

**Diseño e impacto del Decreto 840/2020 en la Asignación Universal por Hijo
para Protección Social en Argentina. (2020 – 2023)**



Área de Estado y Políticas Públicas

MARÍA CAROLINA SPERTINO

Director: Mg. Alejandro Antonio Calabria

Cohorte 5: 2020 - 2022

23 de mayo 2024, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

RESUMEN

La Asignación Universal por Hijo (AUH), creada en el año 2009 por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, dio un giro en el paradigma de las políticas públicas y, especialmente, sobre el régimen de las Asignaciones Familiares. Con un nuevo paradigma de la infancia, pone el foco en garantizar derechos. Con el transcurso de los años, se fue ampliando la población destinataria, llegando al año 2020, momento en el que se sanciona el Decreto 840/2020. Este instrumento representa, tal vez, la política que definió como universal a la cobertura de la seguridad social para todos los NNyA de la República Argentina.

El mismo establece una serie de medidas que extienden la cobertura a más niños/as y adolescentes. Analizar las medidas implementadas en una de las políticas más emblemáticas y comprender cómo se ha diseñado y se han gestado las mismas desde los/as funcionarios/as a cargo de la política, será uno de los principales objetivos de la presente investigación. Asimismo, se busca evaluar cuál ha sido el impacto a más de tres años de su implementación y se buscará comprender los avances en materia de universalización de la seguridad social en las infancias, entendiendo la importancia de garantizar derechos para todos los/as niños/as y adolescentes de nuestro país.

PALABRAS CLAVES

Titulares, Beneficiarios/as, AUH (Asignación Universal por Hijo), AAFF (Asignaciones Familiares), Decreto 840/2020.

ABSTRACT

The Universal Child Allowance, created in 2009 by then-president Cristina Fernández de Kirchner, changes the paradigm of public policies and, especially, the Family Allowances regime. With a new paradigm for childhood, it focuses on guaranteeing rights. As the years went by, the target population expanded, reaching the year 2020, when Decree 840 was sanctioned. This decree represents, perhaps, the policy that defined social security coverage as universal for all children and adolescents in the Argentine Republic.

It establishes a series of measures that extend coverage to more children and adolescents. Analyzing the measures implemented in one of the most emblematic policies and understanding how they have been designed and developed by the officials in charge of the policy will be one of the main objectives of this research. Likewise, it seeks to evaluate what the impact has been more than three years after its implementation and will seek to understand the progress in terms of universalization of social security in childhood, understanding the importance of guaranteeing rights for all children and adolescents of our country.

KEYWORDS

Holders, Beneficiaries, AUH (Universal Child Allowance), Family Allowances, Decree 840/2020.

ÍNDICE

Agradecimientos

INTRODUCCIÓN

ESTRUCTURA DE LA TESIS

CAPÍTULO 1: ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Preguntas, objetivos e hipótesis

1.2 Estrategia metodológica

1.3 Fundamentación

CAPÍTULO II: HISTORIA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES EN ARGENTINA

2.1 Inicios de las AAFF

2.2 Estructura de las Asignaciones Familiares

2.3 La transformación del sistema previsional argentino y la creación de la AUH

2.4 Las políticas sociales y los distintos paradigmas

2.5 La vulnerabilidad como problemática social

2.6 Los derechos sociales

CAPÍTULO III: MARCO NORMATIVO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

a. Régimen de las AAFF: Ley 24.714 (1996)

b. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Decreto 1602 (2009)

c. Asignación por Embarazo para Protección Social: Decreto 446 (2011)

d. Ingreso familiar como tope para percibir AAFF: Decreto 1667 (2012)

- e. Prioridad a mujeres para percibir AAFP por Hijo/a: Decreto 614 (2013)
- f. Movilidad AAFP: Ley 27.160 (2015)
- g. AAFP trabajadores/as de temporada y monotributistas: Decreto 592 y 593 (2016)
- h. Modificación AAFP: Decreto 840 (2020)
- i. 1000 días: Ley 27.611 (2020)
- j. Unificación Programa Alimentar y AUH: Resolución Ministerio Desarrollo Social (MDS) 1549 (2021)
- k. Equiparación tope AAFP – piso Impuesto a las Ganancias: Decreto 101 (2023)

CAPÍTULO IV: DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA AUH

4. La inclusión a través de la AUH

4.1 La AUH y su impacto en las condiciones de vida de NNyA

4.2 Las condicionalidades iniciales

4.3 Las modificaciones realizadas durante el gobierno de Mauricio Macri

4.4 Cambio en las condicionalidades a partir del Decreto 840/2020

4.5 Caracterización poblacional de la política en la actualidad

CAPÍTULO V: RESULTADOS E IMPACTO DEL DECRETO 840/2020

5.1 Resultados publicados por la ANSES

5.2 Análisis de impacto de la política sobre la base de los datos disponibles

CAPÍTULO VI: ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS

6. Sobre los entrevistados

6.1 Modalidad de ejecución

6.2 Las preguntas

6.3 Aspectos más relevantes de cada entrevista

6.3.1 Entrevista N° 1

6.3.2 Entrevista N° 2

6.3.3 Entrevista N° 3

6.3.4 Entrevista N° 4

6.4 Conclusiones

CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES PRINCIPALES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXO: GUÍA DE ENTREVISTAS

LISTADO DE SIGLAS

AFF: Asignaciones Familiares Contributivas

AFJP: Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

AUE: Asignación por Embarazo para Protección Social

AUH: Asignación Universal por Hijo para Protección Social

ASPO: Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio

CPI: Certificado de Pre-Identificación

DDJJ: Declaraciones Juradas

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia

FNE: Fondo Nacional de Empleo

IFE: Ingreso Familiar de Emergencia

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OMS: Organización Mundial de la Salud

PNC: Pensiones No Contributivas

RENAPER: Registro Nacional de Personas

SIEMPRO: Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

SIJP: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

SIPA: Sistema Integrado Provisional Argentino

SMVM: Salario Mínimo, Vital y Móvil

SUAF: Sistema Único de Asignaciones Familiares

Agradecimientos

Gracias infinitas a mi familia, por acompañarme en mi trayectoria profesional, especialmente gracias a mi mamá, a mi tía y a mi abuela por confiar siempre en mí. Un “gracias” inmenso a mi compañero de vida, Lucas, sin su comprensión, amor y acompañamiento nada hubiese sido igual. Destaco que, sin mi familia, no hubiese sido posible perseguir mis sueños.

Quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a mi director de tesis, el Mg. Alejandro Calabria. Sus conocimientos, su experiencia y su paciencia durante este proceso hicieron que esto sea posible.

A los/as funcionarios/as de la ANSES: Lucía Corsiglia, Paula Ferro, Lucas Gobbo y Alejandro Calabria; por su buena predisposición para ser partícipes de la investigación, siendo accesibles y generando espacios de comunicación fluidos, facilitando el desarrollo del proceso de campo, guiándome y brindándome datos e información muy valiosa y fundamental para el presente trabajo.

Me gustaría agradecer a la FLACSO y a cada uno/a de los/as docentes que me guiaron en este camino. Agradecerles por permitirme, a lo largo de la carrera de maestría, desarrollarme académicamente desde un espacio de libertad dando lugar al libre desarrollo de cada alumno/a con un pensamiento crítico y dando siempre lugar a las diferencias enriquecedoras.

Un sincero agradecimiento a todos/as mis amigos/as y compañeros/as que estuvieron conmigo en los momentos de estrés y alegría durante este largo camino. Gracias por ser mi punto de apoyo, mi equipo de aliento y, lo más importante, la familia que yo elegí.

Quiero agradecer a mis compañeras de trabajo en el Hospital de Pediatría Garrahan, con quienes paso largas jornadas. Gracias por acompañarme desde el amor en este largo, dificultoso y gratificante proceso que es el trabajo de investigación.

Por último, quisiera expresar mi gratitud y admiración a todas las personas que contribuyeron con el desarrollo de mi investigación. Agradezco a todos/as los/as que me ayudaron a recopilar información y a aquellos que dedicaron su tiempo a revisar mi trabajo. Los comentarios de mejora, las sugerencias de bibliografía, las entrevistas y sendas conversaciones para revisar conceptos, propuestas y análisis son la base de estas páginas. Esta tesis no sería la que es sin sus recomendaciones.

“La ampliación de la asignación familiar a los hijos de desocupados y de sectores de la economía informal que perciban menos del salario mínimo, vital y móvil tiende de la misma manera no a competir en el mercado laboral quitando mano de obra, porque en definitiva lo que pasaba muchas veces con los planes sociales, y se quejaban del sector empresarial, es que no se conseguía mano de obra porque querían seguir con los planes sociales; acá, el que perciba la asignación familiar, cuando consiga trabajo o cuando consiga regularizar su situación, sigue percibiendo esa asignación familiar, por lo cual además es absolutamente complementaria de nuestro proyecto que es lograr trabajo decente para todos los argentinos que es, no tengan dudas, el único instrumento para combatir y erradicar la pobreza. Las sociedades que han alcanzado desarrollo y crecimiento social, ha sido porque han podido generar puestos de trabajo muy bien remunerados y un sistema de seguridad social que ha cubierto a todos los sectores, y hacia eso vamos.”

Cristina Fernández de Kirchner

Discurso en la firma del decreto que inicia la Asignación Universal por Hijo, 29 de octubre de 2009.

INTRODUCCIÓN

A más de 12 años de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) han existido numerosos estudios acerca de la misma, lo que permitió incluso re direccionar y modificar la política, desde población destinataria hasta incluso las condicionalidades para el acceso. Su creación a partir del Decreto 1602/09 significó un cambio de paradigma en la protección social.

Once años después de su implementación, el 4 de noviembre de 2020, en pleno contexto de emergencia sanitaria por la pandemia por COVID-19, el Gobierno Nacional al mando de Alberto Fernández decide implementar una serie de modificaciones en el Régimen de Asignaciones Familiares a través del Decreto 840/2020, con el objetivo de ampliar la cobertura de protección de la seguridad social.

El Decreto 840/2020 dispuso medidas excepcionales, vinculadas con la emergencia, y también mejoras estructurales, tanto en las asignaciones familiares contributivas como en la Asignación Universal por Hijo/a (AUH).

Las medidas excepcionales tuvieron como objetivo garantizar el derecho a la seguridad social de los niños, niñas y adolescentes de los sectores más vulnerables en el contexto de emergencia. En primer lugar, se dieron por cumplidas las corresponsabilidades de salud y educación para 2018 y 2019, se habilitó su acreditación en 2020 mediante DDJJ, y se reincorporaron a la AUH a los y las titulares de derecho suspendidos/as por falta de presentación de Libreta de años anteriores.

Las medidas estructurales, por su parte, introdujeron mejoras en el diseño y proceso de liquidación de las prestaciones, con el fin de ampliar la cobertura y otorgar centralidad a las infancias y adolescencias como sujetos de derecho.

En relación con las asignaciones familiares, se eliminó el control del pago del monotributo para la liquidación, y se dejó de exigir un mínimo de ingresos para el cobro.

En la AUH, se quitó el tope de 5 hijos/as por familia; se modificaron requisitos de residencia a fin de que más niños, niñas y adolescentes puedan acceder, se eliminó la declaración jurada de ingresos y situación laboral como condición para el pago del complemento acumulado del 20% y se dispuso que la falta de presentación de Libreta AUH no implique suspensión del derecho, sino solo la exclusión del cobro del complemento acumulado del 20% de la prestación. A partir de estas modificaciones se pretendió incorporar a más de 700.000 niños, niñas y adolescentes que habían gozado de este derecho pero que, actualmente, lo tenían vulnerados. Además, esta última medida genera que ya no se produzcan interrupciones o bajas en el pago por incumplimiento, sino que se verá afectado ese 20% restante ante las familias que no presenten la documentación mencionada anteriormente.

Analizar este cambio de paradigma respecto al cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación será el eje central para el presente trabajo. Asimismo, se buscará conocer la estrategia y percepción de los/as funcionarios/as y trabajadores/as que han estado a cargo del diseño e implementación de las modificaciones referidas en una de las políticas de inclusión más grandes de la región.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

La presente tesis de maestría se estructura en siete capítulos. Un primer capítulo en donde se plantean los principales ejes de la investigación, los objetivos y las hipótesis. Además, se describe la estrategia metodológica implementada para el desarrollo del trabajo.

En el segundo capítulo, se realiza un breve recorrido histórico sobre el régimen de asignaciones familiares en la Argentina haciendo énfasis la década de los '90' que es precedente esencial del régimen tal lo conocemos hoy en día. Luego, se complementa con el tercer capítulo en el que se realiza una descripción del marco normativo legislativo de las AAF.

Posteriormente, en el cuarto capítulo, se realiza la descripción cualitativa y cuantitativa del desarrollo y la evolución de la Asignación Universal por Hijo desde el año 2009, analizando la evolución de ciertas variables.

En el quinto capítulo se hace un análisis de impacto del decreto propiamente dicho, con énfasis en los resultados en materia de población destinataria y en la incorporación de NNyA que logro alcanzar cada una de las medidas. Posteriormente, en el sexto capítulo se realiza una descripción y un análisis de las entrevistas realizadas a los/as cuatro funcionarios/as que han sido parte de la planificación e implementación del decreto.

Finalmente, en el séptimo y último capítulo de la investigación, se plasman las conclusiones generales del trabajo.

• CAPÍTULO I •

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Preguntas, objetivos e hipótesis

Desde su creación, la Asignación Universal por Hijo ha sido una política destinada a garantizar y universalizar el derecho a la protección social por parte del Estado a cada niño/as a cada hijo/a en la que su padre y/o madre no cuente con empleo registrado. Hasta ese momento, solo los/as trabajadores/as registrados/as percibían un ingreso y los niños/as y adolescentes de los trabajadores/as informales se encontraban sin protección y cobertura.

Si bien la AUH fue implementada hace más de 14 años, tal como fuera mencionado anteriormente el documento intenta analizar el diseño y el impacto que tuvo la implementación del Decreto 840 sancionado en el año 2020 en medio de una pandemia mundial. En ese sentido, la pregunta de investigación que sirve de guía para la presente tesis se plantea:

¿Cuáles han sido los objetivos propuestos y los criterios utilizados para diseñar el Decreto 840/2020 de la Asignación Universal por Hijo y cuáles han sido los resultados y el impacto alcanzados hasta el año 2023?

En el marco de este interrogante, será importante historizar como han ido evolucionando el régimen de las asignaciones familiares en nuestro país y, en especial, cómo ha sido la trayectoria de la asignación desde su implementación.

A su vez, del análisis de las medidas incorporadas en el decreto surgirán otros interrogantes: ¿condicionar un derecho lo vuelve efectivo o, por el contrario, el mismo queda sujeto al cumplimiento de otros derechos? ¿podemos hablar efectivamente de universalización de los

derechos? ¿la asignación estaba sujeta al ejercicio de los derechos de salud y educación? ¿qué sucederá de ahora en más?

Para dar respuesta a estos interrogantes, se plantea como objetivo general evaluar el impacto que tuvo el decreto en términos cualitativos y cuantitativos desde su implementación en 2020 hasta el fin de la gestión del gobierno de Alberto Fernández en el año 2023. Para esto, se trazaron los siguientes objetivos específicos:

1. Indagar los lineamientos generales para el diseño de la política y sus transformaciones a partir de la intervención y articulación de los distintos actores.
2. Analizar el efecto específico que tuvo la política en la población objetivo.
3. Identificar en qué medida consideran que los objetivos propuestos han sido alcanzados.

La hipótesis central del presente trabajo es que las modificaciones implementadas a partir del Decreto 840/2020 dan un giro en la política pública y producen un avance hacia la universalización del derecho para todos/as los/as niños/as y adolescentes de nuestro país, equiparando el régimen de asignaciones familiares entre las familias que se encuentran en el mercado formal de trabajo y aquellas que desarrollan sus labores en la informalidad o que se encuentran desocupadas.

Además, resultará interesante conocer cuál es la concepción sobre la política y sobre los derechos de NNyA que operó durante la gestión para diseñar una política que tiende hacia la universalización y ampliación del derecho a la AUH.

El tratamiento temporal será el análisis a tres años de implementadas las modificaciones. Por un lado, se hará un análisis con recorrido histórico de las asignaciones familiares y, a su vez, se analizarán algunos datos específicos de la evolución de la Asignación Universal por Hijo desde su implementación hasta la actualizada. (2009 – 2023). Respecto a los funcionarios partícipes

del diseño se delimitarán las preguntas entre 2020 (año de la implementación) hasta el 2023, fin de la gestión del gobierno de Alberto Fernández.

1.2 Estrategia metodológica

Con el objeto de dar respuesta al problema de investigación y a los objetivos planteados, se utilizó una estrategia metodológica basada en la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas.

A fin de describir los principales resultados del impacto del Decreto 840/2020, se utilizaron una serie de indicadores cuantitativos: cantidad de NNyA incorporados a la política, evolución de la cantidad de destinatarios, distribución por sexo de los/as padres, madres y/o tutores perceptores de la AUH, cantidad de niños/as incorporados discriminando por medidas implementadas, etc. Para la recolección de estos datos se utilizaron documentos y estadísticas oficiales suministrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Se utilizará un enfoque metodológico mayoritariamente cualitativo a partir de la recolección de información que se realizará a través de entrevistas efectuadas a trabajadores/as y funcionarios/as que han sido parte del diseño e implementación de las modificaciones y se encuentran en la gestión 2019-2023. Asimismo, se implementará el enfoque cuantitativo para desagregar algunos de los datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios.

La información se obtendrá a través de entrevistas que se realizarán a funcionarios públicos de la actual gestión de la ANSES que han sido partícipes del diseño de las modificaciones realizadas a la política implementadas a partir del decreto. Actualmente desarrollan funciones en dicho organismo y vivencian desde la gestión su implementación.

1.3 Fundamentación

El presente proyecto procura brindar la posibilidad de analizar de una manera tanto cualitativa como cuantitativa las modificaciones implementadas a partir del Decreto 840/2020 en una política pública que se ha vuelto central en nuestro país garantizando derechos básicos y universales a las infancias. El proyecto tiene, por lo tanto, dos ejes de análisis, por un lado, la perspectiva de quienes diseñaron e implementaron las modificaciones recientes puestas en marcha en 2020, en un contexto de pandemia por el Covid-19 y, por otro lado, analizar la evolución de ciertas variables que respectan a la población destinataria de la AUH. Este proyecto permite adquirir información sobre una política que, si bien han pasado más de 14 años desde su creación, ha sufrido distintas modificaciones a lo largo de los años, resultando de especial interés este acercamiento a la verdadera universalización que propone el decreto. Con esto, se destaca que la presente tesis aporta como cuestión original datos empíricos actualizados hasta fines del año 2023 inclusive.

Además, busca ser un aporte a la investigación respecto a la concepción de derecho que tuvieron los/as funcionarios/as que se encontraron en la primera línea de gestión y estuvieron a cargo en el diseño e implementación de las modificaciones a ser analizadas. A partir de esto, se buscará arribar a conclusiones y, a su vez, a posibles propuestas para seguir ampliando y garantizando derechos a las infancias y juventudes.

• CAPÍTULO II •

HISTORIA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES EN ARGENTINA

2.1 Inicios de las AAF

Los orígenes de las asignaciones familiares en Argentina se remontan al siglo XX, si bien las primeras formas de institucionalización se produjeron en la década de 1940. Actualmente, el Régimen de Asignaciones Familiares se rige por la Ley 24.714 sancionada en 1996, transformada en profundidad en 2009 con la incorporación de la AUH.

A principios del siglo XX, los debates sobre las protecciones de trabajadores/as estaban influenciadas por corrientes socialistas, conservadoras y liberales y las regulaciones laborales, la seguridad social y el salario mínimo giraban en torno a la idea de protección de la familia trabajadora.

La Ley 10.903 de Patronato de Menores sancionada en 1919, puso en práctica una política de control social de la infancia y tutela de los menores considerados peligrosos en su condición de vagabundos y mendigos. en la década del 20', durante los gobiernos de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear, a partir del impulso de diputados socialistas como Alfredo Palacios y Mario Bravo, se sancionó la ley que limitó la jornada laboral a 8 horas. Además, se otorgó licencia a las mujeres trabajadoras 45 días antes y 60 días después del parto, se legisló la prohibición de despido por contraer matrimonio y se incorporó el subsidio por maternidad (equivalente a un sueldo íntegro) y el derecho de cuidados por parte de un/a médico/a o partera. La Ley 11.317 de 1924, de protección del trabajo de mujeres y niños/as, elevó la edad mínima de contratación. Durante la década del 20' podemos ver la primera ampliación de derechos hacia las infancias.

A partir de la incorporación del “salario familiar” en el Estatuto Bancario en 1936, este pago se extendió a otros convenios colectivos de trabajo. A partir de 1943, con la Secretaria de Trabajo y Previsión al frente, las asignaciones familiares se fueron ampliando y generalizando a otros colectivos de asalariados. De este modo, las asignaciones se focalizaron en trabajadores de menores ingresos con el objetivo de brindarle protección al trabajador en tanto jefe de hogar. (Falappa y Mossier, 2014).

Luego, en 1949, la constitución incorpora en su artículo 37 los derechos del trabajador y aquí el derecho a la seguridad social fue definido como: “El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos periodos de la vida o a las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales”.

A partir del derrocamiento de Juan Domingo Perón y durante la dictadura iniciada en 1957 se crean las Cajas de Asignaciones Familiares de Comercio e Industria, estableciendo un sistema de “fondo compensador”. Las Cajas de AAFF compensaban los aportes a cargo de cada empleador mediante un sistema de reintegros. Buscaba resolver dos cuestiones:

- 1) Incrementar los ingresos mensuales de quienes debían soportar mayores cargas de familia.
- 2) Evitar la discriminación de trabajadores y/o el perjuicio económico de los empleadores al contratar personal con cargas de familia.

Dos años después, en 1959, se sanciona la Ley 16.459 de Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), fijando el calor de la asignación por hijo en el 10%.

En 1968 el régimen argentino unifica, a través de la Ley 18.017, las diversas cajas de Asignaciones Familiares existentes. De este modo, quedan establecidas las siguientes asignaciones: por matrimonio, por maternidad, por nacimiento de hijos/as, por cónyuge, por hijo, por familiar numerosa, por escolaridad primaria y por escolaridad media y superior.

Este régimen funcionó sin cambios significativos hasta noviembre de 1991, cuando se creó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), haciéndose cargo de las funciones que hasta entonces tenían las distintas Cajas de Subsidios Familiares, las cuales fueron disueltas. De este modo, el Estado tomó el control de todo el sistema de asignaciones familiares, centralizando el conjunto de los aportes de la seguridad social. Es importante destacar que estos cambios se dieron en el marco de la profunda reforma del sistema previsional argentino iniciada en 1993 mediante la creación de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La reforma implicó que en 1994 se instaura un sistema previsional mixto, que combinó el régimen público de “reparto” con el régimen de capitalización individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). Este hecho y su posterior transformación son puntos centrales en la historia de nuestro país para comprender la conquista actual del sistema de asignaciones familiares vigente.

En 1996 se sanciona la Ley 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares. Esta ley estableció topes y rangos salariales para el cobro de distintos valores de asignaciones familiares para cada trabajador/a registrado/a. Además, se estableció el 9% de las contribuciones patronales como fuente de financiamiento para esta política.

Luego de la crisis del tequila en México, y las políticas neoliberales llevadas a cabo en la década del '90 en Argentina, la situación laboral y social entro en una fuerte crisis a partir de 1998 llegando a su punto culmine en diciembre de 2001. En este contexto, se empiezan a desarrollar las primeras políticas de planes sociales en el país.

A partir del año 2002, luego de una época de política sociales focalizadas en determinados sectores poblacionales y con el fin de dar respuesta a la terrible situación social y económica que atravesaba nuestro país, se implementa el “Plan Jefes y Jefas de Hogar”. Este utilizaba la exigencia de presentar el certificado de alumno regular con el objetivo de lograr una adecuada focalización de la política. Esto era solamente al momento de la inscripción y no exigía, como lo haría posteriormente la AUH, una certificación sistemática.

A partir del año 2003, con el cambio de gobierno, se irá reorientando la política paulatinamente hacia la universalización. Asimismo, surgen nuevos programas. Uno de ellos es el Programa “Familias para la Inclusión Social” creado en el año 2005. Este programa es el primero que implementa fuertes condicionalidades a nivel nacional y fue un antecedente fundamental para implementar, posteriormente, la AUH.

El Plan Jefes y Jefas se extendió hasta el año 2005, cuando fue reemplazado por el Programa “Familias para la inclusión social”. Dicho programa constaba de un ingreso no remunerativo para mujeres con hijos/as menores y exigía contraprestaciones en salud y educación. Esto, se da en un contexto de una fuerte recuperación de los niveles de empleo, un aumento en el poder adquisitivo del salario con una fuerte disminución de la desocupación. Entre 2003 y 2015, se crearon más de 5 millones de puestos de empleo. Sin embargo, la informalidad laboral nunca descendió del 33%. Es en este contexto que, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, en el año 2008, se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a través de la Ley 26.425.

Esta ley cambió el paradigma de la seguridad social en el país eliminando el sistema mixto previsional creado en la década del '90 y sentando las bases de un sistema con miras en la inclusión social que un año después permitiría la creación de la Asignación Universal por Hijo

para Protección Social que genera un cambio de paradigma en el sistema de asignaciones familiares.

Hasta ese momento, al igual que en el sistema previsional), solo encontraban contención por parte del Estado las familias que se encontraban dentro del sistema formal/registrado; la AUH salda una deuda histórica con los trabajadores de la informalidad transparentando una situación que se vivía hacía décadas en el país.

En noviembre de 2009 entró en vigor la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que implicó la ampliación hacia amplias franjas de la población de uno de los beneficios del régimen contributivo de asignaciones familiares, sólo vigente hasta entonces para los trabajadores empleados en relación de dependencia. En efecto, a través de la creación de la AUH, se extendió la asignación por hijo hacia todos los menores de 18 años o discapacitados cuyos padres o tutores se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales o se desempeñen en la economía informal o en el régimen de casas particulares, siempre que perciban remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil.

A diferencia de la asignación familiar por hijo, la AUH se crea con ciertas condicionalidades que atan el pago del 20% de su valor. La totalidad del valor de la AUH es equivalente al Rango 1 de la AAFP, es decir que se asume que los trabajadores informales que cobren la AUH tienen un ingreso equivalente a los trabajadores formales de menores ingresos que cobran la asignación familiar por hijo correspondiente al Rango 1.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de las condicionalidades que derivaron en las AUH:

	PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR	PROGRAMA FAMILIAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL	ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO
AÑO DE CREACIÓN	2002	2005	2009
CONDICIONALIDADES	Asistencia educativa y sanitaria de los/as niños/as menores de 18 años	Asistencia educativa	Asistencia educativa y sanitaria de los/as niños/as menores de 18 años.
NIVEL DE CONTROL	<u>Bajo</u> : en los 8 años de la política sólo se controló por única vez al 25% de los/as destinatarios/as.	<u>Alto</u> : se controlaba de 2 a 3 veces por año.	<u>Alto</u> : se controlaba de forma anual.
SUSPENSIÓN		En caso de incumplimiento se coordinaban entrevistas domiciliarias para trabajar los casos, la suspensión no se daba de forma automática.	Automático ante la detección del incumplimiento de la condicionalidad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Straschnoy (2015).

2.2 Estructura de las Asignaciones Familiares

En nuestro país, existen dos tipos de cobertura en el sistema de asignaciones familiares. Por un lado, un sistema nacional y por el otro los sistemas provinciales.

Si nos adentramos en el sistema nacional, podemos decir que éste se compone por cuatro subsistemas:

- a. Un sistema contributivo que otorga prestaciones por hijo/a, por hijo/a con discapacidad, prenatal y ayuda escolar a trabajadores/as registrados/as del sector privado en relación de dependencia, a empleados de organismos públicos y a los beneficiarios de la Ley de Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo y los monotributistas.
- b. Un sistema no contributivo para pasivos que otorga prestaciones por hijo/a, hijo/a con discapacidad y ayuda escolar a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez (PNC) y excombatientes de Malvinas.
- c. Un sistema no contributivo de asignación universal incorporado a partir de noviembre de 2009 mediante la Asignación Universal por Hijo Para la Protección Social (Decreto 1609/2009) que incorporó a todos/as los/as niños/as y adolescentes que, hasta ese momento, no se encontraban cubiertos por el Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714/1996).
- d. Deducciones de impuesto a las ganancias que se aplica una reducción en la obligación tributaria a partir de la deducción por hijo en la base imponible del impuesto a las ganancias. Este es un beneficio implícito a partir de la deducción de cada uno de los/as hijos/as que disminuye el impuesto a las ganancias asignado.

Por último, tenemos los Sistemas Provinciales de Asignaciones por Hijo que funciona como un sistema de seguridad social subnacional en el que las provincias se encargan tanto de la recaudación (aportes y contribuciones) como del desembolso de las asignaciones familiares.

La presente investigación hará foco en las asignaciones familiares no contributivas del sistema nacional, la cual implica la extensión de una parte de los beneficios a sectores de la sociedad que no se encontraban cubiertos por no encontrarse inmersos en el mercado formal de trabajo.

Específicamente, nos centraremos en la Asignación Universal por Hijo y en el análisis de las modificaciones incorporadas a la política en el año 2020.

Cabe destacar que, en general, las prestaciones de seguridad social fueron planteadas históricamente sobre la base de modelos de financiamiento contributivos. En estos, trabajadores/as y empleadores/as aportan un porcentaje determinado del salario destinado al financiamiento de los gastos resultantes de las posibles eventualidades.

Los programas de seguridad social en la Argentina son mayoritariamente contributivos, pero ello no implica necesariamente que los beneficios estén ligados proporcionalmente a los aportes y contribuciones, debido a que uno de los principios de la seguridad social es el de solidaridad y ello supone la posibilidad de generar redistribuciones.

2.3 La transformación del sistema previsional argentino y la creación de la AUH

A partir de la crisis del 2001, se observa que el sistema previsional argentino estaba agotado y no era capaz de dar respuesta a la conflictividad y vulnerabilidad social generalizada que acechaba a la Argentina. Es en este contexto de pérdidas de puestos de trabajo, precarización e informalidad laboral que se produce una disminución significativa en la capacidad protectora del Estado, dejando a millones de familias y NNyA sin cobertura. Es en ese momento en el que comienza a debatirse a nivel regional e internacional la idea de universalizar la protección social para hijos/as.

Años más tarde, en 2008, se produce una crisis financiera e internacional que configura un punto de inflexión a nivel mundial. En ese contexto, muchos Estados ven la necesidad de adoptar medidas de protección financiera hacia amplios sectores de la población.

Asimismo, la iniciativa de “Piso de Protección Social” fue adoptada por las Naciones Unidas con el fin de que la protección social para la población en estado de vulnerabilidad social sea extendida a todos los sectores. Esto comprende la garantía de ciertos derechos y servicios esenciales tales como el acceso a la salud, al agua y el saneamiento, a la educación, a una buena alimentación, a la vivienda, entre otros.

En octubre de 2008, el gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentó un proyecto de ley para eliminar el régimen de capitalización, cuyo único resultado había sido beneficiar a bancos y compañías de seguro en perjuicio de los aportantes y del Estado. La Ley 26.425, que creó un régimen previsional público y eliminó el régimen de capitalización, fue sancionada por el Congreso el 20 de noviembre de 2008, dando fin a las AFJP. A partir del 9 de diciembre de 2008, entró en vigencia la ley que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y eliminó el régimen de capitalización, absorbido y sustituido por el régimen de reparto.

En noviembre de 2009 entró en vigor la Asignación Universal por Hijo (AUH), que implicó la ampliación hacia amplias franjas de la población de uno de los beneficios del régimen contributivo de asignaciones familiares, sólo vigente hasta entonces para los trabajadores empleados en relación de dependencia. En efecto, a través de la creación de la AUH se extendió la asignación por hijo hacia todos los menores de 18 años o discapacitados cuyos padres o tutores se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, siempre que perciban remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil.

Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2014), en 1997 la cobertura de las asignaciones familiares era de apenas el 35%. Ya para el año 2010 dicha cobertura había aumentado a casi el 92%. Además, la AUH se convirtió en un programa que constituye un

circulo virtuoso de derechos generando una mejora en los indicadores de pobreza e indigencia e impactando en mejores indicadores en lo que refiere a salud y educación.

La creación de la AUH puso en el foco en dos ejes fundamentales. Por un lado, en la igualación de derechos entre los/as trabajadores/as formales y los/as informales y, por otro la ratificación de que “la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo ya que la asignación universal no implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal” (Decreto 1602/09).

2.4 Las políticas sociales y los distintos paradigmas

Analizar las políticas sociales en nuestro país nos lleva de manera inmediata a estudiar los distintos modelos de desarrollo económico y proceso socio políticos atravesados a lo largo del tiempo.

La discusión sobre la política social y la perspectiva de estas ha atravesado distintas vertientes a través de los años y, muchos autores, identifican tres perspectivas claramente diferenciadas:

1. Perspectiva de la individualización del riesgo o focalizadora: concibe a las acciones del Estado desde un rol marginal y compensatorio. La política social es vista desde un rol asistencialista es entendida como el conjunto de intervenciones públicas para asistir a las personas buscando disminuir el estado de riesgo y darle apoyo a los pobres que se encuentran en una situación crítica. Esta perspectiva se aplicó en periodos neoliberales.
2. Perspectiva del seguro social: sostiene que las prestaciones sociales deben estar destinadas a determinados grupos de trabajadores/as. La política social es vista como un conjunto de programas vinculados a paliar las contingencias que no puede resolver el mercado de trabajo, tales como: la enfermedad, el desempleo y la vejez.

3. Perspectiva de Derechos: la política social es vista como “un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejes, desempleo y la exclusión social, así como programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y vivienda a precios razonables” (Tirenni, 2010)

Este último paradigma le da el rol al Estado de garante de derechos y propone, en cierta medida, la universalización de los mismos a partir de políticas públicas efectivas que sienten y establezcan un piso mínimo de derechos fundamentales para todos y todas. El mismo comienza a implementarse con fuerza a partir del año 2003, luego de años de crisis y de un incremento significativo del deterioro social de amplios sectores de la población que habían sido empujados a la pobreza y exclusión producto de políticas neoliberales. Por consiguiente, la Asignación Universal por Hijo surgirá en un contexto de ampliación de derechos y universalización de las políticas sociales a fin de restituir a amplios sectores de la población derechos humanos básicos.

2.5 La vulnerabilidad como problemática social¹

El concepto de vulnerabilidad social posee dos componentes explicativos elementales. Por un lado, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida por el impacto negativo provocado por algún tipo de evento socio económico de carácter traumático y; por el otro, los esfuerzos, recursos y estrategias para enfrentarlos.

¹Pizarro (2001).

Para el presente trabajo, se tomará la vulnerabilidad social de los grupos socialmente excluidos en materia de salud, educación y condiciones socioeconómicas, en lo que nos adentraremos más adelante. Asimismo, se analizarán los recursos estatales para afrontar la exclusión de la población destinataria a través de la Asignación Universal por Hijo y el impacto que la misma tiene en la población específicamente a partir de las últimas modificaciones que la política ha sufrido.

Hablaremos de vulnerabilidad y no de pobreza, haciendo énfasis en el especial cambio de paradigma que hace ya varios años viene generándose. Hablar de pobreza califica de forma descriptiva determinados atributos de personas, familias o grupos, pero sin dar mayor cuenta de los procesos causales que dieron origen. La vulnerabilidad, en cambio, hace referencia al carácter estructural y a las instituciones sociales y económicas y, al impacto que éstas tienen sobre la población.

2.6 Los derechos sociales

El Derecho Social es usualmente identificado con el Derecho del Trabajo y con el Derecho de la Seguridad Social. Los Derechos Sociales, pertenecen al conjunto de derechos llamados de “segunda generación”, relacionados con la equidad e igualdad y, comenzaron a ser reconocidos por los Estados Nacionales a partir de la Segunda Guerra Mundial. Comprenden el derecho a la vivienda, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a huelga, a la ciencia, a la cultura y a las prestaciones por desempleo.

Por lo tanto, la AUH atiende algunos de estos derechos. En el presente trabajo nos centraremos en el derecho a la salud y a la educación como pilares fundamentales para todos/as los/as niños/as y adolescentes que residen en nuestro país.

El derecho a la educación en Argentina es reconocido desde el Estado Nacional y Provincial, quienes deben asegurar la gratuidad, laicidad y el acceso a todos los niveles del sistema educativo para toda la población que vive en el país. A partir del año 2006, la educación en nuestro país es obligatoria a partir de los 4 años y, hasta completar el nivel secundario.

Íntimamente vinculado se encuentra el derecho a la salud, también derecho humano básico de segunda generación. La Organización Mundial de la Salud (OMS) definió en 1946 a la salud en sentido amplio como: "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". En este marco, la AUH hace eje en el cumplimiento del calendario de vacunación obligatorio, realizando un abordaje integral preventivo desde las primeras infancias.

• CAPÍTULO III •

MARCO NORMATIVO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

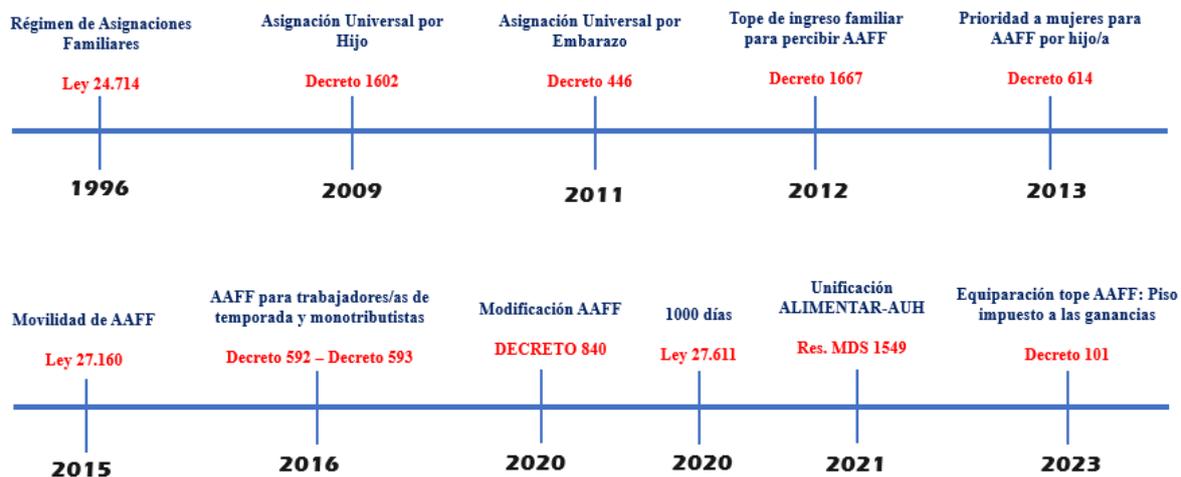
El régimen de Asignaciones familiares tiene su origen en la década de 1940 cuando algunas empresas privadas otorgaban subsidios a sus empleados con hijos. Poco tiempo después, en 1945, el Estado Nacional incorpora estas mismas prestaciones para los empleados en el extremo inferior del escalafón. En la década siguiente algunos gremios consiguieron incorporar las asignaciones a las negociaciones salariales, comprometiendo a la patronal a pagar un plus salarial por hijo del trabajador, lo que marcó el carácter contributivo del sistema. Las primeras cajas de subsidios familiares se crearon en 1957 (para las siguientes ramas: comercio, luego industria y pocos años más tarde la de estiba), institucionalizándose así el régimen. En 1969 la Ley 18.017 uniforma el sistema, y amplía el abanico de prestaciones con el objetivo de mitigar los efectos del aumento de miembros en el hogar en los presupuestos de los hogares que transitan diferentes etapas de su ciclo vital. La Asignación Familiar por Hijo tenía carácter universal para los asalariados registrados y consistía en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años.

En 1973 se extiende el alcance de las prestaciones a los pasivos. En 1991, con la presidencia de Carlos Menem, se disuelven las Cajas de Subsidios Familiares y pasa a depender de la ANSES, manteniendo su carácter contributivo.

En el siguiente apartado, analizaremos el marco normativo legislativo existente en las AAFF a partir del año 1996, momento en el que se sanciona la Ley 24.714 que dio lugar a un régimen normativo nuevo que comprendió un subsistema contributivo para trabajadores en relación de dependencia del sector privado beneficiarios de la Ley de Riesgos de Trabajo y del Seguro por Desempleo. Posteriormente, a partir del año 2009, comienza una etapa distinta en nuestro país

con la sanción de le AUH y una nueva perspectiva de derechos que comienza a gestarse y se desarrolla en los años subsiguientes como analizaremos a continuación:

Evolución por años de la normativa de AAFP



Fuente: Elaboración propia.

a. Régimen de las AAFP: Ley 24.714 (1996)

En 1996, bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem, se sancionó la Ley 24.714 de Régimen Nacional de Asignaciones Familiares. Esta ley, derogó la legislación de 1968.

En ella, se definieron dos subsistemas de asignaciones familiares: uno destinado a trabajadores/as formales y en relación de dependencia tanto del sector público como privado y a personas con cobertura de la Ley de Riesgo de Trabajo y Prestación por Desempleo. Por otro lado, un sistema no contributivo para titulares del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), hoy SIPA, y para titulares de Pensiones No Contributivas por Invalidez. Si bien esta legislación logró ampliar la cobertura, la realidad es que amplios sectores de la informalidad continuaron excluidos de cobertura, tales como: personas desocupadas,

empleadas en el servicio doméstico, o trabajadoras y trabajadores de la economía informal quedaban fuera de la cobertura de este régimen.

Con este nuevo régimen, el financiamiento continuó a cargo de una contribución patronal, fijada en el 9% del total de las remuneraciones. El 7,5% se destinó exclusivamente a Asignaciones Familiares y el 1,5% restante al Fondo Nacional de Empleo (FNE), con el objeto de financiar programas y prestaciones como la Prestación por Desempleo.

Esta reforma implicó también el recorte de algunas prestaciones y el establecimiento de escalas y un tope máximo salarial para acceder a los distintos valores de las asignaciones por hija o hijo.

La composición de las prestaciones incluía: las asignaciones por hija/o, asignación por hija/o con discapacidad, prenatal, por ayuda escolar, por maternidad, por nacimiento, por adopción y por matrimonio.

b. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Decreto 1602 (2009)

En octubre de 2009, mediante del Decreto 1602, se pone en marcha la Asignación Universal Por Hijo para Protección Social; produciéndose un real cambio de paradigma en el régimen de asignaciones familiares conocido e implementado hasta ese momento. Hasta ese momento, la cobertura era únicamente para hijos/as de trabajadores/as asalariados registrados o que estuvieran percibiendo prestación por desempleo.

Hasta aquel momento, los hijos/as de los grupos familiares que estaban desocupados o que se desempeñaban en la economía informal no se encontraban cubiertos, es a partir de la implementación de la AUH que comienza a darse cobertura a estos grupos poblaciones, consolidándose un nuevo paradigma de la seguridad social.

La implementación de la AUH y su correspondiente decreto toma como eje la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentran en el territorio de la República Argentina, sancionada en 2005. La misma incorpora un nuevo paradigma de la infancia colocando a los/as niños/as como sujetos de derecho.

A partir de esto, se determina en el punto c. del decreto la creación de: "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."

c. Asignación por Embarazo para Protección Social: Decreto 446 (2011)

A dos años de la implementación de la AUH, en 2011, se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE). La misma consistió en 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. La AUE fue un híbrido que combinó la prestación prenatal, abonada durante los meses de embarazo, y la asignación por nacimiento.

d. Ingreso familiar como tope para percibir AAFP: Decreto 1667 (2012)

En el año 2012, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se introdujeron cambios en los beneficios y en la cobertura de las asignaciones contributivas. Por un lado, comenzó a computarse el ingreso total familiar a fin de establecer el tramo salarial y el beneficio asociado. Además, se creó una cuarta categoría de tramo salarial.

El cómputo de ingresos paso a ser tomado a partir del ingreso total del grupo familiar (IGF), para el cálculo de los tramos de ingresos y de eso depende, de forma decreciente, el monto de la asignación. Anteriormente, el monto de la AUH dependía del salario del/la titular del beneficio. En aquellos casos en los que ambos tuvieran empleos formales, se consideraba como titular al del menor salario de los dos.

La medida pretendía evitar que se dedujeran cargas de familia del impuesto a las ganancias y a la vez se cobrase el beneficio de la AAFP. Asimismo, también apuntaba a eliminar inequidades horizontales en el que dos familias con ingresos similares percibían distinto monto de asignación. Lógicamente, esto implicó que algunos grupos familiares pasaron a un tramo de ingresos superior al que se encontraban produciéndose una disminución en el monto percibido dado que se contabilizaron ambos ingresos.

e. Prioridad a mujeres para percibir AAFP por Hijo/a: Decreto 614 (2013)

En el año 2013 se estableció la prioridad de la titularidad femenina para todas las prestaciones, tal como estaba vigente en la AUH. Si bien existen distintas opiniones encontradas al respecto, dado que existe quienes expresan que esto no hizo más que naturalizar y reforzar los estereotipos respecto a las tareas de cuidado endilgándole dicho rol a las madres, considero menester señalar que la presente medida no hizo más que poner en agenda una problemática

existente y poner en valor las tareas de cuidado realizadas por las madres; entendiendo las brechas de género existentes en nuestra sociedad y considerando que son las madres las que, lamentablemente, ejercen de manera mayoritaria e inequitativa las tareas de cuidado.

La presente medida reconoció la tarea que en general realizan las mujeres y sobre todo protegió los ingresos ante situaciones de violencia o ruptura de la convivencia.

f. Movilidad AAFP: Ley 27.160 (2015)

En 2015 se modificó el criterio de actualización que, hasta ese momento, no seguía una regla fija, sino que se hacía discrecionalmente por decreto. La Ley 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. Esto significa que se implementarían dos aumentos semestrales, en los meses de marzo y septiembre, mediante una fórmula que consideraba variables como la recaudación impositiva, la cantidad de beneficios previsionales y la evolución de los salarios.

g. AAFP trabajadores/as de temporada y monotributistas: Decretos 592 y 593 (2016)

Durante la presidencia de Mauricio Macri, se implementaron dos medidas sustanciales en la AUH. En 2016, a poco de asumir la presidencia, mediante el Decreto 593, se incorporó a los trabajadores monotributistas al régimen de asignaciones familiares, excluyendo únicamente a las dos categorías de mayor nivel de ingresos. Las medidas implementadas por el gobierno produjeron un significativo salto de cobertura generándose la incorporación de más de 400 mil NNyA. A su vez, el Decreto 592 permitió que los trabajadores temporarios puedan mantener las AAFP siempre y cuando hayan trabajado 3 meses continuos en el período de 12 meses.

h. Modificación AAFF: Decreto 840 (2020)

Este decreto dispuso medidas excepcionales, vinculadas con la emergencia, y también mejoras estructurales, tanto en las asignaciones familiares contributivas como en la Asignación Universal por Hijo/a (AUH).

Las medidas excepcionales tuvieron como objetivo garantizar el derecho a la seguridad social de los niños, niñas y adolescentes de los sectores más vulnerables en el contexto de emergencia. Para ello, se dieron por cumplidas las corresponsabilidades de salud y educación para 2018 y 2019, se habilitó su acreditación en 2020 mediante DDJJ, y se reincorporaron a la AUH a los y las titulares de derecho suspendidos/as por falta de presentación de Libreta de años anteriores.

Las medidas estructurales, por su parte, introdujeron mejoras en el diseño y proceso de liquidación de las prestaciones, con el fin de ampliar la cobertura y otorgar centralidad a las infancias y adolescencias como sujetos de derecho.

En relación con las asignaciones familiares, se eliminó el control del pago del monotributo para la liquidación, y se dejó de exigir un mínimo de ingresos para el cobro.

En la AUH, se quitó el tope de 5 hijos/as por familia; se modificaron requisitos de residencia a fin de que más niños, niñas y adolescentes puedan acceder, se eliminó la DDJJ de ingresos y situación laboral como condición para el pago del complemento acumulado del 20% y se dispuso que la falta de presentación de Libreta AUH no implique suspensión del derecho, sino solo la exclusión del cobro del complemento acumulado del 20% de la prestación.

i. Plan 1000 Días: Ley 27.611 (2020)

En diciembre de 2020, el gobierno de Alberto Fernández logró la sanción de la Ley 27.611 de “Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia”,

conocida como Ley 1000 días. Esta ley tiene como objetivo proteger, fortalecer y acompañar el cuidado integral de la vida y la salud de las personas gestantes y los/as niños/as en sus primeros 3 años.

Como política, la ley creó el “Complemento Leche” cuya función es garantizar a niños/as de hasta 3 años de edad que perciben la AUH y a personas gestantes, la provisión de leche y otros alimentos saludables que protejan y garanticen la nutrición durante el periodo de gestación y la primera infancia. A su vez, elimino el requisito que establecía que las personas debían tener 6 meses de antigüedad en el trabajo para percibir la asignación por Nacimiento.

Por otro lado, en 2021, se implementó la Asignación por Cuidado de Salud Integral, para beneficiarios de la AUH de hasta 3 años de edad que cumplimenten con el calendario de vacunación y los controles de salud correspondientes. El mismo se abona una vez por año y el monto corresponde con el mayor valor de la asignación percibida en el año anterior al de pago.

Se la llama ley de los mil días dado que ese plazo hace referencia al tiempo aproximado en el que transcurre el embarazo, nacimiento y hasta los 3 años de vida del/la niño/a. Este es un período fundamental porque tiene efectos esenciales en la salud integral tanto en ese presente como en el futuro de las personas. La centralidad radica en comprender que lo que se haga hoy para cuidar a las personas durante los 1000 días, tendrá efectos en el resto de sus vidas, e incluso en las generaciones futuras.

Cuidar la salud de manera integral y los procesos de salud/enfermedad, promover una vida saludable, prevenir enfermedades, lesiones, violencias, reaprender a jugar y disfrutar con las infancias es tener una comprensión integral de esta etapa vital, entendiéndolo como un proceso continuo.

j. Unificación Programa Alimentar y AUH: Resolución Ministerio Desarrollo Social (MDS) 1549 (2021)

El Programa Alimentar fue una de las primeras medidas implementadas por el gobierno de Alberto Fernández en un contexto de emergencia alimentaria con índices críticos de pobreza infantil, heredados de los cuatro años de gobierno neoliberal. Por lo tanto, en enero de 2020 se implementa la presente medida orientada a acompañar a las familias y brindar protección alimentaria a NNyA. Su importancia se magnificó a partir de la emergencia socio sanitaria producto de la pandemia por Covid-19.

A partir de noviembre de 2021, se unificó el pago del Programa Alimentar a través de la ANSES. Esta decisión generó menores costos bancarios y una administración más eficiente del programa. Además, permitió una mejor organización de los ingresos mensuales de las familias incrementando las posibilidades de consumo.

k. Equiparación tope AAFF – piso Impuesto a las Ganancias: Decreto 101 (2023)

Los/as trabajadores que pagan Impuesto a las Ganancias tienen implícita la cobertura de protección social para sus hijos/as a partir de la posibilidad de deducción de las cargas de ese tributo.

Como precedente, debemos considerar que en el mes de abril de 2021 se crea el concepto de Deducción Especial Incrementada. Esta medida hizo que una gran cantidad de trabajadores/as dejaran de ser alcanzados por el impuesto a las ganancias.

En marzo de 2023, a partir de la sanción del Decreto 101, se equiparó el tope de ingresos para percibir Asignaciones Familiares con el monto de la Deducción Especial Incrementada. Esta

decisión permitió incorporar a alrededor de 900 mil NNyA al derecho de la seguridad social, a través de una cobertura explícita como es el pago de la asignación.

Por otro lado, a partir del mes de octubre de 2023, el piso del Impuesto a las Ganancias pasó a ser de 15 salarios mínimos, vitales y móviles estableciéndose un monto, en ese momento, de \$1.980.000. Además, para 2024, de acuerdo a la Ley 27.725, se implementará la eliminación del impuesto a las ganancias de quienes pertenecen a la cuarta categoría y todos los NNyA del país quedarían cubiertos por la seguridad social, universalizando el derecho.

• CAPÍTULO IV •

DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA AUH

4. La inclusión a través de la AUH²

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social implementada desde el año 2009, representa una de las medidas de política social más importante y sin precedentes en nuestro país. Significa el reconocimiento de determinados derechos sociales a niños, niñas y adolescentes a estar incluidos y garantiza condiciones mínimas para todos/as. La visión de la protección social desde la perspectiva de derechos comienza a tomar real forma a partir de la implementación de la AUH (Decreto 1602/09). La asignación no es solamente un ingreso familiar adicional, sino que el mismo no está sujeto a los cambiantes contextos laborales y macroeconómicos, con la previsibilidad que eso genera en hogares con elevada vulnerabilidad. Esto es fundamental, sobre todo, si tenemos en cuenta que lo perciben familias que se encuentran en la informalidad laboral, donde la inestabilidad de la misma suele ser mucho mayor que en el mercado formal de trabajo. Además, evita la estigmatización de los programas sociales focalizados ya que no se trata de un programa social enfocado hacia las personas “pobres o indigentes” sino que garantiza derechos bajo la modalidad de una asignación familiar, históricamente relegados a los sectores de mayores recursos.

Es una política que pone el eje en la universalidad. Es decir, sienta una base mínima de derechos sociales (salud, educación y alimentación) para todos aquellos niños/as y adolescentes cuyos padres y/o madres han quedado excluidos del mercado formal de trabajo o que no alcanzan las condiciones mínimas y por esto se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

²ANSES (2012).

La AUH recoge la historia reciente de los/as trabajadores/as argentinos/as y adapta el alcance de la protección social a la realidad sociopolítica actual. Durante las últimas décadas del siglo XX, la flexibilización laboral, el desempleo y la informalidad han generado estragos en amplios sectores de nuestra población producto de las políticas neoliberales. A través de esta política se logró llegar a estos sectores buscando la inclusión no solo educativa sino también sanitaria.

La Asignación Universal por Hijo se ha ido consolidando, ampliando e interrelacionando con la garantía de otros derechos a lo largo de los años, articulándose con la incorporación e implementación de otros programas. Un ejemplo de esto es la creación de la Asignación por Embarazo para Protección Social (2011). Tanto la AUH como la AUE estuvieron fuertemente relacionadas al Programa Nacer/Sumar (2014).

Años más tarde, programas tales como Conectar Igualdad (2010) y Progresar (2014) fueron parte de esta ampliación de derechos en lo digital y educativo ampliando la accesibilidad de estos derechos. Por otro lado, la Tarjeta Alimentar (2020), en el Plan Nacional de Argentina contra el Hambre, también se gestionó a través de la AUH.

Por último, es fundamental tener en cuenta que la AUH es un Programa de Transferencia Condicionada (PTC). Los PTC son uno de los componentes de un sistema de protección social y pertenecen a regímenes no contributivos, por lo que están destinados a proteger a las personas más pobres y vulnerables de la sociedad. Generalmente, estos programas se construyen bajo criterios de condicionalidad y de transferencia directa. La condicionalidad consta del cumplimiento de determinadas metas (por lo general, vinculadas a cuestiones sanitarias, educativas o laborales) por parte de los/as destinatarios/as. En algunos casos, el total de la transferencia se encuentra condicionada al cumplimiento de estas metas, mientras que, en otros casos, solo un porcentaje siendo este último el caso de la asignación. Analizar las

condicionalidades a las que se ha encontrado la AUH y su población destinataria, y sus recientes modificaciones será el eje de la presente sección de este documento de trabajo.

4.1 La AUH y su impacto en las condiciones de vida de NNyA³

A partir de las condicionalidades presentadas anteriormente respecto al cobro de la AUH podemos decir que se ha esperado, a partir de su implementación en el año 2009, mejoras en determinados indicadores. Estos incluyen desde la tasa de mortalidad infantil hasta mejoras en las condiciones de salud y educación.

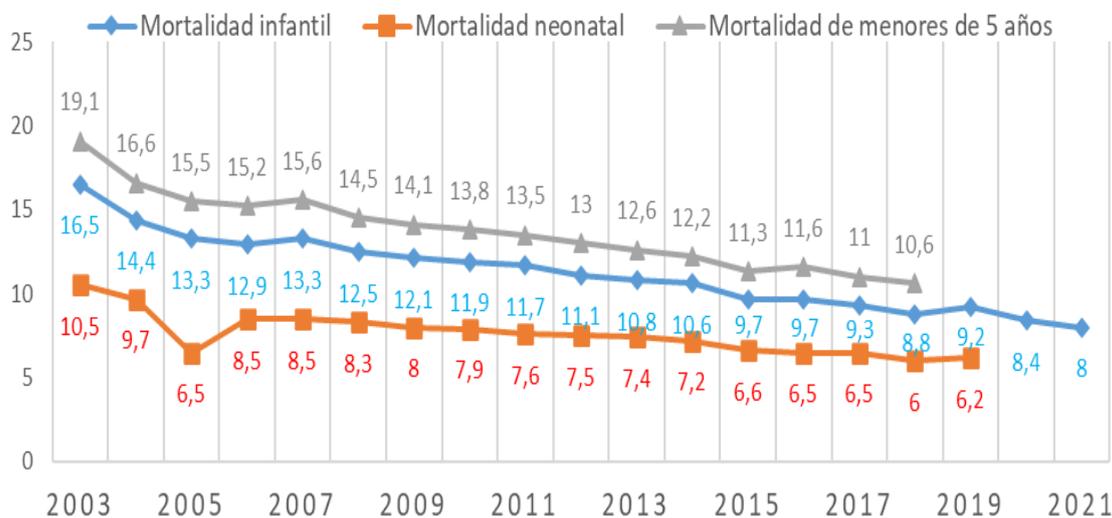
Tal como observamos a continuación, el siguiente gráfico muestra la evolución de las tasas de mortalidad en infantes desde el año 2003 hasta la última información disponible. En el mismo se presentan la tasa de mortalidad infantil (muerte de menores de un año), la tasa de mortalidad neonatal (aquellas muertes que se producen durante los primeros 27 días de vida) y la mortalidad en niños/as menores de 5 años.

Como podemos ver, desde el 2003 hasta el 2021 se ha producido una disminución significativa en la tasa de mortalidad infantil, pasando en 16,5 a 8, mostrando una reducción de más de 8 puntos porcentuales a lo largo de 18 años. Esto, al igual que otros indicadores, es coincidente con una mayor inversión en salud y en una serie de mejoras de las condiciones de vida de la población. Teniendo en cuenta que la AUH comienza a implementarse en el año 2009, se observa que, a partir de allí, la tasa de mortalidad muestra una disminución constante sin ningún año en que la misma haya aumentado desde entonces.

³ANSES, CEDLAS, UNICEF y CONICET (2017).

Por otro lado, lo mismo sucede con la tasa de mortalidad en menores de 5 años. La misma disminuyó casi 9 puntos porcentuales en 16 años.

Gráfico 1. Evolución de las tasas de mortalidad en infantes por cada mil nacidos. Período 2003-2021.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de MSAL (2021).

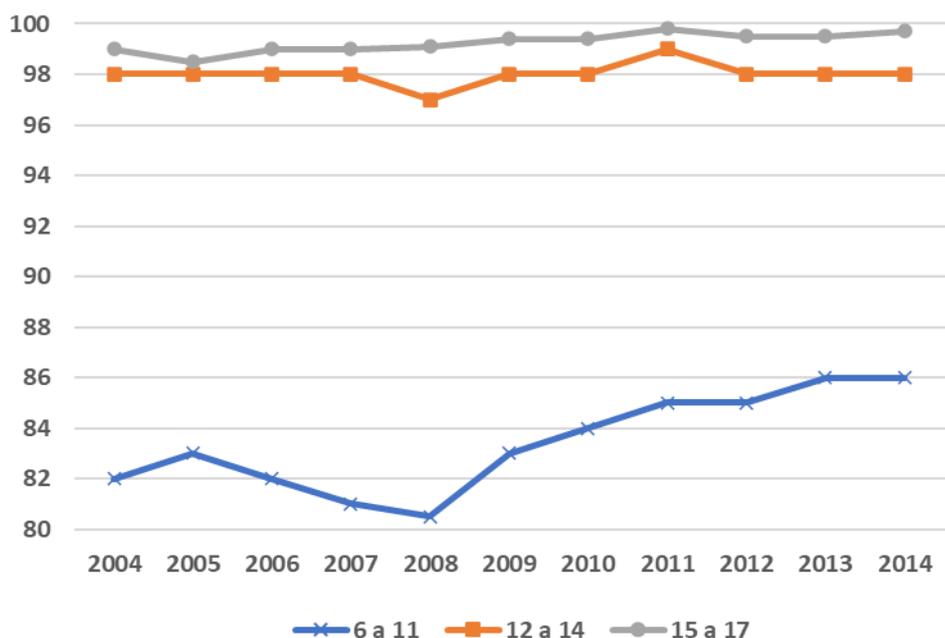
Por otro lado, otro indicador esencial al momento de analizar la implementación de la AUH, son los aspectos referentes a lo educativo en NNyA y, de ellos, un aspecto fundamental es la tasa de asistencia escolar.

En el Gráfico 2 se presentan las tasas de asistencia escolar neta para niños/as y adolescentes de tres grupos de edad: 6 a 11 años (Nivel Primario), 12 a 14 años (Ciclo Secundario Básico) y 15 a 17 años (Ciclo Secundario Orientador).

Como podemos observar, hacia 2004 las tasas de asistencia para la Primaria y el Secundario básico estaban por encima del 97% y se mantuvieron relativamente constantes durante toda la década. Por su parte, la tasa de asistencia neta del grupo de jóvenes de entre 15 y 17 años en 2004 eran mucho más bajas (82%). Esta tasa permaneció relativamente estable hasta 2009 y, en 2014, llegó a 86,6%; mostrando un crecimiento mayor a 4 puntos porcentuales en tan solo 5 años.

De este modo, podemos inferir que la AUH ha logrado generar cambios positivos en las tasas de escolaridad del grupo de jóvenes perteneciente al Secundario Orientador. Las tasas ya eran altas para los niveles de Primaria y Secundaria Básica, y se mantuvieron así, pero, seguramente la AUH haya aportado a disminuir la deserción escolar en los jóvenes de la franja etaria mencionada.

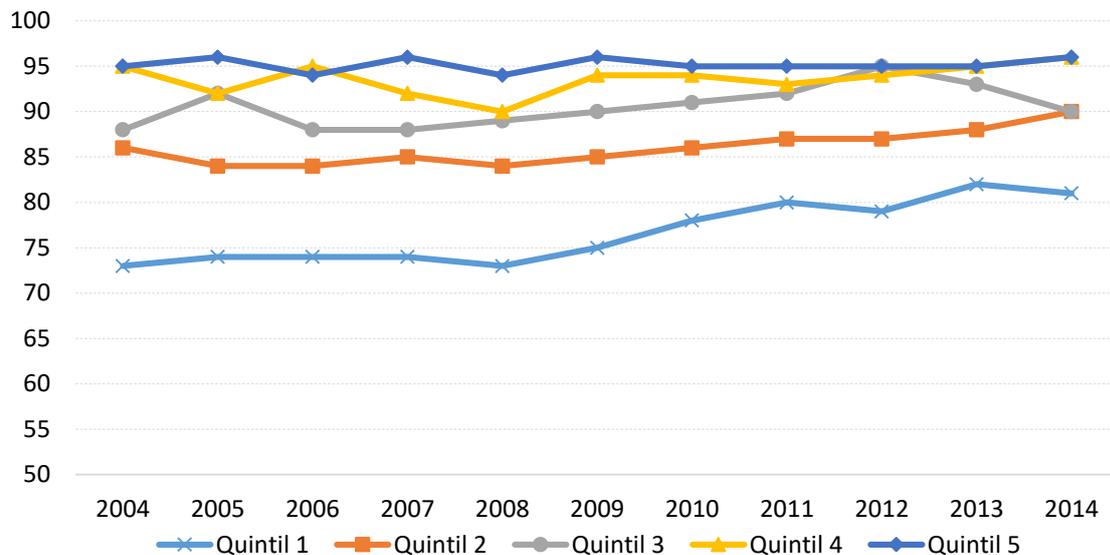
Gráfico 2. Tasa de asistencia escolar neta por grupo etario. Período 2004-2014.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

A su vez, se observa en el gráfico número 3, como el impacto de la AUH fue más determinante en las familias con menores ingresos. Específicamente, en la población de 15 a 17 años, en el 20% más pobre de la población, la tasa de asistencia escolar neta pasó del 74% en el 2008 al 82% en el 2014. Un aumento de 8p.p. Por su parte, en el segundo quintil la asistencia escolar neta para ese grupo etario pasó de 84% a 90% entre 2008 y 2014. Ya en los hogares de mayores ingresos el ascenso no es tan marcado, lo que refleja, según Garganta, Gasparini, y Marchionni, (2015), el impacto de la AUH en esa población.

Gráfico 3. Tasas de asistencia escolar neta para jóvenes de 15 a 17 años, por quintil de ingreso per cápita familiar. Período 2004-2014.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Garganta, Gasparini, y Marchionni, (2015).

Respecto a las condicionalidades sanitarias, podemos decir que estas buscan intervenir en el capital humano rompiendo con la reproducción intergeneracional de la pobreza. A través de la obligatoriedad respecto con el calendario de vacunación, se buscó disminuir la morbi/mortalidad materno-infantil. A su vez, permitió inducir el registro de los nacimientos y la acreditación de una identidad, garantizando que cada niño/a receptor/a de la AUH cuente con Documento Nacional de Identidad (DNI).

4.2 Las condicionalidades iniciales

En sus inicios, la asignación planteaba ciertas condicionalidades: los/as destinatarios/as debían acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio de sus hijos/as y, para aquellos/as niños/as en edad escolar era necesario certificar, a su vez, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

De este modo, los adultos responsables percibían el 80% del monto de la prestación de forma directa mientras que, el 20% restante de cada mes quedaba reservado y era retirado una vez por

año cuando se demuestre que el/la niño/a o adolescente concurrió a la escuela y cumplió tanto con los controles sanitarios como con el plan de vacunación.

El cumplimiento de las condicionalidades mencionadas se acreditaba, mayormente, en marzo de cada año a través de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, un ejemplar único para cada niño/a y adolescente menor de 18 años que certificaba los requisitos indispensables para recibir la AUH.

4.3 Las modificaciones realizadas durante el Gobierno de Mauricio Macri

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), la cobertura otorgada por la AAFP se amplió considerablemente. A partir de su promesa, pobreza cero y dada la implementación de sus políticas de corte neoliberal que incrementaban la exclusión y la pobreza. Macri decidió ampliar la cobertura de la AAFP.

Durante su primer año de gestión, en diciembre de 2016, se amplió la cobertura a monotributistas de ciertas categorías. Al mismo tiempo, se incorporó a trabajadores temporarios dentro de esta política.

Otra de las modificaciones incorporadas fue el cese de la incompatibilidad de la asignación con otras prestaciones. Además, se modificó la fórmula de movilidad de los montos del programa. Cambio que se introdujo en la reforma previsional del año 2017, lo cual significó una pérdida en el poder real de los montos percibidos de la AUH y las asignaciones familiares en general.

4.4 Cambio en las condicionalidades a partir del Decreto 840/2020⁴

A partir del 2020 entró en vigor el decreto que implementó grandes modificaciones en la Asignación Universal por Hijo. En un contexto de pandemia, y luego de cuatro años de un gobierno neoliberal que dejó consecuencias sociales y económicas nefastas, se decidió desde el gobierno nacional incorporar una serie de modificaciones al régimen de asignaciones familiares. Esta modificación tuvo como fin último incluir aproximadamente a un 10% de la población destinataria que, si bien en el pasado había percibido la Asignación había quedado excluida por incumplimiento: ya sea por el no pago de las familias respecto al monotributo social o por no presentar el cumplimiento de las condicionales, entre otros factores. De acuerdo a datos del INDEC, en el segundo semestre del 2020 el 57,7% de las niñas, niños y adolescentes de hasta 14 años eran pobres. A su vez, en el cuarto trimestre de 2020, las mujeres entre los 14 y 29 años alcanzaron una tasa de desocupación del 26%. En pleno contexto de emergencia sanitaria, y en pos de proteger a la población de nuestro país, el Estado puso en marcha una serie de políticas públicas destinadas a aquellas y aquellos que se vieron más afectados por la pandemia. El Decreto 840/2020 fue una política clave para evitar que muchas familias fueran excluidas del sistema de protección social y a la vez introdujo ampliaciones en el sistema, transformando la política de acceso y otorgándole centralidad a las infancias y adolescencias como sujetos de derecho.

Las medidas comprendidas en el Decreto 840/2020 apuntaron a dos grandes objetivos:

- Asegurar la permanencia dentro de la protección que brinda la Seguridad Social a cientos de miles de niñas, niños y adolescentes.
- Incluir a aquellas familias que no tenían acceso a este derecho.

⁴ANSES (2021b).

Dentro de las medidas de permanencia, podemos identificar las siguientes:

A. Se garantizó la permanencia dentro de la Seguridad Social de miles de niñas y niños durante la emergencia sanitaria:

El contexto de la pandemia Covid-19 imposibilitó en muchos casos la presentación de los controles de educación, salud y vacunación necesarios para mantener el cobro mensual de la AUH y recibir el 20% que se retiene durante el año y se paga tras la presentación de la Libreta. Frente a esta situación, se buscó garantizar la permanencia de millones de niñas, niños y adolescentes que se encontraban en riesgo de perder su Asignación Universal por Hija/o, dando por cumplidas de forma excepcional estas condicionalidades.

B. Se aseguró la continuidad del pago de las asignaciones familiares a trabajadoras/es en relación de dependencia:

Otra de las modificaciones estructurales que se introdujeron con el Decreto 840/2020 fue la eliminación de la Declaración Jurada de ingresos y situación laboral, que era un requisito para la puesta al pago de asignaciones familiares.

Esto significó una mejora significativa que simplificó el acceso al derecho a la Seguridad Social, evitando trámites innecesarios a los/as titulares que ya cumplen con los controles de derecho relativos a ingresos y condición laboral.

C. Garantizar la permanencia del cobro de asignaciones para monotributistas:

En el caso en que los padres o madres monotributistas que registraban deuda o se habían atrasado con el pago mensual del monotributo, las asignaciones familiares siguieron siendo un derecho de sus hijas e hijos. Antes del Decreto 840/2020, el acceso a las asignaciones estaba sujeto al cumplimiento efectivo de las cargas mensuales ante AFIP.

Respecto a las medidas de inclusión, las mismas comprenden:

D. Se garantizó la cobertura de aquellas niñas, niños y adolescentes que habían perdido el derecho a la Seguridad Social:

Se dispuso que las AUH suspendidas por falta de presentación de libretas de 2017 o años anteriores, fueran dadas de alta nuevamente y de forma excepcional, mediante la presentación de una declaración jurada por parte de el/la titular del derecho en una oficina de la ANSES.

E. Se incluyó a los/as niños/as y adolescentes con padres o madres sin DNI:

El Certificado de Pre-Identificación (CPI) fue implementado por RENAPER (Disposición 1056/20) para que personas actualmente indocumentadas puedan acceder a derechos básicos mientras realizan el trámite de inscripción tardía de nacimiento ante el Registro Civil. Esta herramienta fue incorporada por la ANSES (Resolución 388/20) para completar la información familiar de niñas, niños y adolescentes que no tenían acceso a las asignaciones.

F. Se amplió la a cobertura para hijas e hijos de familias numerosas:

Anteriormente, la AUH tenía un máximo de hasta 5 hijas/os por familia. El Decreto 840/2020 permitió que familias con más de 5 hijas/os pudieran acceder a la AUH independientemente de cuántos sean.

G. Se modificó los requisitos de residencia para los/as niños/as nacidos en Argentina de madres y padres extranjeros:

Todas las niñas y niños nacidos en la Argentina pueden acceder a la AUH sin importar el tiempo de residencia en el país que tengan sus madres y padres. En los casos de niñas y niños nacidos

en otros países, al igual que sus progenitores, equiparamos al resto de las prestaciones el requisito de residencia legal en la Argentina para el cobro de la AUH.

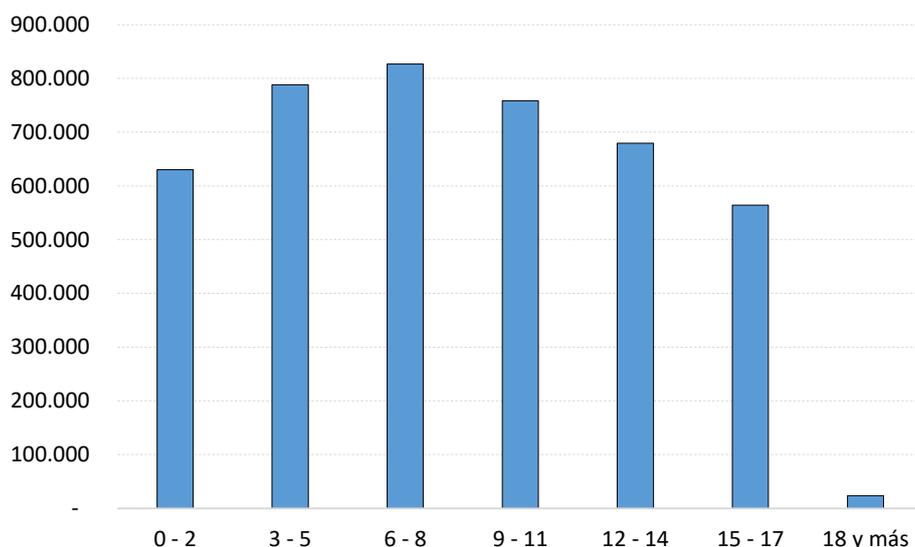
H. Se eliminó el mínimo de ingresos para el cobro de Asignaciones Familiares:

Con esta modificación, ya no se requirió que los ingresos familiares lleguen a un monto mínimo establecido para permitir el acceso a las asignaciones familiares. Antes del Decreto 840/2020, las familias cuyos ingresos eran menores a \$6.105,8 no accedían al pago de las asignaciones. A partir de su implementación, aquellas familias con menores ingresos podrán acceder de forma igualitaria a la protección de la Seguridad Social para sus hijos/as.

4.5 Caracterización poblacional de la política en la actualidad

A modo de análisis del estado de situación que actualmente tiene la Asignación Universal por Hijo, se estudiarán algunos aspectos sobre la composición de los beneficiarios y de la población destinataria (NNyA).

Gráfico 4. Distribución de hijos/as beneficiarios/as de la AUH por edad. Marzo 2023.

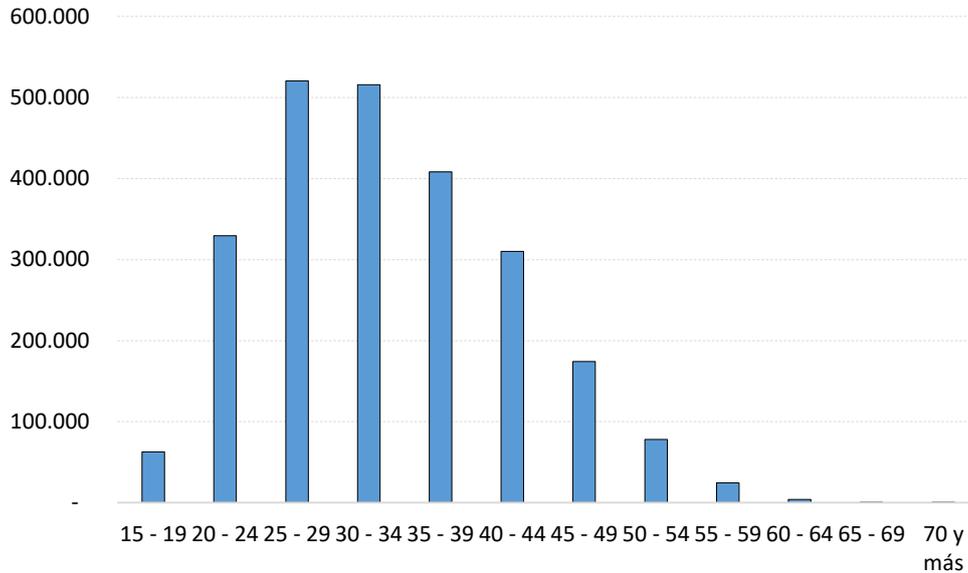


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Tal como puede verse en el Gráfico 4 donde se muestra la distribución por edades de los niños/as y adolescentes receptores de la AUH, observamos que prácticamente el 56% de los/as titulares

se concentran entre niños/as de entre 3 y 11 años, niños/as que asisten a Nivel Educativo Inicial y Primario; mientras que el 28% corresponde a niños/as y adolescentes de entre 12 y 17 años (Nivel Secundario).

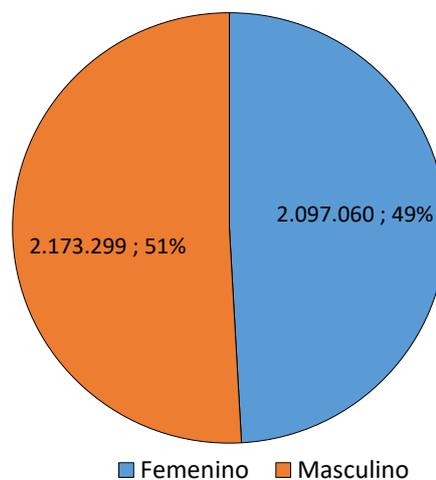
Gráfico 5. Distribución de titulares de la AUH por edad. Marzo 2023.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Respecto a los/as titulares (madres, padres y tutores) que perciben la asignación podemos ver como prácticamente el 50% de ellos/as se ubican en la franja etaria de 25 a 39 años.

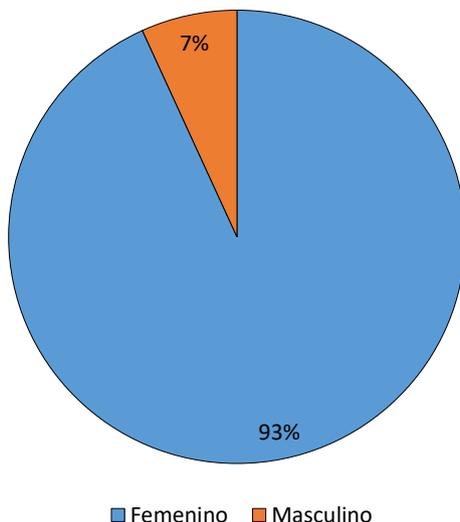
Gráfico 6. Distribución por sexo de los/as beneficiarios de la AUH. Marzo 2023.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Por su parte, en lo que respecta a la distribución de la población beneficiaria (niños, niñas y adolescentes) la división por sexos es prácticamente igual. El 51% de las beneficiarias son mujeres, mientras que el 49% restante son beneficiarios varones.

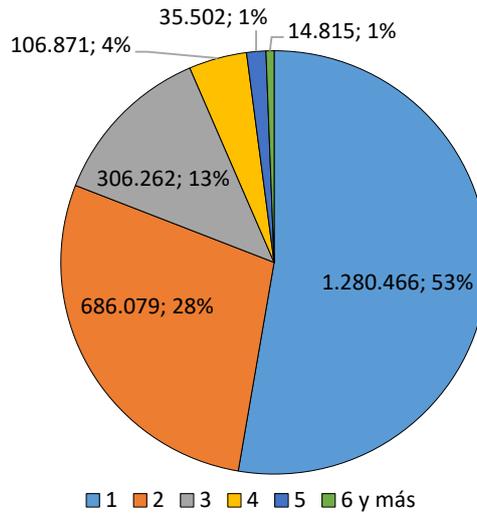
Gráfico 7. Distribución por sexo de los/as titulares de la AUH. Marzo 2023.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Además, si tenemos en cuenta el sexo de la población receptora, podemos notar como existe una amplia diferencia siendo en un 93% mujeres quienes perciben la AUH mientras que el porcentaje de varones es tan solo de un 7%. El Decreto 614/13 definió, para todas las asignaciones por hijo/a a cargo, que el pago de las asignaciones se realice “a la mujer, independientemente del integrante del grupo familiar que genera el derecho al cobro de la prestación...” (Formulario PS 2.73 “Solicitud de Percepción de Asignaciones Familiares – Madres).

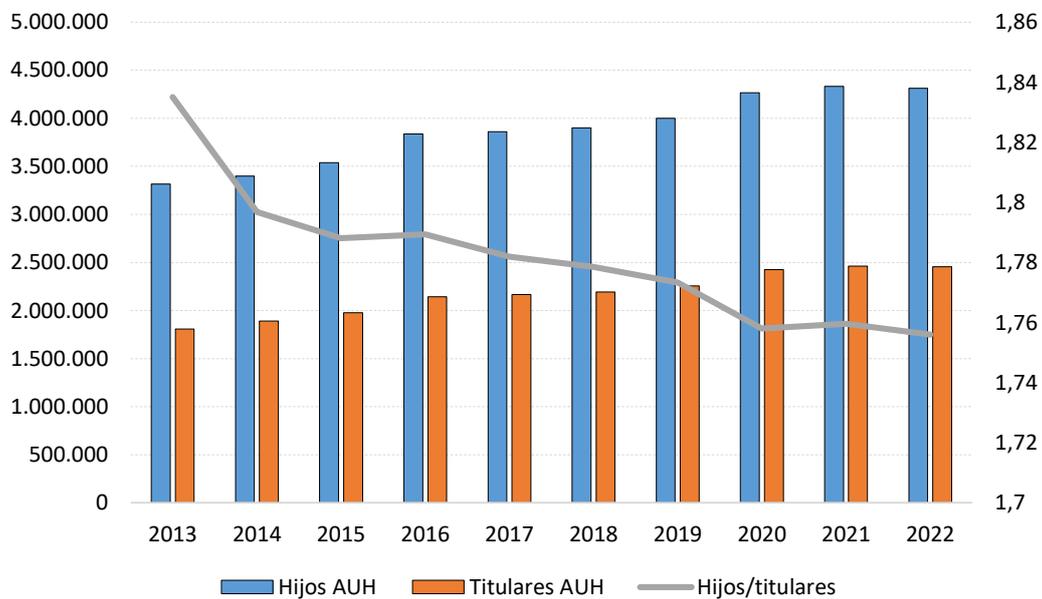
Gráfico 8. Titulares de la AUH según cantidad de hijos/as cubiertos/as. Marzo 2023.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Por otro lado, se observa que el 53% de los/as titulares de la AUH tienen un solo hijo/a, mientras que solo el 2% tiene 5 hijos o más. En total, las familias con hasta 2 hijos acumulan el 81% del total. El promedio de hijos/as por titular es inferior a 2.

Gráfico 9. Evolución titulares e hijos/as de AUH. Período 2013 a 2022.



OBS: Hijos/titulares eje derecho.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Por último, desde la implementación de la AUH se visualiza un fuerte incremento en la cantidad de titulares y beneficiarios. Sin embargo, la tasa de hijos por titular desciende tal como se observa en el siguiente gráfico. Esto es una demostración de que la política no solo no incrementó los niveles de natalidad para esta población, sino que contribuyó a su disminución. Incluso, a nivel nacional, se observa que dicho valor se encuentra en mínimos históricos.

• CAPÍTULO V •

RESULTADOS E IMPACTO DEL DECRETO 840/2020

5.1 Resultados publicados por la ANSES

A tres años de implementadas las modificaciones a partir del Decreto 840/2020, la ANSES ha publicado distintos datos de acuerdo con los logros y alcances de la política. Al año, en el 2021, a través de su Observatorio de Políticas Públicas⁵ publicó que:

- Se realizaron 137.815 declaraciones juradas para la reincorporación de beneficiarios/as suspendidos/as por falta de presentación de Libreta AUH.
- Se incorporaron 23.015 niños/as y adolescentes a partir de la ampliación a familias numerosas.
- Se incorporaron 8.204 NNyA a partir de modificación de requisitos de residencia.
- 500.193 NNyA mantuvieron la cobertura por la eliminación de control de pago de monotributo.
- Se sumaron 182.940 NNyA a partir de la eliminación del límite mínimo para el pago de Asignaciones Familiares.

Esto suma un total de 852.131 en el primer año. Luego, en el año 2023, el observatorio menciona en un nuevo documento⁶ que se registraron más de 1,6 millones de niños/as y adolescentes que, o bien volvieron a gozar, o bien se les garantizó la continuidad al derecho de cobro de asignaciones familiares.

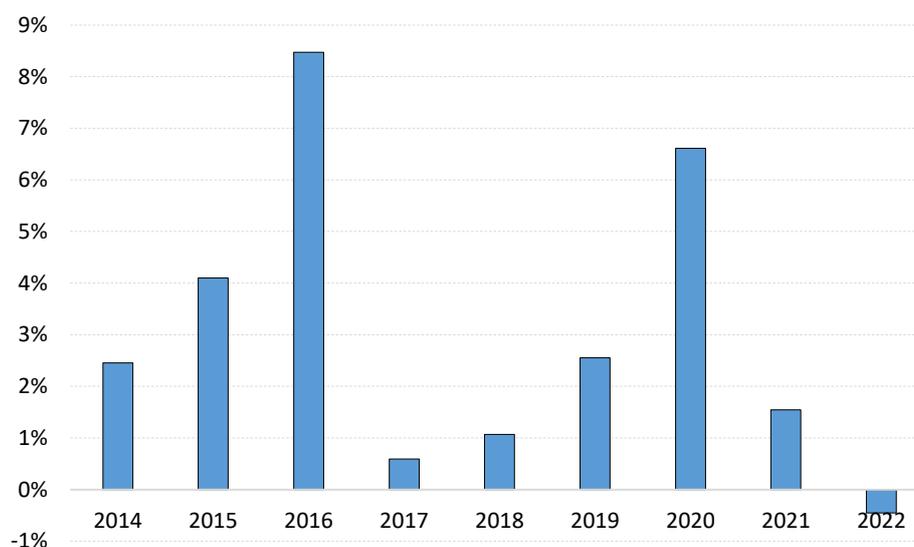
⁵ https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/EdEsp_La%20AUH%20a%2012%20a%C3%B1os.pdf

⁶ https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2023-10/DPP_AUH_Octubre%202023_V_Actualizada_0.pdf

5.2 Análisis de impacto de la política sobre la base de los datos disponibles

En este apartado lo que se busca es analizar en mayor profundidad el posible impacto del Decreto 840/2020. Independientemente de los datos relevados por la ANSES, anteriormente citados, se busca realizar un análisis eliminando sesgos coyunturales y observando otras variables que podrían haber afectado a los resultados que se presentaron previamente.

Gráfico 10. Aumento anual porcentual en la cantidad de NNyA que perciben la AUH. Período 2014-2022.



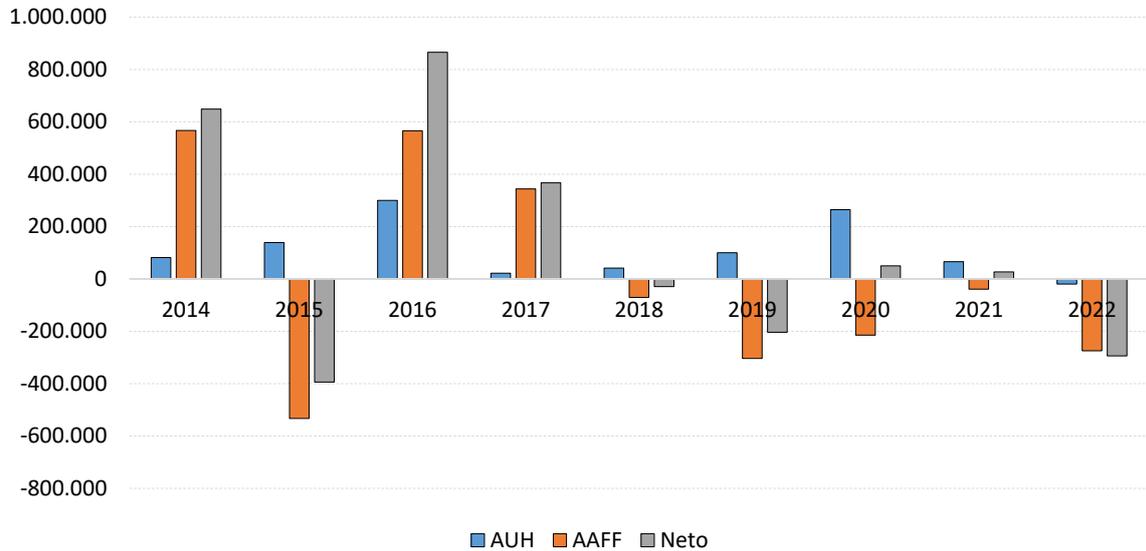
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Tal como observamos en el siguiente gráfico respecto a la cantidad de titulares de AUH, podemos notar como en los años 2016 y 2020 fueron los años donde más se expandió la cobertura de AUH. En el año 2016, producto de la devaluación, la pérdida de puestos de empleo y el aumento de la pobreza se genera un fuerte incremento en la cantidad de niños con esta cobertura.

Posteriormente, el otro gran incremento de beneficiarios de la AUH se produce en el año 2020, año en el que se llevó a cabo la implementación del Decreto 840/2020 que se estudia en el presente trabajo. Específicamente, en el año 2020 la cantidad de AUH aumentó en un 6,6%. Si bien se observa un incremento en el cobro de las AUH, dado que esto sucedió en el contexto de

la pandemia causada por el COVID -19, es pertinente ver también como evolucionaron las SUAF, para confirmar si esto tiene alguna correlación con un traspaso de SUAF a AUH. Para esto, analizaremos el grafico que se encuentra a continuación:

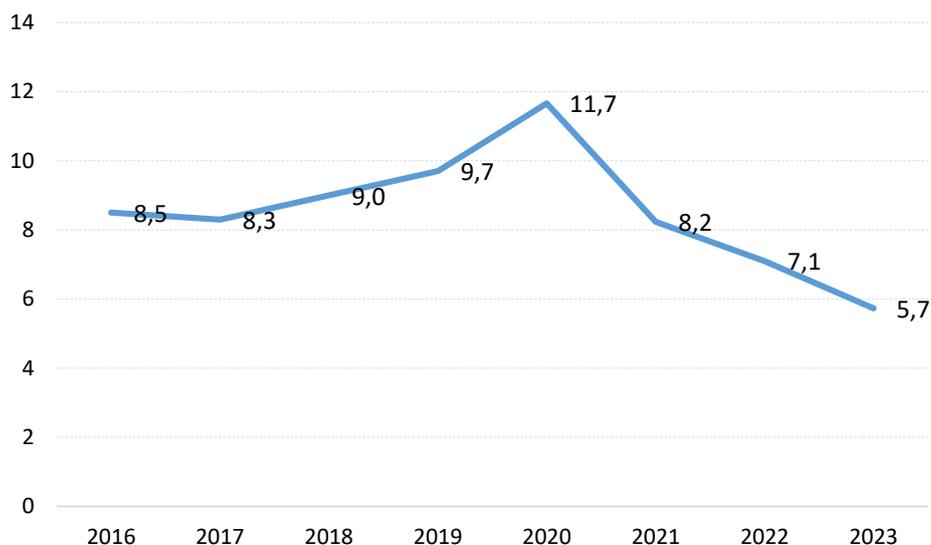
Gráfico 11. Variación anual en cantidades de beneficiarios/as. Período 2014-2022.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

En este sentido, podemos ver en el Grafico 11 que, si bien en el 2020 las AAFP cayeron, las AUH aumentaron en mayor medida, dejando un saldo neto positivo de casi 50 mil NNyA. Para el año 2021 el saldo neto continua positivo en casi 27 mil NNyA. Esto ocurre luego de dos años con saldos negativos (2018 y 2019). Se podría suponer entonces que, dado como la cantidad de AAFP cae (puede ser por mayor cantidad de desempleo), aumenta la cantidad de AUH. Sin embargo, como vemos en el próximo gráfico, el desempleo desciende fuertemente en el período 2020-2023.

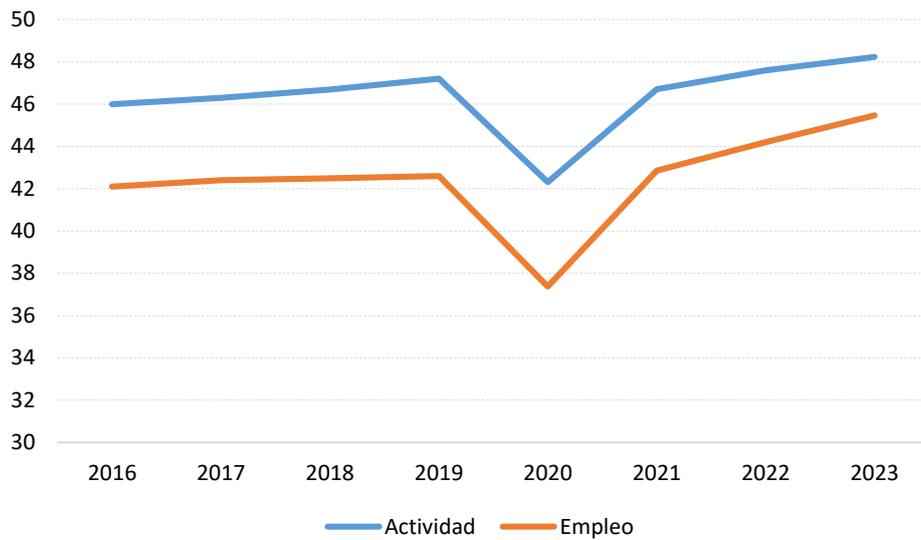
Gráfico 12. Tasa de desempleo, en %. Período 2016-2023.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Si analizamos los niveles de desempleo podemos ver que, si bien durante el 2020 se produce un aumento del índice de desempleo producto de la pandemia, posteriormente cae a mínimos históricos de forma progresiva hacia el 2023. Esto demuestra que, por un lado, la caída en la cantidad de AAFF no se debe a un aumento del desempleo y que, por ende, la cantidad de AUH no aumentaría por ese motivo. Sin embargo, la tasa de desempleo puede disminuir debido a lo que se conoce como “efecto desaliento” es decir que hay personas que dejan de buscar empleo por el hecho de que no logran conseguirlo hace mucho tiempo. De ser así, la tasa de empleo y/o de actividad debería bajar, porque son personas que no tienen empleo ni se encuentran buscándolo.

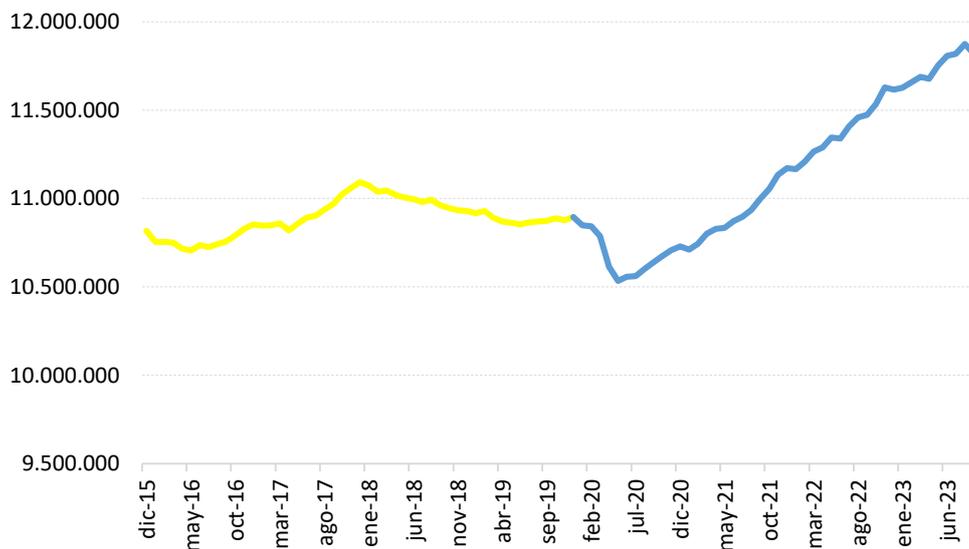
Gráfico 13. Evolución tasas de empleo y actividad, en %. Período 2016-2023.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Al analizar las tasas de empleo y de actividad en este período vemos lo contrario. Con excepción del año 2020, la tasa de actividad y la tasa de empleo aumentan. Esto demuestra que la cantidad de trabajo aumentó en este período, lo que sustenta la hipótesis de que este no fue el motivo del aumento en la cantidad de las AUH.

Gráfico 14. Cantidad de trabajadores registrados. Período 2015-2023.

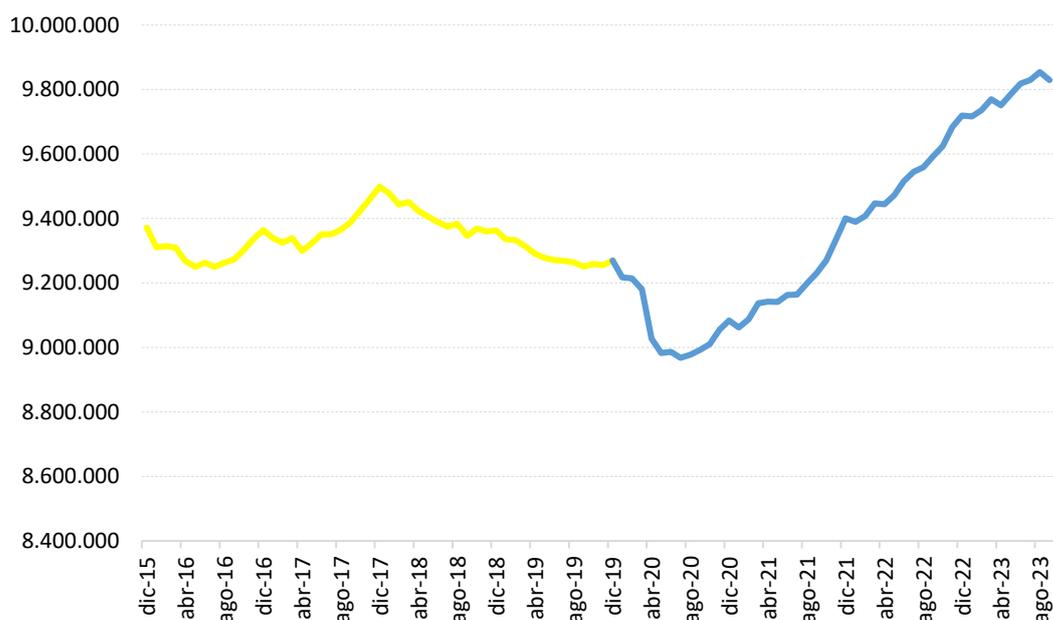


OBS: se excluye monotributo social y casas particulares.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de del MTEySS.

Observando específicamente la cantidad de trabajadores registrados que publica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se concluye que efectivamente hay un aumento en la cantidad de trabajadores a partir de la segunda mitad del año 2020. En este caso se excluye al monotributo social y a trabajadoras de casas particulares, dado que estos tienen la característica que no aplica para el cobro de SUAF, sino para el cobro de la AUH.

Gráfico 15. Cantidad de trabajadores registrados. Período 2015-2023.



OBS: se excluye monotributo, monotributo social y casas particulares.

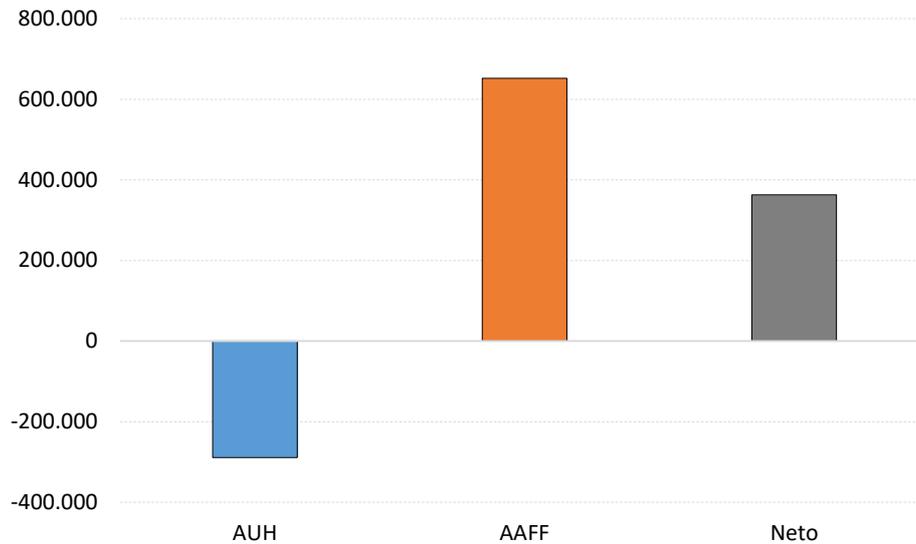
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MTEySS

Por otro lado, lo mismo se concluye si solo miramos el trabajo registrado en relación de dependencia. De esta forma se puede concluir de forma fehaciente, que a partir de la política del Decreto 840/2020 hubo un impacto positivo en la cantidad de NNyA que accedieron a la política. Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el motivo por el cual cae en ese período la cantidad de AAFF si sube el empleo.

Esto, si bien no es interés de este trabajo descubrirlo, puede deberse a que las caídas de la política se hayan dado “por arriba”. Esto significa que, los ingresos del grupo familiar se encuentren por encima del tope de ingresos para cobrar las asignaciones familiares. Esto puede deberse a que este tope se actualiza por movilidad, que se sufrió un fuerte atraso en términos

reales debido a la aceleración de la inflación. Es decir que, sin que los salarios hayan aumentado en términos reales, solo con haber equiparado a la inflación, muchas familias pueden haber quedado fuera de esta política. Esta situación se resuelve en el año 2023, cuando se igual el tope de las AAFP al piso de ganancias para universalizar al 100% el sistema de AAFP/AUH.

Gráfico 16. Variación anual de las AUH y las AAFP del año 2023 respecto a 2022.

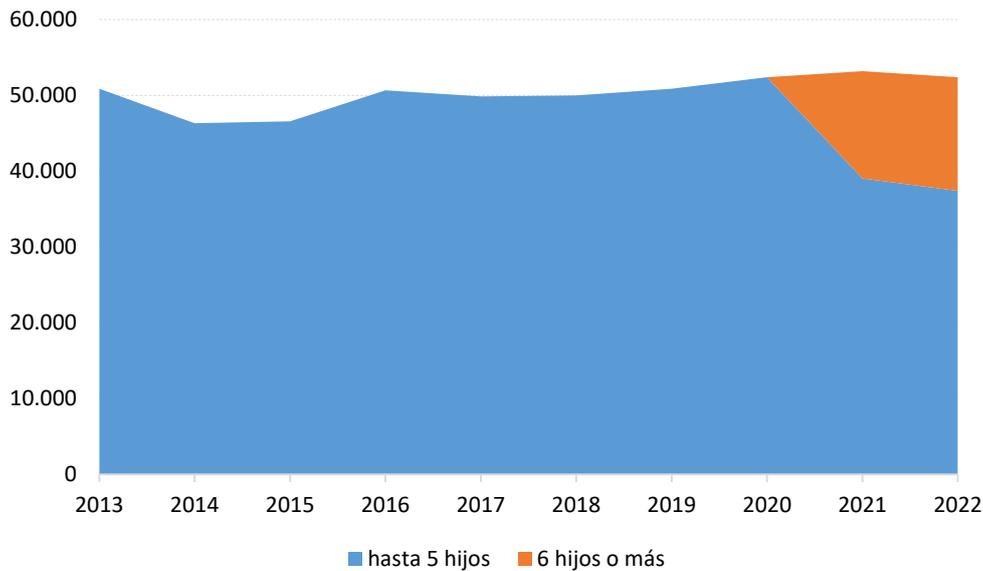


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

En este sentido, se observa que en el año 2023 hay un fuerte incremento en la cantidad de AAFP y una caída en la cantidad de AUH. Esto se puede deber a un doble efecto:

- 1 El aumento del empleo registrado, tal como se observó en el Gráfico 14, que generó un pase de AUH a AAFP en más de 200.000 NNyA.
- 2 La unificación del tope de AAFP con el piso de ganancias.

Gráfico 17. Cantidad de hijos/as cubiertos por titular de la AUH. Período 2013 a 2022.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES

Otro de los aspectos del Decreto 840/2020 fue la eliminación del tope de 5 hijos cubiertos por la política. Como se observa en el gráfico presentado precedentemente, había 15 mil madres que no tenían cubierto a su 6 hijo por la política, a pesar de que les correspondía por la edad. A partir del 840/20, cae la cantidad de titulares con 5 hijos cubiertos y esa diferencia se cubre por los titulares con 6 hijos o más, demostrando claramente el efecto que tuvo esta política en esta población.

• CAPÍTULO VI •

ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos para la presente investigación se realizó el trabajo de campo que se describirá a continuación. Para esto, se desarrollaron una serie de preguntas (8) conformando una entrevista cerrada. Las preguntas, conforme a los objetivos a alcanzar, fueron diseñadas para entrevistar a cuatro funcionarios/as que tuvieron un rol protagónico en el diseño e implementación del decreto.

6. Sobre los entrevistados

Se realizaron entrevistas a cuatro personas, todas desarrollaron sus funciones en la ANSES durante la gestión de gobierno de Alberto Fernández, asumiendo un rol estratégico y protagónico en el diseño de la medida. Los/as cuatro entrevistados/as fueron:

- a. Alejandro Antonio Calabria (Economista), quien se desarrolla como Director de Estudios de la Seguridad Social desde el año 2021 hasta la actualidad. (Entrevista N° 1)
- b. Lucas Gobbo (Economista), desarrolló sus funciones como Director de Planificación y Evaluación desde diciembre de 2019 a diciembre 2023. (Entrevista N° 2)
- c. Lucía Corsiglia Mura (Socióloga), se desarrolló como Coordinadora de Reformas de la Seguridad Social y luego como Directora de Promoción de Derechos de la Seguridad Social, todo en el período mayo 2019 a diciembre 2023. (Entrevista N°3)
- d. Paula Ferro, se desarrolló como Directora General de Infancias, Juventudes y Género de la ANSES desde mayo de 2020 hasta diciembre de 2023. (Entrevista N° 4)

6.1 Modalidad de ejecución

La modalidad de ejecución de las entrevistas consistió en enviarla a cada uno/a de los/as entrevistados/as las ocho preguntas por escrito, y cada un/a tuvo la libertad de leerlas y enviar las respuestas en el tiempo deseado. Posteriormente, existió la posibilidad de realizar repreguntas específicas de acuerdo a cada entrevista y a lo que se consideró pertinente ya sea para obtener mayor claridad sobre algún tema o para ampliar aquellos puntos más relevantes.

6.2 Las preguntas

Las preguntas desarrolladas apuntan a tres grandes objetivos que consisten en indagar sobre el diseño, la implementación y la evaluación que cada un/a de ellos/as hace sobre el Decreto 840/2020. Se buscó conocer en profundidad cuáles fueron los problemas identificados a partir de los cuales se incorporó a determinada población beneficiaria y cuales han sido los motivos para tomar la determinación de incorporar dentro del decreto aquellas medidas de permanencia y de inclusión que se han ido detallado a lo largo de la investigación. Por otro lado, se intentó indagar sobre cuáles han sido las articulaciones necesarias para el desarrollo de la medida y la posterior implementación. Por último, se procuró conocer qué evaluación hace cada uno/a de los/as funcionarios a 3 años de su implementación y qué aspectos consideran deberían mejorarse en la política pública de la AUH.

6.3 Aspectos más relevantes de cada entrevista

6.3.1 Entrevista N° 1

Durante la entrevista, Alejandro A. Calabria, quien desarrolla sus funciones en la ANSES desde el año 2006 y ocupó el cargo de Director en 2021, destaca que desde hacía tiempo se percibían determinados sectores en donde, por distintos motivos, se caía la cobertura de la AUH:

- Problemas de registro en bases de datos.
- Personas extranjeras que no cumplían con la cantidad de años de residencia en Argentina por algunos meses.
- Personas que no recibían la asignación por tener más de 5 hijos y estar topeado ahí.
- Algunas personas a las que se les había cortado la prestación por no cumplimentar con las condicionalidades de salud y educación.

Alejandro hace énfasis en la selección de determinados universos poblacionales para la planificación de la política a partir de la identificación de la falta de cobertura. Asimismo, el entrevistado realiza un hincapié en la mejora interna de la ANSES respecto al registro de personas a partir de la implementación del IFE.

Respecto a la evaluación, hace una apreciación positiva de la política siendo alcanzadas las expectativas iniciales.

Finalmente, propone mejorar la articulación con provincias y municipios y rever incompatibilidades con programas provinciales de bajo monto. Por otro lado, identifica una problemática respecto a los NNyA que se encuentra en lugares de acogida en donde al no serles asignado el tutor el pago termina no siendo asignado y esto hace que les sea negado el derecho de la AUH.

6.3.2 Entrevista N° 2

Lucas Gobbo, Director de Planificación y Evaluación, plantea que había ciertas situaciones respecto a la baja de la cobertura que se venían observando. Con esto, existían universos poblacionales a los que se les había dado de baja la prestación por no presentar las libretas. Por otro lado, plantea el cambio de paradigma en el régimen de AAFP como un disparador y una propuesta inicial para la planificación del Decreto 840/2020, buscando la universalización de las asignaciones.

A lo largo de la entrevista, manifiesta que la universalización era el objetivo principal; por lo tanto, la inclusión de ciertos grupos tenía que ver con que ninguna franja poblacional quede excluida del régimen de asignaciones.

Respecto a la evaluación del decreto y la política, destaca un logro respecto al cambio en términos conceptuales de las asignaciones familiares. En lo referente a la política pública en sí misma, plantea el logro de la ANSES de haber ido a buscar a los NNyA, y refiere: *“el hecho de que desde la ANSES se haya ido a buscar en el territorio una coordinación entre la Dirección General de Niñez, Géneros y Diversidades junto con la Dirección General de Prestaciones descentralizadas que se pusieron de acuerdo con los jefes de UDAI de todo el país para ir a buscar a esas madres y a los niños para que puedan presentar sus libretas y que se puedan incorporar a la política creo que, es uno de los puntos más significativos en términos de cómo se tiene que implementar una política y una enseñanza a futuro de cómo se puede combinar el hecho de pensar una política desde la teoría y también implementarlo en el territorio en términos prácticos con el aparato del Estado”*.

Otro punto a destacar mencionado por Lucas, refiere a la propuesta de equiparar las condiciones de la AUH y las AAFP y que no haya condicionalidades en el caso de la AUH y, por lo tanto, diferencias entre un concepto y el otro. Destaca que no está de acuerdo en

que aquellas personas que se desarrollan en el mercado informal de trabajo o que están desempleadas y perciben la AUH tienen que cumplir con determinadas condicionalidades para el cobro de ese 20% que, quienes se desarrollan en el mercado formal, no.

6.3.3 Entrevista N° 3

Lucía Corsiglia Mura, quien se desarrolló como Coordinadora de reformas de la Seguridad Social durante el momento de planificación del Decreto y, posteriormente, como Directora de Promoción de Derechos de la Seguridad Social.

De la identificación del problema, refiere que a partir de las bases de datos de registro se observa que existían una gran cantidad de NNyA que no se encontraban cubiertos por el régimen de asignaciones familiares. De dicho análisis, refiere que se habían identificado aproximadamente 800 mil NNyA sin cobertura de la seguridad social.

Por su parte, refiere una gran articulación dentro del organismo, necesaria para la planificación de la política.

Respecto a la selección de la población beneficiaria, Lucía destaca las siguientes observaciones:

- NNyA que no habían presentado libretas los años anteriores entonces tenían suspendido el pago.
- Problemas respecto a la presentación de libretas producto de la pandemia por COVID19 y el ASPO.
- Hogares en donde los padres y las madres eran trabajadores/as monotributistas y la situación social por la pandemia los había golpeado fuertemente.
- Hogares con 6 hijos que quedaban descubiertos.

Por otro lado, realiza la diferenciación de las medidas implementadas y destaca que las medidas de inclusión fueron más bien de tipo coyuntural pero que, sin embargo, también generan cambios estructurales a largo plazo y, el gran cambio radica en la no interrupción de la AUH por la no presentación de la documentación; es decir, las familias continúan siendo cubiertos por el régimen de seguridad social y solo ven afectado el cobro del 20%: *“Esto hizo que los chicos dejaran de caerse sistemáticamente del umbral de cobertura y lo único que eventualmente no perciben es el 20% acumulado”*.

Además, menciona que ya no se solicita la declaración jurada en donde las familias debían declarar en torno a sus ingresos y situación laboral, dejando asentado que efectivamente su ingreso era por debajo del salario mínimo, vital y móvil.

Asimismo, aquellos/as NNyA cuyos padres y madres sean trabajadores/as monotributistas y se atrasaran con el pago, se dejó de interrumpir de manera automática la AUH y expresa: *“En todo caso se trabaja con un impuesto que tenga penalidad impositiva pero que la víctima de ese atraso no fuera la cobertura de seguridad social del pibe, entonces dejamos de mirar esas declaraciones juradas, en realidad no esas declaraciones juradas, sino que dejamos de mirar el cumplimiento del impuesto al día.”*

Por otro lado, Lucía destaca la modificación implementada respecto a los criterios de residencia y expresa que ha sido una demanda muy presente en las poblaciones migrantes. La misma se dio en función a la ley de residencias y expresa: *“si bien la modificación en el 840 quedó instaurada, hay alguna serie de dificultades para hacerla cumplir porque la residencia y la obtención de DNI en las poblaciones migrantes es un problema que tiene más barreras en la vida real que lo que nosotros pudimos modificar en el 840. Sí pudimos resolver que se lo dé cobertura a los niños y niñas nacidos en Argentina, pero sigue siendo un obstáculo, muchas veces, la capacidad de los padres para obtener su DNI argentino”*.

Respecto al cambio de paradigma refiere que no considera poder determinar si estas modificaciones generan un cambio de paradigma en sí mismo, pero si destaca un cambio profundo en lo que respecta a las asignaciones familiares. Sin embargo, identifica un giro paradigmático respecto a que la AUH a partir del Decreto haya pasado a ser un derecho inalienable de niños, niñas y adolescentes a quienes no se les interrumpe ni suspende, no quedando condicionado el pago del 80% a la presentación de la documentación. Expresa que en esto sí identifica una modificación estructural.

Asimismo, en lo que refiere a la evaluación que se realiza sobre el Decreto, hace énfasis en la no interrupción de la prestación y destaca un salto de calidad en materia de perspectiva de derechos de las infancias. También realiza una evaluación positiva de la política y considera que la misma alcanzó las expectativas iniciales, permitiendo sostener los ingresos en los hogares fortaleciéndose, a su vez, el régimen de asignaciones familiares.

Cuando se indaga sobre las mejoras pendientes plantea propuestas que exceden la política de la AUH en sí misma y hace referencia al sistema educativo y sanitaria. Respecto a la presentación de las condicionalidades para el cobro del 20%, expresa que como salud y educación son federales, son las provincias las que tienen que hacerse cargo de otorgar la documentación correspondiente. Esto, muchas veces, se vuelve un sistema complejo y expulsivo para muchas familias. A su vez, plantea la necesidad de mejoras en los canales de información y seguimiento respecto a los NNyA que, por ejemplo, abandonan la escuela generando dispositivos que tengan un acercamiento mayor a las familias para conocer en profundidad que es lo que está sucediendo en esos hogares.

Por otro lado, en lo que refiere a las mejoras propiamente de la Asignación Universal por Hijo observa ciertas deudas con la población migrante, principalmente cuando ambos padres son migrantes ya que, aunque el/la niño/a haya nacido en nuestro país, existen

muchas barreras para el pago de la asignación dado que los requisitos suelen ser más exigentes.

6.3.4 Entrevista N° 4

Paula Ferro, quien se desarrolló como Directora de Infancias, Juventudes y Géneros, asumió el cargo en la ANSES en el mes de mayo de 2020 y destaca que el país ya se encontraba en emergencia sanitaria por la pandemia por COVID19, y un tema fundamental era pensar de qué forma las familias iban a poder presentar las libretas en ese contexto. Asimismo, menciona lugares donde se identificó que se caía a cobertura y, de este modo, se registraron distintas barreras donde se caía la cobertura de la seguridad social en las infancias. Por su parte, agrega que el principal objetivo de la gestión era que el 100% de los NNyA de nuestro país se encuentren cubiertos por la seguridad social.

Respecto a las medidas, destaca que algunas tenían que ver con incluir grupos poblacionales que no se encontraban cubiertos por la seguridad social hasta ese momento y, en otros casos, volver a garantizar el derecho que por algún motivo les había sido denegado en algún momento. Respecto a los/as niños/as y adolescentes que se les había interrumpido el derecho, resalta: *“El tema de la permanencia tenía que ver que hacíamos con los suspendidos porque, para nosotros y nosotras, entendíamos que era una doble vulneración por que el niño o la niña no había dado cuenta de estar cubierto por el sistema educativo o por el sistema de salud y, además de eso, quedaba restado de la cobertura de la seguridad social entonces nosotros ahí fuimos a buscar a esos niños y a esas niñas que, efectivamente, requerían de la cobertura de salud, de la de educación y además de la de la seguridad social. Las condicionalidades han sido importantes en ese sentido, que nos han permitido ir a buscar y a acompañar las situaciones concretas de esos niños y esas niñas”*.

Paula destaca que la política cambió varios paradigmas. En primer lugar, fue el Estado/ANSES quien fue a buscar a quienes eran objeto de cobertura, haciendo un mapeo por zonas y desarrollando una articulación con áreas estratégicas para llegar al territorio y a las familias. La medida fue pensada como una reforma estructural que puso en relieve la importancia de la cobertura universal que tiene nuestro país en materia de seguridad social. Por último, agrega: “Nosotros fuimos a buscar a un millón de chicos y los encontramos y los incluimos y la cobertura aumentó”. Sin embargo, destaca que todavía faltaba incluir a aquellos NNyA de los que no se cuentan con datos de los padres y que es necesario trabajar con el RENAPER y con las áreas de identidad del país.

6.4 Conclusiones

Para concluir sobre las cuatro entrevistas realizadas, podemos identificar que existen criterios comunes respecto al diseño de la política como así también a la evaluación que realizan a tres años de su implementación.

En lo que respecta al análisis de los problemas identificados para el diseño del decreto y a la selección de la población destinataria, se hizo énfasis en la selección de determinados universos de NNyA en donde se observaba que no contaban con ningún tipo de cobertura desde la seguridad social. Aquí vemos como, a partir de identificar los sectores objetivos, se diseñan las medidas de inclusión y de permanencia específica para cubrir a determinados grupos poblacionales que se encontraban desprotegidos.

Por otro lado, se plantea como objetivo de la gestión que el 100% de los NNyA estén cubiertos por la seguridad social. Con este podemos ver el paradigma con el que se fue a buscar a aquellos grupos para incluirlos en la AUH, buscando la verdadera universalización; la cual todavía mantiene diferencias con el régimen de asignaciones familiares contributivas, dadas las

condicionalidades que se exigen para el pago del 20% acumulado restante a abonarse durante el mes de diciembre.

Cuándo se indaga sobre la evaluación de los resultados obtenidos, en todos los casos se identifica un balance positivo por varios motivos:

- Se permitió dar un piso mínimo de cobertura en una situación socio económica desfavorable en el medio de una pandemia.
- Se logró llegar a las familias e incluir a la población objetivo propuesta en los inicios. En términos de cobertura fueron alcanzados los objetivos.
- Se produjo un salto de calidad en la seguridad social.
- Se logró dar un gran paso hacia la universalización, quedando todos/as los/as niños/as cubiertos de alguna manera por la SS.
- Se alcanzaron logros en términos conceptuales sobre la concepción de las asignaciones familiares.
- Se fortaleció el régimen de asignaciones familiares.
- Se generó una mejora en la gestión a partir del abordaje territorial realizado.
- Se garantizaron más derechos.

Por otro lado, cuando se indaga por las deudas pendientes y sobre aquellos aspectos que cada uno/a de los/as entrevistados/as considera que podría mejorarse, se destaca la necesidad de mejora en la articulación con provincias y municipios respecto a la presentación de documentación necesaria para el cobro del 20%. Por otro lado, un aspecto a destacar es la necesidad de mejorar procesos para el cobro de la AUH en aquellos casos donde los NNyA poseen tutor legal, proceso que muchas veces tiene plazos extensos y dejó a niños/as, que ya se encuentran en situaciones vulnerables, aún más desprotegidos y sin cobertura.

También se destaca el caso de las familias donde madre y padre son extranjeros y se plantea la necesidad de articular mejores procesos de flujo de información con el RENAPER.

• CAPÍTULO VII •

CONCLUSIONES PRINCIPALES

La AUH es una política que, sin dudas, marcó un antes y un después en el sistema de seguridad social argentino. Desde una perspectiva de universalización de derechos permitió que, aquellos que se encontraban excluidos de las políticas de asignaciones familiares por pertenecer al grupo de los/as trabajadores/as informales, sean incluidos dentro de la cobertura de estas asignaciones. Con la AUH, el Estado argentino extendió la asignación por hijo/a a niños, niñas y adolescentes de grupos familiares cuyos padres o madres se desempeñan en el sector informal de la economía o se encuentran desocupados. Hasta entonces, las asignaciones familiares se otorgaban, mayormente, a trabajadores/as registrados/as.

Sin embargo, aún restaba recorrer cierto camino para alcanzar la universalización. En ese sentido, durante el 2020 -en un contexto de pandemia y tras cuatro años de neoliberalismo en nuestro país- se sancionó el Decreto 840/2020 a partir del cual se introducen modificaciones significativas. El objetivo era incluir aproximadamente a 700.000 niños/as y adolescentes que no contaban con este derecho, buscando una mayor cobertura y universalización efectiva del derecho.

El Decreto 840/2020 contribuyó a finalizar con este proceso de universalización y cambió el paradigma de las asignaciones en general. En primer lugar, porque se comenzó a concebir a los niños, niñas y adolescentes como destinatarios del derecho a la asignación familiar; y, en segundo lugar, porque el Estado asumió el deber de respetar, proteger y hacer efectivos y progresivos los derechos humanos, entendiendo que sus titulares -como actores claves en su propio desarrollo-, en vez de beneficiarias o beneficiarios pasivos de productos y servicios, pueden exigir tal respeto, protección, realización y progresividad.

De este trabajo se puede concluir que el Decreto 840/2020 fue el paso final (junto a la igualación del techo del tope de AAFP con el piso de ganancias) para alcanzar la universalización de la política. Entendiendo que, desde la creación de la AUH, se buscó generar un mismo piso de oportunidades para todos los NNyA. Esta política logra que el paraguas de la seguridad social exista sobre la totalidad del universo de NNyA menores de 18 años. Esto sucede si concebimos que quienes deducen a sus hijos de ganancias también perciben un beneficio social por parte del Estado y que, por ende, ese NNyA también se encuentra cubierto implícitamente por el universo de asignaciones familiares a través de la mencionada deducción.

Esto se demostró no solo accediendo y analizando a los documentos de la propia ANSES, sino también gracias al análisis de los datos públicos, de donde se desprende el impacto en la cantidad de NNyA que accedieron a la política de AAFP gracias al decreto.

Pero además del impacto cuantitativo y poder concluir que hoy la cobertura de los/as argentinos/as menores de 18 años por parte de la seguridad social es prácticamente total, lo interesante de este trabajo es conocer el proceso de implementación del Decreto 840/2020. A través de las entrevistas y gracias a la bibliografía analizada se pudo conocer como fue el proceso de planificación, implementación y de control de la política.

En términos de planificación, tal como se desprende de las entrevistas, primero se observa que se identificó el problema, el cual consistió en analizar aquellos baches o vacíos en lo que la política no llegaba y se caía la cobertura. Estos baches tal vez no generaban un universo muy grande de forma individual, pero en la suma de todos ellos terminaba afectando a varios cientos de miles de NNyA. Entre estos se destaca el sexto hijo, la suspensión por falta de presentación de libreta, datos de progenitores, etc. Además, es interesante observar cómo, desde un inicio, el foco estuvo puesto en lograr la universalización, y el conjunto de las políticas que componen el decreto avanzan en ese sentido.

Otra parte importante del proceso fue la gestión territorial por parte de la ANSES. Hubo una búsqueda activa en el territorio a través de trabajos de georreferenciación y campañas de publicidad localizadas. Este trabajo fue planificado desde la centralidad del organismo, pero llevado a cabo por toda la Subdirección Ejecutiva de Prestaciones con los/as trabajadores/as de las UDAIS. Este trabajo permitió, en muchos casos, obtener datos faltantes de algún gestante, como también recuperar a NNyA que se habían dado de baja por falta de presentación de libreta. Son pocas las políticas en nuestro país que tuvieron una búsqueda activa de esta magnitud por parte del Estado. Si bien muchas prestaciones sociales logran capilaridad en el territorio gracias a las organizaciones sociales, en este caso fue el mismo Estado el que salió a la calle en búsqueda de poder extender la seguridad social.

Otra conclusión de este trabajo es la importancia de la cooperación entre el Estado nacional y los Estados provinciales. Ya sea entre los ministerios de Salud, Educación, o los mismos hospitales y colegios. Se descubrió que la información se encuentra muy atomizada a lo largo de todo el territorio nacional, y que incluso, el organismo que más información tiene de las personas en este país (la ANSES), no tenía ciertos datos básicos de salud y educación de los NNyA porque pertenecen a las provincias. En este sentido, si bien hubo un fuerte avance, aún resta desarrollar este trabajo en conjunto, tal como mencionaron los funcionarios a los que tuve acceso.

En términos de impacto, otro de los ejes fundamentales de esta política fue el hecho de que la política pasa a garantizarse (al menos en el 80%), independientemente del cumplimiento de las condicionalidades, igualando en este sentido a las SUAF. Tal como mencionó Lucia Corsiglia en su entrevista:

“En el caso de la asignación universal, sí hay una modificación que se torna bastante estructural y que podríamos decir que tiene algún giro paradigmático, que es que el 80% de la asignación sea un derecho inalienable del chico o de la chica y que no quede en riesgo ante la

falta de presentación de las acreditaciones de salud y educación. Entonces en ese punto podríamos decir que sí hay una modificación más estructural. Pero si no, lo que creo es que todo el 840 le da un giro o una vuelta de rosca más para pensar de manera integral cómo funcionan los distintos componentes como pilares y garantizar en todos los casos la cobertura de los chicos y las chicas más allá de las condiciones laborales o de ingreso de madres y padres”.

Sin dudas todo esto no puede analizarse aisladamente, es decir, sin observar el conjunto de las políticas implementadas hasta el momento, y, es gracias a cada una de ellas, que se alcanza el sistema de cobertura social vigente para los/las NNyA. Sin embargo, considero que es claramente la política analizada en este documento la que termina materializando el cambio de paradigma que había iniciado la AUH en el 2009, logrando que la totalidad de los/as niños/as y adolescentes se encuentren cubiertos por la seguridad social en nuestro país.

Resta conocer si esta política tuvo algún efecto negativo en términos de escolarización o mejor acceso a la salud, considerando que dejó de interrumpirse el cobro del 80% en caso de no presentar la documentación y, restará analizar, en futuras investigaciones, los efectos en la materia con el paso del tiempo. Esto, no podrá ser analizado sin tener en cuenta el contexto sociopolítico que imperará durante los años subsiguientes, en el que el gobierno de Javier Milei a partir de las primeras medidas implementadas parece ser un gobierno que no hará más que ampliar la brecha de la desigualdad social a partir de políticas de ajuste para amplios sectores de la población. Asimismo, será probable que se amplíe el universo de NNyA en la AUH y que disminuya aquellos que perciben el salario familiar a partir de los despidos y, con esto, el incremento en los niveles de desempleo que, lamentablemente, avicina el clima de época.

Es menester señalar el espíritu estructural del Decreto 840/2020 entendiendo, a su vez, el contexto en que el mismo surge. Si bien presenta medidas acordes al contexto de emergencia

producto de la pandemia como, por ejemplo, que se tomaron como presentadas las libretas de los años 2017 y 2018, también se buscaron adoptar otras medidas a largo plazo que buscan generar un cambio en la esencia de la política. Con este decreto, se efectiviza la AUH como un derecho adquirido ineludible para todos los/as niños y adolescentes de la República Argentina. La Asignación se vuelve, entonces, un derecho básico y elemental y al no poder ser interrumpida por incumplimiento hace que, quienes son los verdaderos destinatarios (NNyA), no vean condicionado su derecho a la situación laboral, social o de responsabilidad parental de sus padres, madres o tutores.

Por otro lado, una medida que se ha analizado desde los funcionarios de la ANSES durante la gestión 2019-2023, fue equiparar al 100% las condiciones entre la AUH y las asignaciones familiares. Tal como menciona Lucía Corsiglia como una posible propuesta a considerar a futuro, destaca la idea de que las futuras modificaciones erradiquen las diferencias para que no haya diferencias entre la AUH y las AAFF. Con esto, dejaría de cobrarse el 20% al momento de presentar calendario de vacunación y certificado de escolaridad y pasaría a cobrarse el 100% sin ningún tipo de requerimiento. Sin embargo, en mi opinión, las condicionalidades de la AUH son útiles para garantizar un piso de derechos a los NNyA más allá del ingreso económico. Podría suponerse que aquellas personas que cuentan con ingresos formales ya se hallan dentro del sistema mientras que, las personas que tienen ingresos informales y cobran la AUH, tienen una llegada más limitada a los servicios de salud y educación para sus hijos/as. El hecho de que el cobro del 20% de la asignación quede sujeto a ciertos requerimientos puede significar un incentivo a las familias para cumplir con los requerimientos que el Estado considera esenciales para el pleno desarrollo y ejercicio de los derechos de las infancias⁷. Tanto el goce de la salud

⁷ Sin embargo, podría idearse mecanismos que permitan actualizar, en términos reales, el monto del 20% a cobrar atento a que, en muchas oportunidades, el acumulado se cobra entre uno y dos años luego del momento en el que se generó el derecho lo cual genera una disminución de los incentivos a acreditar el cumplimiento de las condicionalidades.

como el pleno desarrollo del sujeto, y no como mera ausencia de enfermedad, y la permanencia de las infancias en el sistema educativo, son un piso de derechos básicos que, en mi opinión, el Estado no solo debe garantizar sino también promover.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSES, MUNA y UNICEF (2023): “Derecho a la seguridad social de niños, niñas y adolescentes: Guía de herramientas para municipios”.
- ANSES (2021a). “Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo para protección social. Marzo 2021”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/reporte_de_monitoreo_auh_1deg_trim_de_2021.pdf
- ANSES (2012). “La asignación Universal por Hijo para protección social en perspectiva: La política pública como restauradora de derechos”. Observatorio de la Seguridad Social. Disponible en: https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_La%20AUH%20en%20perspectiva.pdf
- ANSES, CEDLAS, UNICEF y CONICET (2017). “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo”. Disponible en: <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/publicaciones/libros/asignacion-universal-por-hijo/>
- ANSES (2021b). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH): hacia un esquema más inclusivo”. Dirección Estudios de la Seguridad Social. Disponible en: https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_AUH%20hacia%20un%20esquema.pdf
- ANSES (2015) respuesta a pedido de información pública, Nota DGDNYP 286/15.
- Basualdo, E. M. (2016). “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera” en Basualdo, E. y Arceo E., Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLACSO, Buenos Aires.

- Beccaria, L. (2021). “Mercado de trabajo, desigualdad y pobreza en Argentina”. Seminario Historia del Pensamiento Económico Argentino. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires.
- Cecchini, S. (2014) “Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe”, en María del Carmen Feijó y Margarita Poggi (coords.), Educación y políticas sociales, sinergias para la inclusión, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- CLACSO: “Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010”: Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.
- DECRETO 1602/2009 (BO del 30/10/2009). Asignaciones familiares.
- Decreto 593/2016.
- Decreto 840/2020. DECNU-2020-840-APN-PTE - Ley 24.714: Modificación.
- Del Pino, E. y Subirats, J. (coordinadores) (2021): “Las administraciones ante los riesgos sociales y globales” Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid España.
- Díaz Langou, G. (2012). “La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales”. Documento de Trabajo N°84. Buenos Aires: CIPPEC.
- Falappa, F. y Mossier, V. (2014): "Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)" en Danani y Hintze, (coords) ops. cit.
- Fraschina, S. (2020a). “Ampliación de la AUH”: la asignación universal por hijo ya recuperó 5,5 puntos de poder adquisitivo de los 18 perdidos durante los 4 años del gobierno anterior. Universidad Nacional de Avellaneda. Módulo de Políticas Económicas”.
- Fraschina, S. (2020b). “Seguridad Social: En este 2020, la cobertura del sistema previsional alcanzó su nivel más alto en toda la historia argentina. Universidad Nacional de Avellaneda. Módulo de Políticas Económicas”.

- Garganta, S., Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). “Social policy and female labor force participation: the case of AUH in Argentina”. Trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).
- Golbert, L. (2010). “De la sociedad de beneficencia a los Derechos Sociales”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Primera edición.
- Mazzola, R. (2012). “Nuevo Paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina”. Prometeo Libros, primera edición.
- MSAL (2021). “Natalidad y Mortalidad Infantil 2019. Boletín Número 163”. Ministerio de Salud de la Nación.
- Ley 24.714 “Régimen de asignaciones familiares”.
- Pautassi, L., Arcidiácono P. y Straschnoy M., CEPAL, Naciones Unidas y UNICEF (2013), “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. Serie políticas públicas N° 184.
- Pizarro, R.. (2001). “Serie: Estudios estadísticos: División de estadística y proyecciones económicas: la vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp 7-16.
- Sosa, R.A (2018). “Concepto y contenidos del Derecho Social”, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Straschnoy, M. (2015) “Más de una década de condicionalidades en las políticas de transferencia de ingresos a las familias en Argentina. Entre lógicas pragmático-políticas y paternalistas”, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Straschnoy, M. (2016). “Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación universal por hijo”. Política y cultura: N°47. México. Tirenne, Jorge (2010). “El plan Manos

a la Obra. (2003-2007) ¿Una política social de asistencia o de innovación?” Tesis de Maestría no publicada, IDAES/UNSAM, Buenos Aires, Argentina.

- Tirenni, J. (2013). “La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)” en Revista Estado y Políticas Públicas N°1, pp 123-140.
- Torroba, E. (2023). Régimen de incompatibilidades de la asignación universal por hijo para protección social: necesidad de una reforma de la política pública basada en una perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes. Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas. Vol. 13, N° 1 (enero - junio). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 35-49. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566.
- UNICEF (2017). “El acceso a la salud de los y las adolescentes en Argentina. Un análisis basado en la evidencia”.

ANEXO I: GUÍA DE ENTREVISTAS

A. Datos del/la trabajador/a.

- Apellido y Nombre.
- Cargo.

B. Guía de preguntas

1. ¿Cuáles fueron los problemas o situaciones percibidas a partir de las cuales se identifica la necesidad de ampliación de la cobertura?
2. ¿De qué forma se seleccionó la población destinataria? ¿por qué fueron incluidos esos sectores específicamente?
3. ¿Crees que esta medida implicó un cambio de paradigma a partir del cambio en las condicionalidades de salud y educación?
4. ¿Qué evaluación podrías hacer a tres años de la implementación de la medida?
5. ¿Consideras que podrían aplicarse otras modificaciones a la AUH? ¿Cuáles?
6. ¿Esta política fue pensada como una modificación estructural de las AAFP, o como una medida coyuntural por el COVID-19 y sus consecuencias?
7. ¿Fue necesaria la articulación con otros ministerios/organismos?
8. ¿En qué consideras que la política cumplió las expectativas iniciales y en que no lo hizo?

Entrevista N° 1

A. Datos del/la trabajador/a.

- Apellido y Nombre: Alejandro Antonio Calabria
- Cargo: Director de Estudios de la Seguridad Social perteneciente a las Dirección General de Planeamiento de la ANSES

B.

1. ¿Cuáles fueron los problemas o situaciones percibidas a partir de las cuales se identifica la necesidad de ampliación de la cobertura?
2. ¿De qué forma se seleccionó la población destinataria? ¿por qué fueron incluidos esos sectores específicamente? (respondida conjuntamente con la pregunta 1)

“Era algo que originalmente ya veníamos monitoreando que había ciertos lugares en donde se nos caía la cobertura; no me refiero a lugares geográficos sino a cierta población que por sus características no recibía cobertura. Más allá de esto, no es que se seleccionó la población destinataria, no es que dijimos bueno estas son las personas y vamos a seleccionar este grupo específicamente; sino que, y como consecuencia de la mejora de la información que tuvimos a partir de pandemia y de lo que fue el pago del IFE (Ingreso Familiar de Emergencia), ANSES mejoró bastante sus bases de datos respecto a padres, madres, cónyuges, etc. Esto nos permitió tener un panorama más acabado de la situación en general respecto a la cobertura en la niñez y adolescencia. Ahí empezamos a ver que había cientos de miles de niños que no tenían cobertura, por distintos motivos: muchos por problemas de registro que figuraban datos de un progenitor, pero no del otro. También había niños que no cumplían por unos meses con la residencia solicitada o porque eran hijos en una familia numerosa y eso nos parecía algo injusto y horizontalmente inequitativo entre los niños que perciben cobertura en el sistema contributivo que podés tener 6, 7 u 8 hijos y cobras por todos y acá estaba topeado en 5. También había

muchos que habían dejado de percibir por no presentar las condicionalidades, básicamente la libreta y eso nos parecía que era castigar a los más vulnerables entre los vulnerables. Así que, en el marco de toda esta información, se fue puliendo este proyecto de decreto que, si bien salió desde la ANSES, fue firmado por el presidente y se fue articulando todo el tiempo con otros organismos”.

3. ¿Crees que esta medida implicó un cambio de paradigma a partir del cambio en las condicionalidades de salud y educación?

“Sí, porque también lo que tratamos de hacer luego del decreto es simplificar un poco la presentación de las condicionalidades y se empezó a trabajar a partir de 2021 y, sobre todo, a partir de 2022 mucho con los ministerios provinciales dado que la educación y la salud, muchas veces, esta provincializada entonces los registros de vacunación los tienen las provincias/municipios, los registros de educación los tienen las provincias y bueno, se fue avanzando mucho para automatizar un poco ese traspaso de información para que el Estado sea inteligente en su conjunto, no solo desde la órbita nacional sino también en relación con las demás jurisdicciones provinciales y municipales. A partir de ahí, muchas libretas (no todas), pero muchas libretas, se pudieron dar por cumplidas automáticamente; simplemente la persona tenía que entrar a validar que estaba todo OK, pero se daban por cumplidas automáticamente”.

4. ¿Qué evaluación podrías hacer a tres años de la implementación de la medida?

“Creo que la evaluación a tres años del Decreto 840/2020 es muy positiva. Obviamente que hay cosas por mejorar y que hay cosas que se pueden seguir puliendo. Todavía falta mucho por hacer para mejorar la articulación con las provincias y con los municipios. Hay que ver también algunas incompatibilidades con algunos programas provinciales de muy bajo monto. También

hay que ver cómo mejorar para que las personas que tienen que presentarlo puedan hacerlo de manera mucho más sencilla y no sea un trámite engorroso, entendiendo que en algunos lugares la UDAI más cercana está a 100/150 Km de distancia”.

5. ¿Consideras que podrían aplicarse otras modificaciones a la AUH? ¿Cuáles?

“Sí, en principio creo que está mucho mejor y mucho más ordenada de lo que estaba, pero siempre están en discusión posibles modificaciones. También creo que se podría mejorar un poco más en el armado de las relaciones en los casos de los hogares mono-parentales o mono-parentales y en los casos también de los niños y niñas que están en lugares de acogida o personas que están en hogares que, muchas veces es muy dificultoso que puedan percibir la asignación. Ahí hay que simplificarlo me parece.

En los casos de las familias mono-parentales muchas veces tenemos trabas, porque si no tenemos datos a veces de unos de los dos progenitores el niño no puede cobrar la asignación, si bien se destrabó bastante la situación habría que seguir mejorándolo ahí

Después en los casos de acogida hablamos de chicos que no tienen ni papá ni mamá, que están en un hogar y que muchas veces es muy difícil que se les asigne un tutor entonces suelen perder el derecho a cobrar. Creo que ahí un camino ahí para seguir avanzando”.

6. ¿Esta política fue pensada como una modificación estructural de las AAFP, o como una medida coyuntural por el COVID-19 y sus consecuencias?

“No, surgió como consecuencia de mejoras en la información a través de la pandemia y del pago del IFE, pero es algo estructural, es algo que llegó para quedarse. De hecho, podemos decir que la pandemia terminó y la medida y el decreto siguen vigentes”.

7. ¿Fue necesaria la articulación con otros ministerios/organismos?

“Sí. Se articuló con el Ministerio de Desarrollo Social, con SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), con RENAPER (Registro Nacional de las Personas), obviamente con presidencia por que salió de un decreto presidencial, además, con el Ministerio de Salud, con el Ministerio de Educación. Luego, para hacer esa simplificación con el llenado de las libretas y automatizarlo se articuló con muchas provincias”.

8. ¿En qué consideras que la política cumplió las expectativas iniciales y en que no lo hizo?

“Sí, considero que se cumplió con las expectativas iniciales, desde ya; pero también obviamente detecto oportunidades de mejora. Como te digo, hay que seguir mejorando las relaciones con las provincias y el intercambio de información para que ojalá, en un futuro, la totalidad de las libretas se completen en forma automática y mejorar aún más el pago ya sea en hogares monomarentales como en lugares de acogida; y también la relación padre, madre e hijo que están muy bien, pero se pueden mejorar un poquito más todavía”.

Entrevista N° 2

A. Datos del/la trabajador/a.

- Apellido y Nombre: Lucas Gobbo
- Cargo: Director de Planificación y Evaluación perteneciente a las Dirección General de Planeamiento de la ANSES

B.

1. ¿Cuáles fueron los problemas o situaciones percibidas a partir de las cuales se identifica la necesidad de ampliación de la cobertura?

“El principal problema que se identifico fue la pandemia. Todo esto surge de algunos estudios que se venían haciendo desde la Dirección de Niñez y nosotros desde la Dirección de Planificación y Evaluación habíamos presentado, ya a principios de la pandemia, un estudio de las presentaciones de las libretas de la AUH, habíamos encontrado que había una gran cantidad de personas que no la habían presentado y que se venían prorrogando los cortes de las asignaciones desde 2017. Por esto, se empezó a pensar en ese momento alguna solución y después esto se encuadro en un contexto de pandemia, pero también dentro de la planificación de una política a largo plazo y con la idea de generar un cambio de paradigma en lo que son las asignaciones familiares con el objetivo de igualar, en algún sentido, o equiparar en algún punto ciertas condiciones de las asignaciones familiares por hijo con la AUH; la SUAF con la AUH.

Como te decía, uno de los principales puntos fue el tema de presentación de libretas, pero también estuvo, por otro lado, lograr la universalización de las asignaciones en general. En este sentido, se buscó incorporar al sexto hijo dentro de las asignaciones. Previo al 840 se incorporaba solamente hasta el quinto hijo y después del 840 se incorporó al sexto; mejor dicho,

se eliminó el límite, pero bueno, a partir del séptimo las mujeres tienen la posibilidad de acceder a la pensión vitalicia por madre de siete hijos”.

2. ¿De qué forma se seleccionó la población destinataria? ¿por qué fueron incluidos esos sectores específicamente?

“Esta pregunta quizás es más acertada para la directora de Niñez de ese momento, Paula Ferro, o para Juan Santeiro que fue el director de línea que implementó y estuvo más en la planificación minuciosa de esta política, pero yo creo que más que grupos específicos, como te mencionaba en la pregunta anterior, lo que se buscaba era la universalización. Pensemos que cuando se llega ya a la implementación de la política del 840, en términos generales y globales, los universos poblacionales ya estaban medianamente cubiertos por las distintas políticas. Si uno podía caracterizar en ese momento quien faltaba era, como te decía, el sexto hijo. También había algún tema con el traspaso del monotributo que, por ahí, por algunos meses, no cobraba ninguna cosa ni otra: ni AUH, ni asignación familiar por hijo y no mucho más que esto. Ah, y obviamente las personas que superan el tope de asignaciones familiares y tampoco pagan ganancias, no tienen ni el beneficio de descontar de ganancias al hijo ni cobran asignación que eso se resuelve con una política dos años posterior que iguala el piso de ganancias al tope de asignaciones familiares pero bueno, en ese momento, fueron esas”.

3. ¿Crees que esta medida implicó un cambio de paradigma a partir del cambio en las condicionalidades de salud y educación?

“Sí, sin dudas esta política significó un cambio de paradigma en términos de cambio de las condicionalidades de salud y educación. No solo respecto a la necesidad, porque obviamente para el pago del 20% se sigue requiriendo la presentación de las libretas entonces se busca

incentivo directo a partir de esta transferencia de que se puedan seguir mejorando con esta política los índices de escolaridad y también que se cumpla con el esquema completo de vacunación y demás. Lo que se buscó con esto es equiparar a condiciones que tienen en el SUAF personas que trabajan de forma formal, en el mercado formal de trabajo y que no corre el peligro de perder su derecho por no presentar algún papel a tiempo. En ese sentido, creo que fue acertada esta política dado que, si bien se sigue manteniendo el incentivo por el cobro del 20% extra acumulado a fin de año, de esta forma, lo que se logra, es que el derecho no se ponga en discusión que es la asignación universal por hijo”.

4. ¿Qué evaluación podrías hacer a tres años de la implementación de la medida?

“Yo creo que fue una medida que, además de los logros que tuvo en términos de incorporación de niños, creo que el mayor logro fue en términos conceptuales a partir de lo que género en la concepción de lo que son las asignaciones familiares en esto que se mencionaba en el punto anterior. Y después, en términos de políticas públicas, el hecho de que desde la ANSES se haya ido a buscar en el territorio una coordinación entre la Dirección General de Niñez, Géneros y Diversidades junto con la Dirección General de Prestaciones descentralizadas que se pusieron de acuerdo con los jefes de UDAI de todo el país para ir a buscar a esas madres y a los niños para que puedan presentar sus libretas y que se puedan incorporar a la política creo que, es uno de los puntos más significativos en términos de cómo se tiene que implementar una política y una enseñanza a futuro de cómo se puede combinar el hecho de pensar una política desde la teoría y también implementarlo en el territorio en términos prácticos con el aparato del Estado”.

5. ¿Consideras que podrían aplicarse otras modificaciones a la AUH? ¿Cuáles?

“Al menos desde mi lugar de la dirección de planificación y evaluación, hemos estudiado con algunas otras áreas, junto a Lucia Corsiglia y Alejandro Calabria, estudiamos cambios. Como te mencionaba, posterior a esta medida se implementó el cambio del tope de las asignaciones familiares que termino por universalizar de forma total el esquema de asignaciones universales por hijo. Por fuera de eso, yo creo que algo que se podría pensar es desde mi perspectiva personal la posibilidad de equiparar al 100% las condiciones entre la AUH y las asignaciones familiares, que no haya diferencias entre un concepto y el otro en el sentido de que no tiene porque una persona que no se desarrolle en el mercado formal cumplir ciertos requisitos que la persona que está en el mercado informal si las tiene que cumplir”.

6. ¿Esta política fue pensada como una modificación estructural de las AAFP, o como una medida coyuntural por el COVID-19 y sus consecuencias?

“Bueno esto creo que fue contestado en parte anteriormente. Yo creo que esta política fue pensada en un contexto coyuntural, pero, también, con una finalidad estructural a largo plazo. Obviamente, la urgencia del contexto y la demanda de la pandemia genero pensar varios puntos de esta política, pero también otros fueron pensados a largo plazo y con una discusión mucho más conceptual respecto a las asignaciones familiares”.

7. ¿Fue necesaria la articulación con otros ministerios/organismos?

“Efectivamente fue necesaria una articulación con los organismos, tanto en la parte previa de la planificación, con el Ministerio de Economía por cuestiones presupuestarias y, después con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, tanto en términos de pensar la medida,

comunicarles lo que se estuvo planificando desde el organismo para ver opciones de viabilidad de la implementación de algunas de estas medidas que componen el Decreto 840/2020 y, posteriormente, una vez ya decretado el 840, la implementación en conjunto con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud en la búsqueda de automatización de ciertas base de registro para que ya no sea necesaria la presentación de libretas, tanto en términos de educación y de salud”.

8. ¿En qué consideras que la política cumplió las expectativas iniciales y en que no lo hizo?

“Yo creo que la política cumplió las expectativas iniciales en términos de cobertura y en términos conceptuales. Creo que lo que faltó o lo que no se logró alcanzar en su totalidad fue justamente esto que mencionaba en la pregunta anterior que se logre en conjunto con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación una articulación suficiente para que las personas no tengan que seguir presentando las libretas, sino que sea una información que entre nación y las distintas provincias se pueda obtener sin tener que acudir a los beneficiarios”.

Entrevista N° 3

A. Datos del/la trabajador/a.

- Apellido y Nombre: Lucía Corsiglia Mura
- Cargo: Coordinadora de Reformas de la Seguridad Social (Al momento de la creación del Decreto 840/2020). Luego: paso a ser Directora de Promoción de Derechos de la Seguridad Social. Ambas áreas pertenecientes a la Dirección General de Planeamiento de la ANSES.

B. Guía de preguntas

1. ¿Cuáles fueron los problemas o situaciones percibidas a partir de las cuales se identifica la necesidad de ampliación de la cobertura?

“El Decreto 840/2020 surge en un contexto en el que todavía estábamos medio en la crisis derivada de la situación de la pandemia y en el que podíamos ver, a partir de los datos de registro, que había una cantidad importante de niños, niñas y adolescentes que no eran alcanzados por la cobertura de Asignaciones Familiares por diversos motivos. La gran mayoría de ellos eran chicos y chicas que debieran ser alcanzados por la AUH pero no solamente había sino que había también otros que no eran alcanzados por lo que se conoce más coloquialmente como el salario familiar que es el componente contributivo de las asignaciones, y bueno, en el análisis de esa situación identificábamos que había más o menos 800mil, 700mil pibes que no tenían cobertura se fue identificando la casuística de las distintas situaciones que hacían que estos chicos quedaran sin el amparo de la cobertura de la seguridad social.

Para el diseño del 840 o lo que fue el proceso embrionario del 840 se articuló con distintas áreas del organismo, se trabajó en mesas amplias de trabajo donde por un lado los equipos de niñez,

sobre todo, y también aportamos mucho los de planeamiento fuimos identificando las distintas situaciones problemáticas, del otro lado se trabajó con los equipos de normatización y procesos para poder detectar algunas barreras existentes en las normativas o en mecanismos sistémicos a través de los cuales se registra la información y se cargan los formularios.

Por el otro lado, se trabajó también con el área de legal y técnica, bueno, ahí hubo una serie de tensiones alrededor de normativas que en algunos casos se habían ido haciendo restrictivas y el proceso de modificación de normas y bueno fuimos empujando a las condiciones hasta encontrar una solución para que normativamente fuera posible afianzar los procesos de inclusión de todos estos chicos y chicas y de estos hogares”.

2. ¿De qué forma se seleccionó la población destinataria? ¿por qué fueron incluidos esos sectores específicamente?

“Y... encontrábamos que en ese momento tenían que ver por un lado con los chicos y chicas que tenían AUH y no se habían presentado las libretas de los años anteriores entonces tenían suspendido el pago de su asignación. Por otro lado, empezaba a correr el problema de las presentaciones de libretas para el período del 2020 y que se tenía que presentar a fines de 2020 y que había sido un año en el que la presencialidad en la escuela se había visto complicada a partir de las disposiciones de ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y que, además, sabíamos que esto generaba una complicación mayor a las familias, aunque la persona estuviera en la escuela y con los controles sanitarios. Entonces, sabíamos que era muy difícil de dar una respuesta a las familias que se veían totalmente desbordadas en términos generales por las complicaciones que había traído la pandemia. Por el otro lado, había chicos y chicas que eran hijos de hogares donde había monotributo y la pandemia también había impactado fuertemente en los trabajadores independientes y en el caso de los trabajadores monotributistas que no tienen adherido el pago de la cuota al monotributo se les caía también la cuota de la

asignación familiar, en ese caso del salario. También había algunas disposiciones que se habían implementado en años anteriores del gobierno, en la gestión anterior, que tenían que ver, por ejemplo, con el nivel mínimo salarial pretendido para poder cobrar, alcanzado por la asignación. Cuando había trabajos con salarios por debajo de ese umbral quedaban excluidos.

Bueno, también había un problema que es histórico del diseño de origen de la Asignación Universal que tenía que ver con que en los hogares donde había más de cinco niños, a partir del sexto ya no tenía cobertura porque la asignación cubría hasta cinco niños por grupo familiar. Bueno, todas esas casuísticas nos daban un universo que, como te decía anteriormente, dejaba por afuera de la cobertura de las asignaciones familiares alrededor de 800mil, 900mil, casi un millón de chicos quedaban fuera de la cobertura de las asignaciones familiares”.

“En términos generales, nosotros decimos que el 840 tiene dos tipos de medidas, unas que son de permanencia y otras que son de inclusión. Las de permanencia, fundamentalmente, son más de tipo coyuntural y tenían que ver con la pandemia en ese contexto. Entonces, por un lado, mantener el cobro mensual de la Asignación Universal y recibir el 20% que estaba retenido. En el 2020 se permitió la presentación por declaración jurada de las condicionalidades, esto que te decía en un mensaje anterior, que se entendía que a las familias les era muy difícil cumplir con la corresponsabilidad en ese marco de presentar la libreta sanitaria y la educativa. Entonces, eso permitía la permanencia de los pibes y que no se les permitiera la presencia de los pibes y que no les caiga el 20%. Pero, por el otro lado, también lo que hicimos es que la asignación, y esto sí generó una modificación de tipo más estructural, tuviera solamente el 20% que se acumula a lo largo de todo el año como criterio de continuidad en caso de cumplir las corresponsabilidades, pero que el 80% fuera un derecho adquirido de los pibes en tanto se lo definió como de carácter alimentario. Entonces, ese 80%, aunque los pibes no presenten la corresponsabilidad, les va a permanecer a lo largo de los años hasta cumplir los 18. Y esto hizo

que los chicos dejaran de caerse sistemáticamente del umbral de cobertura y lo único que eventualmente no perciben es el 20% acumulado.

Otra modificación que también vino en el 840 y que se quedó y que es te diría estructural es que se dejó de pedir una declaración jurada que antes se le pedía a padres y madres de la AUH en torno a sus ingresos y situación laboral. Era una declaración en la cual la persona tenía que dejar asentado que efectivamente cobrara ingresos en negro no registrados por debajo del salario mínimo que era una formalidad pero que bueno, que acá dejamos de solicitarla. Por otro lado, otra medida que también es de permanencia es esta que te decía más temprano de la cobertura de los trabajadores con monotributo. Los trabajadores monotributistas, padres o madres de estos chicos, que tuvieran deuda o que se hubieran atrasado en el pago mensual del impuesto del monotributo. En ese caso antes las asignaciones se caían, lo que nosotros encontramos es que no tiene ningún sentido porque un trabajador no registrado o un trabajador desocupado podía cobrar la AUH, pero un trabajador monotributista si se atrasaba penalizábamos la cobertura de asignación familiar del pibe. En todo caso se trabaja con un impuesto que tenga penalidad impositiva pero que la víctima de ese atraso no fuera la cobertura de seguridad social del pibe, entonces dejamos de mirar esas declaraciones juradas, en realidad no esas declaraciones juradas, sino que dejamos de mirar el cumplimiento del impuesto al día.

Y después las que fueron más de inclusión tenían que ver por un lado lo de incluir al sexto hijo en adelante que es eso que decíamos antes, también cambiamos los criterios para la inclusión de niños y niñas cuyos padres o madres no tuvieran el DNI, entonces justo articulamos con el RENAPER (Registro Nacional de las Personas) en ese momento con la posibilidad de generar certificaciones que dieran cuenta de la identidad de esas personas. Esto la verdad es algo que nos quedó más en lo formal que en lo real porque la herramienta que incorporó el RENAPER tuvo no demasiada efectividad o no demasiada masificación para poder ponerlo en práctica.

El 840 modifico también los criterios de residencia, una demanda súper presente en las poblaciones migrantes. Se modificaron los criterios de residencia conforme a la ley de residencias, si bien la modificación en el 840 quedó instaurada, hay alguna serie de dificultades para hacerla cumplir porque la residencia y la obtención de DNI en las poblaciones migrantes es un problema que tiene más barreras en la vida real que lo que nosotros pudimos modificar en el 840. Sí pudimos resolver que se lo dé cobertura a los niños y niñas nacidos en Argentina, pero sigue siendo un obstáculo, muchas veces, la capacidad de los padres para obtener su DNI argentino. “

3. ¿Crees que esta medida implicó un cambio de paradigma a partir del cambio en las condicionalidades de salud y educación?

“En materia de paradigmas, lo que podemos decir es que el 840, no sé si modifica, si genera un cambio paradigmático en sí mismo. Creo sí que afianza y mejora sustancialmente las condiciones para pensar el régimen de asignaciones familiares, que para mí siempre tiene que ser visto desde la integralidad, desde la Ley 24.714 en su integralidad, con distintos pilares o distintos componentes, el contributivo por un lado y el no contributivo por el otro. Y en ese punto me parece que mejora algunos elementos de los dos pilares. El contributivo, lo que tiene que ver con los ingresos mínimos, lo que tiene que ver con la declaración jurada y el impuesto al día del monotributo. Y del no contributivo, todas estas mejoras que decíamos de las asignaciones familiares. En el caso de la asignación universal, sí hay una modificación que se torna bastante estructural y que podríamos decir que tiene algún giro paradigmático, que es que el 80% de la asignación sea un derecho inalienable del chico o de la chica y que no quede en riesgo ante la falta de presentación de las acreditaciones de salud y educación. Entonces en ese punto podríamos decir que sí hay una modificación más estructural. Pero si no, lo que creo es

que todo el 840 le da un giro o una vuelta de rosca más para pensar de manera integral cómo funcionan los distintos componentes como pilares y garantizar en todos los casos la cobertura de los chicos y chicas más allá de las condiciones laborales o de ingreso de madres y padres”.

4. ¿Qué evaluación podrías hacer a tres años de la implementación de la medida?

“A tres años me parece que lo más interesante del 840 son algunas modificaciones que quedaron más allá de la emergencia del COVID que fue en el contexto en que se sancionó el decreto y que tienen que ver con estas transformaciones que decía anteriormente y, sobre todo, con esta capacidad de abordar integralmente la cobertura de los chicos y chicas en las distintas situaciones en las que atraviesan los adultos del hogar. Siempre pensar que la cobertura de la seguridad social y de las asignaciones familiares que es la cobertura que hay para las infancias es un derecho y cuando los padres tienen trabajo registrado ese derecho se garantiza a través del componente contributivo del salario familiar y, cuando los padres no tienen trabajo registrado, se garantiza a través de la asignación universal y los pibes y pibas van saltando de un pilar a otro más allá de la situación de sus padres. Si podemos garantizar que eso ocurra y que no se les caiga porque no presentaron un papel o una libreta o lo que fuere, bueno, ahí dimos un salto de calidad en materia de perspectiva de derechos de las infancias.

Después, otra cosa que me parece que habría que mejorar pero que ya va más allá de la asignación universal, que tiene que ver, en todo caso, con las corresponsabilidades que tiene la asignación. La asignación requiere, para cobrar el 100% a partir de ese 20% que se retiene a lo largo del año, la acreditación de escolaridad y de asistencia sanitaria; en algunos casos está muy avanzado el intercambio de información con las provincias porque, como sabés, la salud y la educación son potestades federales y, en general, son las provincias las que tienen a cargo esas tareas y, en algunos casos, está súper avanzado y es un trámite muy sencillo de registrar. En

otros casos, las provincias no tienen tan aceptada esa transferencia de información y entonces requiere que las familias lo presenten. Bueno, ahí hay una situación en la cual -esto es opinión mía, súper personal- exigir la corresponsabilidad tiene que ver con garantizar el derecho de los chicos y chicas a que tengan el derecho a la salud y a la educación y está muy bueno pero, a veces, hay barreras en las cuales el sistema educativo es expulsivo y no garantiza contención al igual que el sistema sanitario, entonces, hay siempre una tensión dando vuelta en que buscar ese efecto positivo en la cobertura de salud y educación no termine siendo una barrera para que después puedan acceder plenamente a la cobertura de asignaciones familiares. Ahí me parece que habría que pensar mejores mecanismos o mejores mecanismos de seguimiento a los grupos familiares cuando los pibes dejan de ir a la escuela, por ejemplo, ahí habría que pensar dispositivos en terreno que hagan un acercamiento más cercano a esos grupos familiares a ver lo que está pasando”.

5. ¿Consideras que podrían aplicarse otras modificaciones a la AUH? ¿Cuáles?

“En términos de que modificaciones podrían hacerse creo que nos queda todavía un deber en materia de población migrante, sobre todo cuando padre y madre son migrantes, aunque el niño haya nacido en la Argentina, me parece que ahí el 840 da una mejora importante pero todavía le falta salvar algunas barreras que hacen muy difícil que los niños y niñas puedan tener esa barrera y que esto, es algo que no ocurre en el caso del salario familiar. En el caso de la asignación se pide una serie de requisitos que son bastante más exigentes que cuando padres extranjeros tienen niños en la Argentina y tienen muchas más facilidades para poder acceder a la cobertura de las asignaciones familiares”.

6. ¿Esta política fue pensada como una modificación estructural de las AAFP, o como una medida coyuntural por el COVID-19 y sus consecuencias?

“En términos si fue pensada como una política coyuntural, me parece que algo que caracterizo a nuestra gestión y, sobre todo, al principio era que había que dar una respuesta muy urgente en un contexto muy adverso como era el de la pandemia y que, en la búsqueda de soluciones urgente e inmediatas también, tuvimos la capacidad de proponer modificaciones más de fondo entonces lo podemos ver con los niños y niñas, pero, lo podemos ver también, si pensamos en los previsionales. En el marco de solucionar urgencias también pensar en ir modificando alguna de esas cuestiones estructurales que generan inequidades o que generan barreras de acceso, me parece que el 840 es un poco eso: dar una respuesta urgente, que ningún pibe se quede sin cobertura, que ningún hogar se quede sin ingresos en los casos en los que había chicos y chicas y, mientras tanto, empezar a modificar algunas inequidades estructurales como, no sé, dar cobertura al sexto hijo que antes inexplicablemente no ocurría”.

7. ¿Fue necesaria la articulación con otros ministerios/organismos?

“Se articula siempre con otros ministerios y con otros organismos. Asignaciones Familiares articula muchísimo con RENAPER y, en este caso, se mejoró esa articulación. También se articula con muchas provincias con sus Ministerios de Educación y con sus Ministerios de Salud o, directamente con la provincia que transfiere esa información.

Se articuló en terreno también, hubo operativos de búsqueda de las familias que estaban sin cobertura entonces se hicieron mecanismos territoriales puntuales organizados desde las distintas regionales o desde las mismas oficinas de atención. Hubo un montón de articulación con mucha centralización desde la ANSES porque este organismo tiene la capacidad de centralizar la gestión de programas tan importantes como es la gestión de la cobertura de las

asignaciones familiares y porque, a parte, tiene la responsabilidad de la gestión de esta política, pero si, hubo articulación tanto para la búsqueda activa como para la trasmisión de información y la actualización de datos”.

8. ¿En qué consideras que la política cumplió las expectativas iniciales y en que no lo hizo?

“Creo que el 840 fue una herramienta súper útil, que cumplió, en gran medida, las expectativas iniciales, que permitió sostener ingresos en los hogares y esos ingresos significaron la cobertura de chicos y chicas, que garantizó más derechos, que fortaleció el régimen de asignaciones familiares. Creo que faltaría mejorar algunas barreras que persisten, algunas te las mencione, sobre todo las de la población migrante, algunas situaciones en clave de dar seguimiento a los chicos y chicas que solo se quedan con el 80% de la cobertura de la AUH por déficit en la cobertura en la asistencia educativa o sanitaria. Me parece que habría que articular, tal vez, con algunos procedimientos en algunos casos más locales o territoriales, o más específicos, más de acercamiento a esos entornos familiares a ver qué ocurre y por el otro lado, si me parece que hay que pensar algunos dispositivos que faciliten la cobertura de algunas poblaciones en las que todavía se complica la situación, en especial las migrantes. Las migrantes es lo que tengo en la cabeza porque llegó en algún momento una alerta de que estaba muy lindo todo lo que hicimos ahí pero que no había alcanzado”.

Entrevista N° 4

A. Datos del/la trabajador/a.

- Apellido y Nombre: Paula Ferro
- Cargo: Directora General de Infancias, Juventudes y Género de la ANSES (mayo 2020- diciembre 2023)

B. Guía de preguntas

1. ¿Cuáles fueron los problemas o situaciones percibidas a partir de las cuales se identifica la necesidad de ampliación de la cobertura?

“Cuando asumimos en ANSES ya se había declarado la emergencia por la pandemia del Covid entonces, uno de los temas que se habían presentado era cómo se iba a implementar la presentación de las libretas para el cobro del 20%. Esa libreta que hoy es un formulario que se llena online o se puede presentar en cualquier oficina de ANSES da cuenta de que el niño o la niña o adolescente están cursando sus estudios de primaria o secundaria, que son obligatorios en nuestro país y que, además, han asistido a los controles de salud y cumplen con el calendario de vacunación; son las dos condicionalidades que tiene la Asignación Universal por Hijo cuando se crea en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Además de eso detectamos que la cobertura de la seguridad social estaba cubierta por Asignaciones Familiares, por lo que es la AUH y por supuesto, los padres que están exentos aquellos que pagan ganancias y había una cantidad de chicos que habían sido suspendidos, otros que no podían cobrar porque eran más del quinto hijo.

Se fueron detectando diferentes barreras que existían para el ingreso a la cobertura de la seguridad social en las infancias entonces se redacta y se firma el Decreto 840/2020 que es el

que permite que todos los niños, niñas y adolescentes de la Argentina tengan algún tipo de cobertura por la seguridad social para poder cumplir con el 100% de cobertura que era uno de los objetivos de la gestión”.

2. ¿De qué forma se seleccionó la población destinataria? ¿por qué fueron incluidos esos sectores específicamente?

“Cuando se define el 840 hay diferentes medidas, unas que tienen que ver con la ampliación de la cobertura, es decir, integrar los sectores que faltaban y otras que tienen que ver con garantizar la permanencia. El tema de la permanencia tenía que ver que hacíamos con los suspendidos porque, para nosotros y nosotras, entendíamos que era una doble vulneración por que el niño o la niña no había dado cuenta de estar cubierto por el sistema educativo o por el sistema de salud y, además de eso, quedaba restado de la cobertura de la seguridad social entonces nosotros ahí fuimos a buscar a esos niños y a esas niñas que, efectivamente, requerían de la cobertura de salud, de la de educación y además de la de la seguridad social. Las condicionalidades han sido importantes en ese sentido, que nos han permitido ir a buscar y a acompañar las situaciones concretas de esos niños y esas niñas”.

3. ¿Crees que esta medida implicó un cambio de paradigma a partir del cambio en las condicionalidades de salud y educación?

7. ¿Fue necesaria la articulación con otros ministerios/organismos? (respondida conjuntamente con la pregunta 3)

“La política cambió varios paradigmas, uno que tenía que ver con ANSES yendo a buscar a quienes son objeto de nuestra cobertura y nuestro acompañamiento entonces eso implicó un desarrollo de la información, un mapeo de los lugares en detalle y necesitó una

articulación con las áreas de desarrollo social y de infancia de todas las provincias y las áreas también de salud y de educación para que después pudieran continuar con la cobertura y el acompañamiento de estas familias porque la verdad que se encontraron situaciones concretas que requerían la asistencia, de hecho, cuando se implementa el Decreto 840/2020, que fue un disparador y después se dieron otras medidas, se hicieron las reuniones y se presentó el decreto con las medidas y como impactaba en las diferentes áreas a todo los Ministerios de Desarrollo Social de las Provincias y las áreas de Infancia y Adolescencia o de Familia, todas las áreas educativas de las provincias y nación y lo mismo en salud asique fue una articulación en donde ANSES no solo controlaba que se cumplieran las condicionalidades sino que instalaba y brindaba información que permitía también implementar las coberturas y el acompañamiento de una manera más fina”.

4. ¿Qué evaluación podrías hacer a tres años de la implementación de la medida?
5. ¿Considerás que podrían aplicarse otras modificaciones a la AUH? ¿Cuáles?
6. ¿Esta política fue pensada como una modificación estructural de las AAFP, o como una medida coyuntural por el COVID-19 y sus consecuencias? (respondida conjuntamente con las preguntas 4 y 5)

8. ¿En qué consideras que la política cumplió las expectativas iniciales y en que no lo hizo?

“Tengo información que ahora te voy a enviar que da cuenta que nosotros fuimos a buscar un millón de chicos y los encontramos y los incluimos y la cobertura aumentó. Nos faltan, sigue habiendo dificultades porque por ejemplo uno de los incluidos en el Decreto 840/2020 tiene que ver con aquellos que nos faltaban los datos de los padres o de las madres o de ambos,

diferentes situaciones implicaron hacer diferentes medidas para trabajar con el RENAPER y con las áreas de identidad del país”.