plan Jefas y Jefes de Hogar (2002-2009). Otras en cambio son aquellas que recurren a instituciones del seguro social para proteger a trabajadores informales y desocupados, y cuya expresión más elocuente es la ampliación del sistema de asignaciones familiares mediante la Asignación Universal por Hijo (2009 en adelante). Teniendo en cuenta esta relevancia, es que pretendo realizar una comparación entre los diseños de intervención establecidos en ambos programas, enfocando de manera particular la forma en que aquellos elementos asociados al campo de la asistencia (pobreza y selectividad) se articulan con otros referidos al campo del trabajo (formalidad - informalidad, desocupación).

Palabras Claves: Trabajo. Selectividad. Pobreza. Plan Jefas y Jefes de Hogar. Asignación Universal por Hijo.

Abstract: It is possible to distinguish in the last decades two different intervention strategies of the State aimed at informal workers and their families that combine in a particular way Work and Assistance. On the one hand, those that use assistance programs to intervene on unemployed workers and that is synthesized in the experience of the employment programs, the most important being the “Plan Jefes y Jefas de Hogar” (2002-2009). On the other hand, are those that resort to social security institutions to protect informal and unemployed workers, and whose most eloquent expression is the expansion of the family allowance system through the Universal Child Allowance (2009 onwards). Bearing in mind this relevance, I intend to make a comparison between the intervention designs established in both programs, focusing in particular on the way in which those elements associated with the field of assistance (poverty and selectivity) are articulated with others related to the field of work (formality - informality, unemployment).

Keywords: Work. Selectivity. Poverty. Plan Heads of Household. Universal Assignment for Child.

Submetido em 30/05/2017.

Aceito em 02/10/2017.

¹O presente artigo foi originalmente apresentado no VI Congresso da Rede Espanhola de Política Social, realizado em Sevilha, em fevereiro de 2017. A partir da indicação dos pareceristas, foi ampliada e aprofundada a análise.

* Docente e Investigador del Departamento de Trabajo Social y el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Integrante del Comité Académica de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). Maradona, n° 527, (norte), CP 5400, San Juan, Argentina. E-mail: <marceloflucero@gmail.com>.

Introducción

En nuestro país la política de mercado de trabajo dirigida a los trabajadores informales y sus familias no se ha caracterizado por su nitidez y visibilidad. Por el contrario para identificar intervenciones que incluyan a esta población habrá que recurrir a políticas y programas de carácter universal y dirigidos a la ciudadanía en general, o sino a aquellos enfocados específicamente en sectores categorizados como pobres (asistencia). Lo cual se condice con la particular estructuración del Estado de Bienestar Argentino que tal como plantean Barbeito y Lo Vuolo (1998) tuvo al corporativismo de carácter bismarckiano como principio organizativo central.

Sin embargo a partir de la década de los noventa se abre un espacio en el que los trabajadores informales y sus familias adquirirán el status oficial de “destinatarios” y paulatinamente serán objeto de novedosas formas de intervención hasta la actualidad.

Una primera tendencia inaugurada a partir de la Ley de Empleo 24013 dará lugar a los denominados planes de empleo. Ejemplo más notorio de cómo la asistencia ingresa a la política laboral de manera decidida como forma de proteger a la población trabajadora que se encuentra por fuera de las relaciones de trabajo formal. La trayectoria de estos programas marcará un decidido aumento tanto en el financiamiento como en la cobertura durante el transcurso de la década de los noventa, llegando a convertirse a inicios del nuevo siglo en una de las políticas laborales de mayor importancia. Lo que comenzó como intervenciones puntuales frente a situaciones de desocupación transitoria culminó en el año 2002 con uno de los Programas masivos más importantes ejecutados por el estado argentino: Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en adelante PJJH).

En tanto una segunda tendencia aparece a mediados de la década del 2000 (y paralelamente a la reestructuración y desaparición paulatina del PJJH). Comienzan a implementarse intervenciones en las que instituciones creadas bajo la lógica del seguro social, se transforman para incluir entre sus destinatarios a trabajadores informales y desocupados. Tal es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH en adelante) que tendrá un alcance e impacto considerable².

En síntesis en el ámbito de las políticas laborales en las últimas dos décadas es posible distinguir dos diferentes estrategias de intervención que van en este sentido: a) Aquella que utiliza programas asistenciales para intervenir sobre los trabajadores desocupados y que se sintetiza en la experiencia de los programas de empleo siendo el más destacado el PJJH; y b) aquella que recurre a instituciones del seguro social para proteger a trabajadores informales y desocupados, y cuya expresión más elocuente es la ampliación del sistema de asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo)³.

² Plan de Moratoria Previsional es otro ejemplo de este tipo de estrategia.

³ Esta tendencia se enmarca en una transformación más amplia que varios autores han denominado contra-reforma Danani, C. y S. Hintze. In: Reformas y Contrarreformas Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo. *Reflexión Política*(24). 2010.

Teniendo en cuenta esta relevancia, es que pretendo realizar una comparación entre los diseños de intervención establecidos en ambos programas, enfocando de manera particular la forma en que aquellos elementos asociados al campo de la asistencia (pobreza y selectividad) se articulan con otros referidos al campo del trabajo (formalidad - informalidad, desocupación).

1. El Plan Jefas y Jefes: Asistencia a Trabajadores Pobres

El PJJH se conformó en una experiencia novedosa en materia de desocupación, lo cual en opinión de algunos autores lo diferencia significativamente de las experiencias de los años 90 como el Programa Trabajar (Roca, Cappelletti et al. 2003, Bogani, Grosso et al. 2005). A mi juicio los elementos innovadores en este sentido son: la unificación de programas, el alto nivel del gasto social invertido en el mismo y la implicación de la sociedad civil mediante mecanismos de seguimiento y control. Sin embargo otros elementos parecen seguir los procedimientos ya aplicados con anterioridad: una gestión descentralizada con alta participación de los niveles provinciales y municipales.

Una especial mención merecen dos elementos que si bien formaron parte de los programas de empleo transitorio, bajo el nuevo plan serán replanteados en su aplicación: la focalización y la contraprestación.

El PJJH alcanza una cobertura inédita, ya sea en el plano de los programas de empleo como asistenciales, sin embargo la misma no puede catalogarse de universal, más allá de los propósitos enunciados, como tampoco puede asimilarse a la lógica de la focalización tal como se venía implementando hasta ese momento. Quizás el término que responda mejor a esta característica distintiva sea el de una cobertura masiva y selectiva.

Lo que diferencia este plan de sus antecesores no es la ausencia de la focalización como herramienta para la selección de beneficiarios, sino el tipo de focalización aplicada. No se utilizan criterios de zonificación de la pobreza que permiten a los propios organismos de implementación pre-seleccionar la población, sino que prima, dada la masividad, la técnica de la autofocalización (Pautassi 2004). Bajo esta técnica se establecen ciertos parámetros de acceso a fin de que sean los propios agentes quienes decidan su postulación al beneficio. Se establece un marco de incentivos y desincentivos a fin de que aquellos que respondan a un perfil determinado se autoconvoquen para participar del plan.

En cuanto a la contraprestación, la novedad igualmente no consiste en su requerimiento, sino sobre todo en su forma de aplicación. Si observamos programas de empleo transitorios anteriores, esta actividad ya era solicitada al momento de la postulación bajo la forma de proyecto de trabajo. En el Jefes esto se invierte, pues el beneficiario luego de incorporarse al plan debe establecer una forma y lugar de contraprestación en consonancia con funcionarios locales.

De esta manera a mi juicio no es posible asimilar sin más el PJJH con los programas de empleo transitorios anteriores, pero tampoco es posible negar un conjunto de elementos que encuentran cierta

continuidad con dichas experiencias. Por esta razón se puede afirmar que este plan replantea, no sin tensiones, una forma de intervención estatal dirigida a la población catalogada como desocupada pero manteniendo ciertos elementos característicos forjados durante los años noventa.

1.1 El Ingreso de Subsistencia en el PJJH

En la tradición de los programas de empleo transitorio de los años noventa el establecimiento del monto de transferencia es uno de los elementos más importantes en el diseño puesto que su correcta estimación tiende a favorecer tres finalidades:

- a) Actúa como mecanismo de “autofocalización”, evitando que aquella población no-pobre se inscriba y participe del programa.
- b) Asegura un rápido retorno al mercado de trabajo de los beneficiarios, en caso de que reciban una oferta laboral durante la ejecución del programa.
- c) Permite maximizar la cobertura en programas con presupuestos fijos y limitados.

A partir de esta lógica y siguiendo los lineamientos de organismos internacionales como el Banco Mundial y BID, los programas de empleo transitorio en Argentina se han guiado por una estimación del nivel de transferencia de ingresos que se encuentre lo suficientemente por debajo del salario de mercado para evitar el desincentivo al trabajo.

Ya en 1996 bajo el programa Trabajar se estableció este procedimiento y los subsiguientes programas retomaron el mismo. En el caso del PJJH el monto de transferencia fue disminuido a fin de permitir maximizar aún más la cobertura. Por esta razón vale mencionar la metodología de cálculo aplicada a fin de determinar el valor del beneficio.

Siguiendo a Ravallion (Bogani, Grosso et al. 2005), para la valoración de la “ayuda económica” del Trabajar se tomó como referencia el ingreso mensual promedio del 10% de los hogares más pobres del país⁴. A partir de esta suma se estimó el valor del beneficio del programa teniendo en cuenta una dedicación horaria parcial⁵.

Según este proceder sólo aquellos trabajadores más pobres (pertenecientes al último decil de ingresos), y que no se encuentren ocupados a tiempo completo (35hs o más) encontrarían motivación para inscribirse en el programa Trabajar. Y por el contrario, en caso de una eventual oferta de trabajo a tiempo completo los beneficiarios estarían dispuestos a abandonar el programa. Esto supone efectivamente hacer prevalecer el criterio del mercado en el tipo y grado de transferencia de ingresos en una política social.

¿Cuál es el resultado de este mecanismo? Uno de los elementos de medición sobre los que se han realizado diversos estudios ha sido justamente la incidencia del PJJH sobre la pobreza y la indigencia. Como señalaron los primeros estudios el PJJH no sólo fue exitoso en lograr una cobertura de población en

⁴ El mismo fue estimado en \$330, y cabe recordar que para este sector el nivel de desocupación oscilaba en el 40%.

⁵ Hasta el año 2000 el monto del Trabajar fue de \$200.

condiciones de pobreza, sino sobre todo en alcanzar a aquella franja de la población por debajo de la línea de indigencia. Esta presencia altamente proporcional de población en condiciones de pobreza y mayor de indigencia habla de un eficaz mecanismo de focalización. Para el año 2002 sólo un 6,7% de los beneficiarios corresponderían a la categoría de “no pobres”.

Tabla 1: Incidencia de la pobreza y la indigencia en los hogares según percepción del beneficio del Plan Jefes. Septiembre 2002 (%)

Hogares*	Total de Hogares	Hogares con beneficiarios
Por debajo de la línea de pobreza	45,9	93,3
Pobres	11,6	10,9
Muy pobres*	14,6	25,1
Por debajo de l línea de indigencia	19,7	57,3
Indigentes	11,9	38,1
Indigentes extremos	7,8	19,2

Fuente: Monza, 2003.

* El criterio de subdivisión “consiste en introducir dos líneas intermedias: una entre la línea de pobres y la línea de indigencia, definida como el 50% de la distancia entre ambas; y otra en el nivel de un 50% de la línea de indigencia”(Monza y Giacometti (2003)

Sin embargo a renglón seguido los datos sobre reducción de la pobreza e indigencia en los hogares que perciben el beneficio contrastan fuertemente con el efecto de cobertura. Los datos para septiembre del 2002 indican que sin el beneficio un 4,3% de la población beneficiaria se hubiese encontrado por debajo de la línea de pobreza. En tanto en términos de indigencia con el plan un 31,7% supera la indigencia extrema, y un 18,3% la línea de indigencia, aunque la población en condiciones de indigencia, aún con el PJJH, suman más de la mitad (57,3%).

Tabla 2: Situación de pobreza de los hogares con beneficiarios del plan Jefes. Flujos de salida y entrada a cada estrato. Septiembre 2002 (%)

Estratos	Situación sin beneficio	Efecto del beneficio				Situación con beneficio	
		Egresan	Ingresando a estrato				
			2	3	4		5
1. Indigentes	55,1	35,9	31,7	3,4	0,5	0,3	19,2
Extremos	22,3	15,9		14,9	0,9	0,1	38,1
2. Indigentes	15,5	8,7			8,2	0,5	25,1
3. Muy pobres	4,7	3,4				3,4	10,9
4. Pobres	2,4	0,0					6,7
5. No Pobres	100	63,9	31,7	18,3	9,6	4,3	100
Total							

Fuente: Monza, 2003.

Estas tendencias serán incluso encontradas en estudios realizados por el Ministerio de Trabajo en el año 2002 y luego en 2004. Según la primera evaluación realizada en diciembre del 2002, la percepción del beneficio del plan sólo impacta en una reducción del 23% de hogares indigentes y de 3% de hogares en situaciones de pobreza del total de hogares beneficiarios. Esto significa que para ese momento un 64% de los hogares con PJJH se encuentran en indigencia, y un 96% bajo condiciones de pobreza.

En mi opinión la respuesta a estos resultados tiene que ver con el tipo de diseño de intervención bajo la lógica del ingreso de subsistencia, a partir de la cual se busca efectivamente llegar a la población bajo la línea de pobreza pero a su vez brindar una transferencia similar a la que percibirían en el mercado de acuerdo a su condición y posición laboral.

Todos aquellos intentos por catalogar al PJJH en el marco de una política social, esto es, una política que busca incidir efectivamente en los niveles de indigencia y pobreza de una población olvidan que la aplicación del dispositivo que he denominado ingreso de subsistencia tiene como parámetro el nivel salarial más bajo de mercado.

Utilizar como referente el salario mínimo de mercado, o sin eufemismos, el salario de los más pobres implica una población objetivo calificada desde dos lugares inescindibles: a) en tanto fuerza de trabajo por cuya venta recibe un precio; y b) en tanto población que vive en condiciones de pobreza e indigencia.

Por esta razón el PJJH en su diseño no está orientado per se a la erradicación de la pobreza o la indigencia, sino al sostenimiento transitorio de aquella población económicamente activa que vive bajo condiciones pobreza y que momentáneamente por razones externas se encuentra desocupada.

El monto de transferencia de los programas como el PJJH al estar referenciado en el salario mínimo de mercado tiene la finalidad de reestablecer las condiciones económicas que permita al sector trabajador más pobre permanecer en la actividad. O como sostuvieron algunos economistas, consolidar un piso muy bajo al nivel del salario mínimo en Argentina (Lozano 2002).

Por último quisiera detenerme en otra cuestión referida a los efectos de establecer un monto de transferencia basado en el supuesto de los desincentivos al trabajo mercantil. Para ello tomaré la siguiente tabla como punto de partida.

Según estos datos los \$150 del Jefes no alcanzan a cubrir la brecha entre el ingreso familiar promedio de los hogares indigentes y el valor de la canasta básica de alimentos. Como resultado este plan tiene una tendencia efectiva para reducir la indigencia, pero también a mejorar los ingresos de los hogares indigentes *sin sacarlos de la indigencia*.

Tabla 3: Impacto del Plan Jefes/as en los ingresos de los hogares

	Sin plan Jefes	Con Plan Jefes	Variación	
			Absoluta	Relativa
Indigencia				
Ingreso familiar promedio de los hogares indigentes	\$181,0	\$265,0	\$84,0	46,4%
valor promedio de la línea de indigencia de los hogares indigentes	\$363,0	\$363,0		
brecha a la línea de indigencia	\$182,0	98,0	-\$84,0	-46,2%
Pobreza				
Ingreso familiar promedio de los hogares pobres	\$331,0	\$385,3	\$54,3	16,4%
Valor promedio de la línea de pobreza de los hogares pobres	\$734,3	\$734,3		
brecha a la línea de pobreza	\$403,3	349,0	-\$54,3	-13,5%

Fuente: (Ministerio de Trabajo 2002)

El impacto del PJJH sobre la pobreza, dado el tipo de diseño desde el cual es planificado, debe verse en el mejoramiento de los ingresos de los hogares pobres pero sin superar la barrera de la línea de pobreza. El objetivo de reducción de la pobreza debe ser adjudicado al PJJH, pero a condición de reconocer que el mismo está articulado al requisito de trabajar para vivir.

Se trata entonces de paliar los ingresos de los más pobres pero de una manera insuficiente para la reproducción social obligando de esta manera a los hogares e individuos a buscar trabajo para completar o reemplazar esta asignación. En otras palabras, el referente a partir del cual se establece el monto de la transferencia de ingresos no es la línea de pobreza o indigencia sino el salario promedio de la población más pobre.

El PJJH incorpora una novedad cargada de ambigüedades para el principio de autofocalización ya que en la búsqueda por evitar desaliento laboral el plan actúa como incentivo al trabajo pero sin que necesariamente la participación en el plan implique inactividad.

En el debate con interpretaciones neoclásicas, se aportan sólidos indicios sobre como el plan, en el marco del comportamiento laboral de los beneficiarios *“lejos de inhibir la participación en el mercado laboral, tiende a promoverla”* (Bogani, Grosso et al. 2005).

Una de las formas tiene que ver con el ingreso a la actividad de los inactivos, que debe entenderse en el marco de las estrategias familiares de un importante número de familias que decidieron inscribir a mujeres (inactivas) a fin de aumentar una fuente de ingresos pero sin que los activos abandonaran su inserción laboral (Cortés, Groisman et al. 2003).

Tabla 4: Comparación de condición de actividad. Total país.
 Octubre 2001/Octubre 2002. (%)

Condición de actividad Octubre 2001	Condición de actividad Octubre 2002		
	Participante del PJJH		
	Total	Mujer	Varon
Ocupado	36,8	31,3	51,4
Desocupado	19,1	13,4	34,4
Inactivo	38,4	50,3	6,4
Participante PETs*	5,7	5,0	7,8
Total	100	100	100

Fuente: Reelaboración en base a Bogani et al, 2005.

PETs: Programas de Empleo Transitorio

En este sentido la participación de las mujeres inactivas en al PJJH es alto y sus explicaciones son variadas. Pautassi señala tres razones posibles:

- ✓ *“a la falta de oportunidades laborales para la mujeres, junto con los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional que les dificultan incorporarse al trabajo remunerado;*

- ✓ a la dilación que produce el ingreso al ámbito productivo por el hecho de que muchas de las beneficiarias mujeres habitan en hogares con jefe y cónyuge, dando cuenta de una menor inserción de las mujeres en tareas productivas;
- ✓ a su desempeño en el ámbito del trabajo reproductivo, que no es registrado estadísticamente como tal.” (Pautassi 2004).

2. Asignación Universal por Hijo para Trabajadores Informales

Las asignaciones familiares en nuestro país se han caracterizado históricamente por conformarse como un sistema contributivo. Esto es un esquema obligatorio dirigido a realizar transferencias monetarias a los trabajadores en relación de dependencia de acuerdo al tamaño de familia, edad escolar de los hijos entre otros.

Este sistema se financia con el aporte patronal, realizado proporcionalmente de acuerdo a la masa salarial que tienen a su cargo. Las contribuciones son congregadas en un fondo común que tiene la función de compensar el pago del adicional a los trabajadores con mayor carga de familia (Rofman, Grushka et al. 2001).

En la reforma del año 1996 se introduce por primera vez un subsistema no contributivo implicando un primer quiebre con la trayectoria contributivista de las asignaciones familiares en nuestro país. Si bien la presencia de beneficiarios de este subsistema no ha sido significativa (nunca supero el 10%), lo importante es que convierte al sistema en un mix contributivo principalmente y no contributivo de manera marginal.

En el año 2009 con la creación de la AUH esta tendencia se profundiza al crear un tercer subsistema no contributivo mediante el Decreto 1602 que modifica la ley 24274 a través del inciso c):

“Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”

Esta prestación se aplicará a todos aquellos trabajadores informales que tengan ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, haciendo expresa mención de la inclusión de Monotributistas Sociales. En una posterior modificación se incluyó además a las Trabajadoras de Servicio Doméstico (ley 26844) cuya remuneración sea menor a la establecida y el padre del niño no tener trabajo registrado⁶.

Con la implementación de la AUH y teniendo en cuenta los datos oficiales del ANSES para el último trimestre de 2012 por primera vez se revierte una característica histórica: ahora el Sistema Nacional de Asignaciones Familiares⁷ es un sistema predominantemente no contributivo.

⁶ De acuerdo a estas reglas aquellos trabajadores monotributistas que perciban ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil se encuentran excluidos de la AUH.

⁷ SNAF en adelante

Tabla 5: Cantidad y Monto de Asignaciones Familiares y Universales por Hijo

	Asignaciones	Titulares	Monto (en miles de \$)
Asignaciones Familiares por Hijo	2.880.259	1.544.628	662.851,2
Asignaciones Universal Por Hijo	3.537.136	1.897.485	955.026,7

Fuente: ANSES, Marzo de 2012

En este contexto es pertinente retomar la idea de ruptura del principio contributivista (Alonso y Di Costa 2013, Boffi 2013). Dado el importante papel del seguro social en el Sistema de Políticas Sociales en Argentina, la reforma introducida por la AUH viene a resquebrajar el predominio de lo contributivo en especial en lo que tiene que ver con las asignaciones familiares. De allí que incluso Alonso y Di Costa hablen de un “sistema semi-contributivo”.

Ahora bien ¿de qué manera se articulan lo contributivo y no contributivo en el sistema de asignaciones familiares a partir de 2009?

Tanto uno como otro no sólo establecen dos formas de financiar las asignaciones familiares, sino específicamente dos formas de estructurar la intervención, clasificando a la población de acuerdo a criterios específicos y estableciendo un sistema de derechos y obligaciones diferentes.

La diferencia entre ambos es uno de los elementos organizadores del Sistema Nacional de Asignaciones Familiares:

	<i>Contributivo</i>	<i>No contributivo</i>
<i>Población</i>	Trabajador Formal	Trabajadores informales, desocupados, pensionados, monotributistas sociales, trabajadoras del servicio doméstico
<i>Requisito de Ingresos</i>	Entre el SMVM y un tope salarial	Por debajo del SMVM
<i>Fuente de Financiamiento</i>	Aportes Patronales	Aportes del sistema Previsional y rendimientos del Fondo de Sustentabilidad

Teniendo en cuenta la historia del SNAF el elemento innovador, y que transforma la lógica del sistema, es la incorporación masiva de trabajadores informales y desocupados. Si bien como ya señale se pueden encontrar antecedentes previos en la integración de población no asalariada, la intensidad y alcance de la medida nos habla de un sistema que llega de una u otra forma a casi todo el universo de la población en condiciones de trabajar con cargas de familia⁸. A partir de ello se conforma lo que llamare el dispositivo de la universalización selectiva⁹ que desarrollaré a continuación.

⁸ “Al mismo tiempo, tal nivel de cobertura no logra ser completamente universal, ya que quedan por fuera aquellos trabajadores que poseen ingresos superiores al tope pero inferiores al mínimo no imponible. Tampoco están comprendidos aquellos trabajadores informales con salarios superiores al SMVM y los monotributistas –a excepción de los monotributistas sociales– ya que no están cubiertos por la AUH.” (CIFRA. Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. ¿Cómo afectan a los trabajadores? Documento de Trabajo. Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. 2012.)

⁹ Diversos autores han utilizado la idea de universalismo selectivo Isuani, A. In: Política social en la región: desafíos políticos y de gestión. Revista del CLAD Reforma y Democracia(38). 2008. Di Costa, V. Política tendiente a la expansión de la cobertura previsional. Reflexiones en torno a sus principios de estructuración. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, Acta Académica: 16. 2010. En tanto Pautassi y otros (2013) enfocando en la AUH utilizan el concepto de universalidad dentro del target.

2.1 La universalización¹⁰ selectiva

La implementación de la AUH es el resultado de una política de universalización del sistema de asignaciones familiares, de allí que el debate en torno a la universalidad, que es iniciado por discursos de funcionarios, va encontrar diversas posiciones de uno y otro lado. En un intento por responder al grado de cobertura de las Asignaciones Familiares tienen lugar una serie de estudios que según la base metodológica arrojan resultados diferentes.

Tal el caso por ejemplo de Bertranou y Maurizio (2012) quienes realizan proyecciones en base a la EPH¹¹ y cuantificando un universo de 12.100.000 niños el sistema contributivo de AF estaría alcanzando el 55%, la AUH el 38% y un 5% estarían reconocidos mediante la deducción impositiva por hijo del Impuesto a las Ganancias. En tanto un 2%, esto es 242000 chicos, estarían sin cobertura del sistema.

Por el contrario Lozano y Raffo (2013) sobre un total de 12.333.747 sólo un 48,2% estaría cubierto vía sistema contributivo de AF y deducciones de Ganancias, y la AUH llegaría a un 27,3% por lo que un 24,5% quedaría excluido de la percepción de AF (alrededor de tres millones de niños). En este caso se acude a diversas fuentes, las cuales no sólo son difíciles de compatibilizar, sino que además son fuentes documentales y no de base estadística.

Por otra parte si se tiene en cuenta las estadísticas oficiales de Seguridad Social, para marzo de 2012 el sistema sin los alcanzados por deducciones de ganancias, estaría cubriendo un poco más del 50% de la población total de niños menores de 18 años¹²; 2956.651 bajo AF de trabajadores activos, 408.517 con AF de jubilados y pensionados y 3.537.136 con AUH.

Lo que es evidente, a pesar de las diferentes interpretaciones, es que con la AUH se amplió significativamente la cobertura del SNAF. Específicamente cerca de tres millones y medios de niños y adolescentes a partir de 2009 reciben una transferencia monetaria en cabeza de uno de sus padres.

Recordando los programas masivos previos como el PJJH (con un máximo de beneficiarios de 1828182 en 2003) y el Familias por la Inclusión Social (700000 titulares en 2008) la Asignación Universal por Hijo se constituye en una intervención muy considerable en términos de cobertura.

Cabe agregar además que esta inversión según datos oficiales alcanzó en 2014 la suma de 17520 millones de pesos lo que representa el 4,6% del total del Gasto de Seguridad Social del país¹³. Y según algunas estimaciones las transferencias monetarias que realiza el estado en este concepto representa el 0,6% del PBI Nacional (Agis, Cañete et al. 2010).

¹⁰ Utilizo esta palabra en el entendimiento de que "Desde su diseño y conceptualización la denominación como "universal" no significa que se otorgue a todo ciudadano como su nombre supondría, sino que expresa la intención de extender y garantizar -tender a universalizar- un derecho limitado históricamente a los trabajadores formales." Gluz, N. y I. Rodríguez Moyano. In: Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. *Propuesta Educativa* 1(41). 2014. *ibid*.

¹¹ Tomando los resultados del cuarto trimestre de 2009.

¹² Teniendo en cuenta que supera los 12 millones de niños según el Censo 2010.

¹³ Datos extraídos de: Presupuesto. Resumen. Presidencia de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum14.pdf>

Ahora bien, vale preguntarse por los criterios que se ponen en juego para la universalización de las asignaciones familiares, es decir distinguir la modalidad mediante la cual se expande el sistema a nuevos beneficiarios.

Nuevamente, el Decreto 1602 indica que la AUH está destinada a menores de dieciocho años que *“no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”*

Al establecer que las asignaciones del Sistema Contributivo y No Contributivo preexistentes son incompatibles con la percepción de la AUH se separa de una manera excluyente lo que hace a uno y otro tipo de asignación, los beneficiarios de una están deslindados de la otra.

En razón de ello hay un primer punto de partida previo a la definición categorial de los beneficiarios y es que se configura una intervención estructurada a partir del diseño institucional del Sistema Nacional de Asignaciones Familiares. Dos subsistemas que se postulan como incongruentes entre sí, pero que se complementan a partir de esa incompatibilidad. El universo de niños alcanzado por las asignaciones familiares puede antes que nada definirse a partir de su pertenencia a un subsistema u otro.

Esta afirmación, obvia en principio, permite identificar un primer elemento central establecido en el Decreto, a diferencia de otras políticas o programas sociales que son creadas como nuevas intervenciones institucionales en el marco de un Ministerio, la AUH es el resultado de la ampliación de una institución preexistente (y sus modos de intervención) como lo es el Sistema de Asignaciones Familiares.

Por lo tanto el proceso de universalización a que da lugar la AUH está enmarcado por las lógicas y procedimientos propios de la institución preexistente. Las características inherentes al SNAF de nuestro país estructuran la nueva medida y establecen los límites y formas en que se dará la ampliación de cobertura.

Una de sus formas será la extensión de cobertura a trabajadores que históricamente dada su condición de informalidad se han encontrado fuera de la protección propia de la seguridad social argentina. La lógica de lo excluyente pero complementario nuevamente permite a través de la diferencia (informal-formal) ampliar una protección históricamente configurada para y por trabajadores formales, a los menores de 18 años pertenecientes a *familias de trabajadores informales y desocupados*.

La aplicación de un procedimiento de este tipo tiene la cualidad de establecer una estrategia que extiende la cobertura de las asignaciones familiares pero a través de un criterio de selectividad categorial ligado a la condición laboral de los beneficiarios. Bustos, Giglio y Villafañe (2012) a partir de un estudio regional y por provincias demuestran el estrecho vínculo entre mercado de trabajo y el sistema de asignaciones familiares.

En aquellas regiones del país en donde la proporción de trabajadores registrados sobre el total de ocupados es mayor, hay una tendencia a encontrar mayor cantidad de niños y adolescentes que reciben AFH. Así por ejemplo el caso de la Patagonia con la mayor proporción de trabajadores registrados del país y con una cobertura de AFH del 55% de menores de 17 años y en el otro extremo el NEA con la menor cobertura de la AFH (36%) y proporción de trabajadores registrados del país.

Tabla 6: *Asignación Familiar y Universal por Hijo según región*

	Asignación Familiar por Hijo	Asignación Universal por Hijo	Total
Patagonica	55%	25%	70%
Pampeana	43%	30%	73%
Cuyo	44%	27%	71%
NEA	36%	37%	73%
NOA	45%	35%	80%
CABA + PBsAs	38%	25%	63%
TOTAL PAIS	40%	29%	69%

Fuente: Elaboración propia en base a Bustos, Giglio y Villafañe (2012) ¹⁴

Como resultado encontramos una exitosa complementariedad entre AFH y AUH, en tanto lo que se hace a partir del criterio de la formalidad-informalidad es ampliar el universo de población objetivo a todos los trabajadores ocupados.

El segundo procedimiento, inescindible del anterior, consiste en reproducir y amplificar el criterio de selectividad por ingresos incorporado al Sistema de Asignaciones Familiares por la ley 24714 del año 1996, a partir del cual opera el principio de la necesidad propio de la técnica asistencial.

La AUH de una manera más restrictiva que para el caso de las AFH¹⁵, establece un corte tras el cual no se accede a ninguna prestación por parte de los trabajadores informales y desocupados. El criterio de ingreso, es utilizado estrictamente bajo la lógica de la necesidad: sólo deberán acceder aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

Pero a diferencia de la focalización aplicada en los programas de combate contra la pobreza, o incluso de programas de empleo como el PJJH, el umbral de ingreso se establece a partir del Salario Mínimo Vital y Móvil. De esta manera por un parte se recurre a la técnica asistencial de la focalización, pero por otra en el marco del SNAF, se articula con el salario.

Se implementa un novedoso criterio de focalización en el cual se articula pobreza y trabajo: un mecanismo de selección basado en la necesidad, pero tomando como umbral el salario formal. Si para la selectividad en los programas sociales asistenciales la referencia es la línea de pobreza por ingresos¹⁶, en la AUH en cambio se trata de una línea de pobreza como ausencia de un salario que permita la subsistencia.

El Salario Mínimo Vital y Móvil es entendido de acuerdo a la Ley de Contrato de Trabajo como *“la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión”*¹⁷.

¹⁴ A diferencia de los datos brindados hasta ahora, en el cuadro se incluyen beneficiarios de Asignaciones Familiares de los Estados Provinciales.

¹⁵ La selectividad por ingreso en este caso es utilizada de manera más moderada puesto que si bien establece un tope de ingreso para acceder, a su vez establece una escala de ingresos a partir de la cual se recibirá un monto diferente por prestación.

¹⁶ Medida a partir de una Canasta Básica de Necesidades.

¹⁷ Extraído del Glosario laboral de la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/glosario/definicionTermino.asp?idTermino=72>.

Por ende quienes se encuentren por debajo de esa remuneración no lograrán satisfacer dichas necesidades. El ingreso a secas pasa a convertirse en salario y por ende el Trabajo pasa al centro de la escena. No se trata de un problema de ingresos insuficientes, sino de salario insuficiente.

Teniendo en cuenta los resultados de la ENAPROSS es posible identificar la eficacia de este tipo de selectividad aplicada en la AUH en relación a la AFH:

Tabla 7: Cobertura de menores de 18 años por tipo de transferencias monetarias, según quintiles de ingreso per cápita familiar (en porcentaje)

Cobertura	Quintiles de IPFC				
	1°Q	2°Q	3°Q	4°Q	5°Q
Incluidos por normativa	92,0	87,7	84,6	76,3	89,2
Cubiertos	72,9	77,9	79,0	71,0	88,9
AFH	28,4	45,2	57,2	58,1	67,9
AUH	36,0	28,6	16,7	3,6**	2,0**
Otros	7,9	3,0*	0,8**	-	-
Deduc. I. ganancias		1,1**	4,3**	9,3**	19,0*
	0,7**				
No cubiertos	19,1	9,8	5,6	5,3**	0,3**
Excluidos por normativa	8,0	12,3	15,4	23,7	10,8**
Total	100,00	100,00	100,0	100,0	100,0
Composición quintilica de los menores	41,2	27,7	15,7	10,2	5,3

Nota: *CV entre 20% y 25%, **CV mayor a 25%

Fuente: MTEySS, SSPTyEL, ENAPROSS, 2011.

Tomando en cuenta los 5 quintiles de ingreso observamos que la AUH disminuye su incidencia a medida que se sube el nivel de ingresos: 36% en el primer quintil y sólo un 2% en el último quintil haciendo efectivo el principio de selectividad. Esto es, se demuestra exitosa como medida tendiente a focalizarse en los trabajadores de menores ingresos.

Sin embargo la intensidad de la selectividad puede verse con mayor claridad si comparamos con la incidencia de la Asignación Familiar por Hijo por quintiles. Tomando como referencia el quintil de menores ingresos (1°) y el de mayores ingresos (5°), la cobertura por el contrario asciende de un 28,4% a un 67,9%. En otras palabras la cobertura de la AFH tiene mayor incidencia en los trabajadores de ingresos medios y altos.

La AUH introduce en el Sistema de Asignaciones Familiares una nueva lógica en términos de cobertura, dado que a diferencia de la AFH ejecuta un procedimiento que resulta en una relación inversamente proporcional entre nivel salarial y prestación social. La ampliación de las prestaciones a trabajadores informales y desocupados se dio mediante un mecanismo de selectividad que resulta en una modalidad de cobertura diferente, sino inversa, a la aplicada por parte del Sistema Nacional de Asignaciones Familiares. Mientras la AUH se muestra más efectiva a cubrir a los trabajadores de menores ingresos, la AFH en cambio alcanza mayor presencia entre los trabajadores de mayores ingresos.

A esta particular dispositivo de intervención presente en la AUH llamaré *universalización selectiva*. El objetivo de universalizar la cobertura se implementa a través de la aplicación del criterio de selectividad basada en dos pautas: por una parte la condición laboral del trabajador (informalidad y desocupación) y por otro el nivel salarial.

En otras palabras el criterio de focalizar por ingresos aplicado a un Sistema de la Seguridad Social propio de los trabajadores formales permite alcanzar con mayor efectividad a aquellos trabajadores que se encuentran por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Pero a su vez integrado a un segundo elemento (tipo de inserción laboral) permite una segunda focalización en aquellos trabajadores no alcanzados por el Sistema de Asignaciones Familiares, esto es recortar en los trabajadores informales con cargas de familia.

Focalización por nivel salarial y selectividad por condición laboral permite enfocar en los trabajadores pobres y además otorgar un papel totalmente complementario a la AUH, al recortar su implementación en aquella población inalcanzable para el SNAF.

Conclusión

El primer punto de partida para comparar ambas medidas es reconocer las diferencias en términos de estrategia de intervención. En tanto el PJJH se enmarca dentro de los denominados programas sociales o en términos actuales Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos, la AUH difícilmente lo sea (Kliksberg y Novacovsky 2015).

Los PTIC, de los cuales el PJJH es una muestra, tienen en su diseño tres características que la AUH no cumple: se tratan de intervenciones bajo la organización administrativa de programas, están dirigidos a atender situaciones contextuales de vulnerabilidad y pobreza; y son a término.

La AUH más que programa, es una ampliación de la intervención realizada por la seguridad social en un esquema general de protección a las familias de los trabajadores. Por otra parte esta inserción institucional se vio fortalecida legalmente en 2013¹⁸ y 2015¹⁹, otorgándole un status jurídico muy diferente al de los programas sociales.

Sobre esta base el criterio de selectividad aplicado en ambos caso encuentra orientaciones diferentes, que si bien están distantes de un formato universalista (Pautassi, Arcidiácono et al. 2013), en los que se articulan de manera particular lo referido al trabajo y los ingresos.

Tanto lo que he señalado como dispositivos, de ingreso de subsistencia o de universalización selectiva, tienen el claro objetivo de la selección a partir de la clasificación. Sin embargo la manera en que se articulan a la tradición institucional previa (programas de empleo o Sistema de Asignaciones Familiares) brinda un punto de partida para disponer de ciertas y particulares herramientas.

¹⁸ Resolución del 11-11-2013 de la Cámara de Diputados declarando la validez del decreto 1602/09.

¹⁹ Se estableció mediante ley el índice de actualización automática de las AF, AUH y Jubilaciones.

El PJJH recurre a procedimientos ligados a la transitoriedad y la emergencia, lo que a su vez contribuye a la aplicación de un criterio de selección duro: focalizar en la población de menores ingresos. El trabajo, construido en los instrumentos de intervención diseñados, aparece como una actividad ligada esencialmente a la obtención de ingresos²⁰ y cuyo ámbito de realización es el mercado y no el Estado (de allí que superada la emergencia el beneficiario debería abandonar el PJJH y obtener sus ingresos en el mercado).

Acudiendo al criterio de protección presente en el SNAF, el trabajo asalariado protegido aparece dando forma a instrumentos de la AUH: una transferencia automática una vez que se ha declarado la condición de trabajador o estableciendo como umbral el SMVM. Ahora bien estos a su vez están acoplados a otros como el mecanismo de selección a partir de ingresos propios de la asistencia.

La capacidad de nominación e institución del Estado hace que una misma persona según su trayectoria laboral, sea tratada (incluso en muy poco tiempo) como pobre, como trabajador informal o como trabajador formal (trabajo decente).

La fuerza del supuesto del trabajo como mercancía, no sólo debe verse en los discursos, sino también en la particular organización y estructuración que establece la intervención del Estado en materia de política social. En tanto al establecer un tratamiento diferenciado de la población activa, estructura clasificaciones según el lugar que se ocupe en el mercado de trabajo las cuales no sólo califican a los agentes (pobre, ama de casa, trabajador informal o trabajador decente, trabajador digno entre otros) sino también brinda protecciones diferentes (transferencias monetarias diferentes, condicionalidades y requisitos diferentes).

Bibliografía

Agis, E., et al. El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Buenos Aires: 54. 2010.

Alonso, G. y V. Di Costa. Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011. Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie. Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín 2013.

Boffi, S. Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina. Avances de Investigación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad. 2013.

Bogani, E., et al. In: Aunque no alcance, se trata de sumar. El Comportamiento de las Mujeres, Hombres y Hogares participantes en el PJJHD. Revista Argentina de Sociología 3(5). 2005.

CIFRA. Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. ¿Cómo afectan a los trabajadores? Documento de Trabajo. Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. 2012.

²⁰ Concepción Mercantilista del Trabajo.

Cortés, R., et al. Transiciones Ocupacionales: el caso del Plan Jefas y Jefes. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires, ASET. 2003.

Danani, C. y S. Hintze. In:Reformas y Contrarreformas Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo. Reflexión Política(24). 2010.

Di Costa, V. Política tendiente a la expansión de la cobertura previsional. Reflexiones en torno a sus principios de estructuración. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, Acta Académica: 16. 2010.

Gluz, N. y I. Rodríguez Moyano. In:Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. Propuesta Educativa 1(41). 2014.

Isuani, A. In:Política social en la región: desafíos políticos y de gestión. Revista del CLAD Reforma y Democracia(38). 2008.

Kliksberg, B. y I. Novacovsky. El Gran Desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Ciudad de Buenos Aires, Biblos. 2015.

Lozano, C. Entrevista: Pro y contra de un seguro. Página12. Buenos Aires. 2002.

Ministerio de Trabajo, E. y S. S. Impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Pobreza. Buenos Aires, DGEyFPE. MTESS. 2002.

Monza, A. y C. Giacometti. Los Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo: 46. 2003.

Pautassi, L. Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina In: M. E. Valenzuela. Políticas de Empleo para Superar la Pobreza - Argentina. Santiago de Chile, OIT: 59-111. 2004.

Pautassi, L., et al. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. Santiago de Chile, CEPAL: 58. 2013.

Roca, E., et al. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de Empleo o Política Social? 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET.2003

Rofman, R., et al. El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, CLAD. 2001.