

Mora Straschnoy

Lic. en Sociología (UBA)
Maestranda en Políticas Sociales (UBA)
E-mail: mora@straschnoy.com

Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay

Resumen

La arquitectura de Protección Social en algunos países de América Latina está experimentando un proceso de transformación a través de la incorporación de componentes no contributivos a las prestaciones tradicionales de la Seguridad Social. El presente trabajo analizará el sistema de Asignaciones Familiares de Argentina y Uruguay desde una perspectiva comparada. Se hará especial hincapié en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y en el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF). Los alcances y límites de las nuevas prestaciones serán analizados, así como también las diferencias y similitudes de los casos seleccionados. Asimismo, se dará cuenta de las principales características en los cambios producidos. La metodología propuesta permitirá mostrar las singularidades de cada país y las disímiles trayectorias y objetivos que motivaron la creación de la AUH y el NRAF.

Palabras claves

Asignación Universal por Hijo para Protección Social · Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares · análisis comparativo · protección social

Abstract

The Social Protection framework in some Latin-American countries is undergoing a transformation due to the addition of non-contributory components to the welfare services. The present paper will scrutinise family income in Argentina and Uruguay by means of a comparative analysis. Special emphasis will be placed on "Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)" (Child Allowance for Social Protection) and the "Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF)" (New Regime for Family Income). Scope and constraints of the new services in the region will be analysed as well as the differences and similarities of the selected cases. The above - mentioned methodology will trace back to each country peculiarities to account for the different courses and goals that gave place to the AUH and NRAF.

Keywords

Child Allowance for Social Protection · new regime for family income · comparative analysis · social protection

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar en forma comparativa el Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) en Argentina y Uruguay, haciendo especial hincapié en los componentes no contributivos de ambos países; éstos son, respectivamente, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) -cuya creación tuvo lugar en noviembre de 2009- y el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF), el cual tuvo origen en los últimos días de 2007.

El trabajo se encontrará dividido en tres secciones. En primer lugar y a continuación, se expondrán brevemente los fundamentos históricos y teóricos que explican la elección de los casos a analizar comparativamente. En segundo lugar, se estudiarán y compararán los aspectos histórico-político-institucionales de la evolución y desarrollo de los Sistemas de AAFF en ambos países, y específicamente de la AUH y el NRAF.

Finalmente, se establecerá un análisis comparativo de la AUH y el NRAF, en función de dos dimensiones: el nivel de cobertura de ambas prestaciones y la exigencia de condicionalidades. Asimismo, habrá una tercera dimensión que recorrerá transversalmente estas dos y que se refiere al tipo de relación cualitativa y cuantitativa que presentan los casos en análisis con las prestaciones contributivas.

Fundamentación teórico-histórica de la elección de los casos

Actualmente dentro de Latinoamérica sólo Argentina, Chile y Uruguay cuentan con componentes no contributivos de AAFF (CEPAL, Base de datos). Con el objetivo de establecer, para este trabajo, un análisis comparativo de casos en base a su nivel de similitud, se seleccionaron las experiencias de Argentina y Uruguay. La conclusión de que estos dos últimos países eran los que presentaban mayores coincidencias se debió a tres razones. En primer lugar, Argentina y Uruguay se encuentran en la esfera de los denominados “gobiernos progresistas” (Gudynas, Guevara y Roque, 2008), razón por la cual se esperaba que estos países compartieran, en mayor medida, cierta mirada común sobre las políticas sociales, el trabajo y la pobreza.

En segundo lugar, la estructura de riesgos de Argentina y Uruguay, presenta una serie de características comunes, más allá de sus especificidades. Estos rasgos comunes se encuentran particularmente influenciados por la similar evolución de los ciclos económicos de ambos países que hicieron de los años 2001/2 y 2008 momentos de crisis.

La tercera razón se debió estrictamente a cuestiones de similitud político-institucional. En este sentido, hay que destacar dos cuestiones. La primera refiere

a la similar evolución de la historia del Sistema de AAFF, en ambos países seleccionados hasta mediados de la década del noventa. En segundo lugar, y de vital importancia para el análisis, es el hecho de que mientras los componentes no contributivos de AAFF se encuentran, para los casos de Argentina y Uruguay, ejecutados por los mismos organismos que administran los componentes contributivos, este no es el caso de Chile. Para este último país, la prestación contributiva se encuentra administrada por el Instituto de Previsión Social (IPS), mientras que la no contributiva por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Ley 19.949/04 de la República de Chile). De forma tal que una primera revisión de los sistemas de cada país, a la hora de elegir los casos, hacía suponer que en la experiencia chilena se encontrarían mayores características comunes con las políticas de tipo asistencial, mientras que los casos de los países finalmente seleccionados, experimentarían una mayor cercanía con prestaciones de tipo universales y con mayor vinculación a los principios del derecho.

Análisis de los Sistema de AAFF de Argentina y Uruguay

A continuación se llevará a cabo una reconstrucción analítica de los casos en estudio. Para esto, en primer lugar, se repasarán brevemente las trayectorias de los sistemas de AAFF en ambos países, previas a la última reforma. En segundo lugar, se expondrán los contextos de creación tanto del NRAF como de la AUH, dando cuenta para ambos países de los procesos a través de los cuales se dio origen a los subsistemas, así como también de las instituciones y actores que participaron en los procesos de creación de los mismos. En tercer lugar, se describirán las características de ambos componentes no contributivos, en base a un recorte que contemplará los siguientes puntos: la población destinataria, las condicionalidades, los montos abonados y la titularidad de las prestaciones. Este último desarrollo resulta necesario para luego establecer las comparaciones entre las dimensiones seleccionadas pero, a su vez, se trata de un trabajo comparativo implícito que permitirá dar cuenta, a través de una primera mirada, de lo que ambos sistemas tienen de común y diferente.

Antecedentes de la AUH y el NRAF

El sistema de AAFF tuvo lugar en 1943 en el Uruguay y en 1957 en la Argentina. Estas prestaciones se crearon con el objetivo de aliviar a los trabajadores formales de las mal llamadas “cargas de familia”, a través de transferencias de ingresos que se realizaban por intermedio del Sistema de Seguridad Social. Es decir, el derecho a las AAFF se encontraba condicionado y legitimado por la rela-

ción de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad Social que el vínculo laboral suponía.

En 1968 el régimen argentino unifica, a través de la Ley 18.017, las distintas cajas de las AAFF. En 1995 en el caso uruguayo y en 1996 en el argentino, se establecen modificaciones al sistema de Asignaciones Familiares (Ley 24.714, República Argentina); esto causó la eliminación de las prestaciones en los tramos más altos de ingresos (Arim, Cruces y Vigorito, 2009) y el establecimiento de un monto escalonado de la transferencia que resultaba inversamente proporcional a los ingresos. Estas reformas tuvieron, tanto en Argentina como en Uruguay, la impronta del neoliberalismo en tanto supusieron un recorte de las protecciones sociales con el objetivo de producir una disminución de los costos laborales. En la Argentina, gracias a esta transformación, se redujeron las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento de 7,5% en 1994 a valores aproximados al 5% en 1996 (Bertranou, 2010:33). En el Uruguay la citada reforma llevó a la reducción del 20% de los receptores de las AAFF (Banco Mundial, 2007:62). Después de esta última modificación, el régimen argentino se mantuvo inalterado hasta la creación de la AUH en el año 2009, mientras que el régimen uruguayo sufrió una serie de modificaciones que hicieron de este país un pionero en la región.

En 1999, Uruguay incorporó a las AAFF un componente no contributivo (Ley 17.139, República Oriental del Uruguay) que fue ampliado con una reforma introducida en 2004 (Ley 17.758, República Oriental del Uruguay) en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El acceso a este componente exigía la verificación de medios y el cumplimiento de condicionalidades. El “*means test*” consistió en sumar al procedimiento ya vigente para el régimen contributivo, un índice de privación basado en las características del hogar. A partir de la reforma del 2004, se estableció una prestación equivalente al 16% del salario mínimo para todos aquellos hogares cuyos ingresos fueran inferiores a tres retribuciones mínimas (Arim *et al*, 2009:16 y 19). Durante el año 2004 el salario mínimo promedio fue de \$1.276.- pesos Uruguayos, es decir US\$68,79.-, por lo cual el monto de la transferencia era equivalente a \$204,16.- pesos uruguayos, US\$11,01.-. Como consecuencia del bajo monto, las asignaciones desarrolladas en el marco del PANES produjeron leves impactos en las condiciones de pobreza de los hogares receptores, siendo más relevantes los efectos sobre la indigencia, así como sobre la brecha y severidad de la pobreza; entre tanto, la medida mantuvo prácticamente inalterada la distribución de los ingresos (Lagomarsino, 2009:87). En términos de cobertura, gracias a la expansión de las asignaciones no contributivas y a la dinámica del mercado laboral del 2001 al 2006, los niños, niñas y adolescentes cubiertos por estas prestaciones pasaron de ser el 47% al 67% del total país. De los 20 puntos de aumento de la cobertura, 14 se explican gracias a las Asignaciones no contributivas (Banco Mundial, 2007:62).

Análisis de los Casos: AUH y NRAF

Contexto de creación del NRAF

La creación del NRAF en Uruguay, que tuvo lugar a través de la ley 18.227, fue el resultado de un proceso amplio de reforma del Sistema de Protección Social, que implicó una nueva iniciativa denominada Plan de Equidad Social (PES). El PES tiene como objetivo el mejoramiento de las prestaciones ya existentes, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, así como la creación de nuevos dispositivos que alcancen, a través de los mecanismos de protección social, a los grupos poblacionales generalmente excluidos de ésta (Arim *et al*, 2009:7-8). Las reformas se enmarcaron en un proceso de diálogo que comenzó en el año 2007, denominado Diálogo Nacional sobre Seguridad Social.

El NRAF se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y la Unidad de Seguimiento, y los organismos ejecutores se encuentran compuestos por el Ministerio ya nombrado y el Banco de Previsión Social (BPS). Una particularidad del caso uruguayo, que caracteriza su escenario institucional junto con el dato del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, es que el BPS está compuesto por representantes del Poder Ejecutivo, de los trabajadores, los empresarios y los pensionados (Lagomarsino, 2009:85).

Contexto de creación de la AUH

La AUH, por su parte, fue el resultado de un proceso muy distinto al que dio origen al NRAF. Desde 1997, diversos proyectos de universalización de las AAFF o implementación de un Ingreso Ciudadano para la Niñez se venían presentando en el ámbito legislativo. A la vez que en el ámbito académico la iniciativa era impulsada principalmente desde la Red Argentina de Ingreso Ciudadano -REDAIC-, la CTA en el 2000 daba impulso a la propuesta a través del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), y desde entonces realizó diversas acciones a su favor. Sin embargo, el gran interés en la universalización de las AAFF no logró articularse en un diálogo que diera origen a una ley, sino que a través de un decreto presidencial se creó la AUH. Esto ocurrió en el momento de mayor presión mediática en relación al tratamiento de los proyectos y en el cual los límites del modelo económico, sumado a los efectos de la crisis internacional, comenzaba a repercutir con mayor intensidad en los rindes sociales (Lozano, Raffo, Rameri, Straschnoy y Haimovich, 2010).

La AUH es administrada por ANSES, el mismo organismo que gestiona las AAFF contributivas. Su financiamiento directo proviene del Fondo de Garantía de

Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Características principales de la AUH

La AUH se encuentra destinada a los hijos e hijas de desempleados y de trabajadores informales que ganen menos del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM). A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del DNU que dio origen a la AUH, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVyM y a los niños de los trabajadores temporarios (ANSES, 2011). El límite de edad de los hijos, para percibir la prestación, es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad. En cuanto a la nacionalidad de los receptores, se exige que sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6º, DNU 1602/09).

La AUH contempla la exigencia de condicionalidades, en base a las cuales ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación a condición que se demuestre anualmente su cumplimiento en materia de salud y educación. La acreditación de las mismas da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la Asignación; caso contrario, se adjudica su baja. Las condicionalidades deben ser cumplidas en instituciones de gestión pública. En el plano educativo, este requisito generó fuertes críticas desde partidos políticos opositores, la Iglesia, la Defensoría del Pueblo e instituciones como el CELS -entre otras (*Clarín*, 10 de septiembre de 2010)- cuando, en el mes de septiembre de 2010, 42 mil chicos que percibían la AUH fueron suspendidos por asistir a escuelas de gestión privada. Las masivas críticas, sumadas a las jornadas de protestas por parte de los titulares de la AUH (Aguilar, *Clarín*, 10 de Septiembre de 2010), llevaron a la reincorporación de los suspendidos (Wainfeld, *Página /12*, 12 de septiembre de 2010) y, en este momento, el punto en cuestión se encuentra en revisión, si bien no ha sido modificado el DNU, que establece, de forma ambigua, que las condicionalidades deben ser cumplidas en establecimientos educativos públicos (DNU 1602/09, artículo 6º, inciso “e”).

El monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor establecido para la “zona general”, que actualmente se fija en \$220.-, es decir US\$55,30.-. Sin embargo, en función de la retención del 20%, lo que de hecho se abona mensualmente son \$176.-, US\$44,24.-. La actualización de los montos es el resultado de una decisión presidencial y, para el porcentaje retenido, no se establece ningún mecanismo que permita mantener actualizado su valor de forma de no perder el poder adquisitivo en un contexto de alza sostenida de precios (Lozano, Raffo y Ramerí, 2009).

Por otro lado, la AUH prioriza la titularidad femenina y abona hasta el quinto hijo/a, aunque exige el cumplimiento de las condicionalidades para todo el grupo familiar. A su vez, resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no y más allá del tipo de riesgo que busquen cubrir (desempleo -Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados-, vulnerabilidad familiar -Programa Familias por la Inclusión Social-, etc.). En términos operativos, quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibir la AUH migraron de forma automática a ésta.

Características principales del NRAF

El NRAF está destinado a niños, niñas y adolescentes o personas con discapacidad, sin límite de edad, que integren hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para la permanencia en el sistema se exige, normativamente, el cumplimiento de condicionalidades educativas y de salud, en instituciones de gestión pública o privada (Banco de Previsión Social de Uruguay, res. 02/2011).

La edad y la situación educativa determinan la percepción de la prestación: hasta los 14 años en términos generales, pudiéndose ampliar hasta los 16 - cuando se compruebe que no se ha podido completar el ciclo de educación primaria a los 14 años por impedimento plenamente justificado- y hasta los 18 años, cuando el adolescente curse estudios de nivel superior a los de educación primaria. Los montos de las prestaciones se abonan hasta el séptimo hijo y los valores decrecen al ritmo que aumenta la cantidad de receptores en el mismo hogar. La lógica del último punto se justifica en función a la economía de escala de los hogares. A su vez, se prevén adicionales en función de la cantidad de años educativos que se acumulen con la finalidad de reducir la deserción escolar (Lagomarsino, 2009). El NRAF supuso un aumento de los montos transferidos del 80%, en promedio, en comparación con las AAF no contributivas anteriores (Ley 17.139 de 1999 y su ampliación Ley 17.758 de 2004) (Lagomarsino, 2009). En la actualidad, el monto mínimo per cápita es de \$764.- pesos uruguayos, lo que equivale a US\$33,85.- (CEPAL, 2008). La titularidad del NRAF se estableció con preferencia hacia la mujer, al igual que las demás prestaciones del PES, y esta decisión se entendió como una discriminación positiva de género (Lagomarsino, 2009:87).

La normativa del NRAF preveía que quienes se encontraban percibiendo prestaciones del PANES o del sistema de Asignaciones Familiares, que tuvo lugar a partir de las reformas de 1999 y 2004, pudieran migrar prioritariamente a la nueva prestación. Finalmente, en lo que respecta al caso uruguayo, un elemento

característico es que éste supuso la actualización del monto de las prestaciones por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), a fin de evitar la pérdida de su poder adquisitivo (Arim *et. al.*, 2009:22).

Análisis comparativo AUH y NRAF

Tradicionalmente, por un lado, las instituciones clásicas de la Seguridad Social administraban las prestaciones contributivas (jubilación, seguro por desempleo, AAFP, entre otras) a las que se accedía vía el empleo formal, y, por el otro, existía una serie de intervenciones sociales, muchas veces con programas específicos con financiamiento de algún organismo internacional y focalizados en las poblaciones más vulnerables. Estos programas generalmente no articulaban entre sí y menos con la seguridad social tradicional. Esto derivó en que las políticas sociales en Uruguay -y aquí agregamos, y en la Argentina- presentaban problemas de coordinación interinstitucional, superposición, fragmentación y vacíos en cuanto a población cubierta. (Lagomarsino, 2009:99).

La AUH y el NRAF modifican la división dual mencionada en el párrafo anterior al ampliar la cobertura de la protección social, a través del sistema ampliado de AAFP a poblaciones tradicionalmente excluidas, y al unificar en el ANSES y en el BPS, correspondientemente, sus componentes contributivos y no contributivos.

La pregunta que surge en este punto es, entonces, cuáles fueron los alcances e implicancias de estas transformaciones institucionales. Para dar respuesta al interrogante planteado se analizará la AUH y el NRAF, con una referencia constante a sus correlatos contributivos, a partir de dos dimensiones: la cobertura y las condicionalidades.

Finalmente, se expondrán algunos de los argumentos y lógicas institucionales, con consecuencias directas y explícitas en el sistema de política social aquí en análisis.

Dimensión uno: Cobertura

A continuación se analizarán ambas prestaciones en función de la dimensión de cobertura. La misma implicará: 1) un análisis de la construcción conceptual de la población objetivo a cubrir por ambas prestaciones y de los principios subyacentes a tal recorte; 2) la definición sobre cómo se determina la posibilidad de acceso a las prestaciones -es decir, la otra cara de la moneda de la población destinataria-; 3) el nivel de cobertura alcanzado por la AUH y el NRAF.

En relación a la población objetivo de la AUH y del NRAF, se observa una diferencia en su definición: mientras la población receptora de la AUH se delimita en

relación al tipo de vínculo con el mercado laboral (la informalidad/desocupación), el NRAF no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, siendo los elementos vinculados a la vulnerabilidad social del hogar los que generan el derecho a percibir el beneficio (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009:106). Si bien con la selección de la población destinataria de la AUH sus diseñadores entendieron que llegarían a los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (Considerandos del DNU 1602/2009), el camino seleccionado fue distinto. Por otra parte, se encuentra cierta ambigüedad a la hora de establecer si las poblaciones objetivo de ambas prestaciones son los niños o los hogares “vulnerables” con niños. El DNU que da origen a la AUH fundamenta la medida en los Derechos del Niño -Convención de los Derechos del Niño (CDN) y Ley 26.061- A su vez, en los discursos y análisis teóricos de ambas prestaciones se hace hincapié en los niños cubiertos y su situación económica y educativa. Sin embargo, el hecho de que la condición de acceso está centrada en los adultos (Pautassi *et al*, 2010:237), sumado al límite de niños que pueden percibir la prestación por hogar, y los montos decrecientes -en el caso uruguayo-, muestran con claridad que los destinatarios no son efectivamente los hijos sino los padres, en el caso argentino, y los hogares, en el uruguayo, respecto de los cuales se pretende no duplicar el beneficio (Pautassi *et al*, 2010:238) y determinar su “mercimiento”.

En lo que hace al acceso a las prestaciones, el diseño de la AUH determina que todos los ciudadanos/as que cumplan con las condiciones pueden exigir el ingreso a la prestación; sin embargo, tales requisitos suponen una serie de exigencias que no se encuentran presentes para las Asignaciones Familiares contributivas y repercuten en la calidad de la AUH. A su vez que el acceso a ésta se define en función de la relación con el empleo y el nivel de ingresos ocupacionales. Siguiendo a Lo Vuolo (2010), la característica híbrida de los criterios que sigue la AUH para la selección de la población receptora respondería a su confusa combinación entre los programas de TMC y la herencia de una historia del sistema de protección social argentino que registra una marcada preferencia por programas segmentados en base a líneas ocupacionales y al estatus laboral de las personas.

Es, entonces, en la historia político-institucional de los sistemas de Protección Social argentinos donde se encuentra, en gran medida, la explicación a las características de la AUH aquí analizadas.

Por su parte, el NRAF es accesible, hasta un tope de receptores prefijado, para los hogares con niños a cargo, que hayan sido calificados como “vulnerables” en función de un índice construido *ad hoc*.

Como resultado de la AUH y el NRAF, la cobertura de las AAFP se amplió en su conjunto. En el caso uruguayo lo hizo en menor medida que en el argentino, debido a dos razones: por un lado, al mismo tiempo que se implementó el NRAF,

disminuyó la cobertura de las AAFP contributivas por cuestiones relacionadas a la dinámica del mercado laboral; y por el otro, el tope anual de receptores que Uruguay estableció para el año 2008 en 330.000 niños, y para el 2009 en 500.000 (Ley 18227/07 de la República del Uruguay, Art. 1º), no estuvo presente para el caso argentino. Vale mencionar aquí que para el caso de las prestaciones contributivas, en ambos países el ingreso a los padrones de las prestaciones tiene lugar siempre que los receptores cumplan con las condiciones sin límites preestablecidos.

Por otra parte, la AUH y el NRAF presentan una diferencia que explica en gran medida la disímil evolución de la arquitectura de Protección Social de ambos países, con posterioridad a la implementación de estas prestaciones. Mientras el NRAF no resulta incompatible con otras políticas sino que -de hecho- el PES fue pensado como un plan integral que suponía una complementariedad y articulación entre sus diversas prestaciones, la AUH se constituyó como incompatible con toda otra prestación de transferencia de ingresos; de esta forma, el aumento de la cobertura de las AAFP a partir de la AUH tuvo como correlato bajas en disímiles planes, programas y becas. Esto, en los hechos, supuso que una parte de los receptores trocara el Piso de Protección Social, y otra se viera excluida de toda prestación, a partir del proceso de depuración de los padrones que tuvo lugar en función de la creación de la AUH.

A pesar del aumento de la cobertura en ambos países, aún queda una proporción importante de niños, niñas y adolescentes que no son cubiertos por el Sistema de Asignaciones Familiares. Para la Argentina, este universo representa al 24% de las personas menores de 18 años y para Uruguay el 31%. A su vez, existen tres aspectos en relación a la AUH, el NRAF y sus correlatos contributivos que deben ser considerados. Primero, el monto de transferencia de las prestaciones y el límite de hijos a ser cubiertos da cuenta de que su objetivo es aliviar la pobreza antes que emancipar a las familias de la dependencia del mercado; por ello, estas políticas no son fuertemente desmercantilizadoras. Asimismo, en relación a las AAFP contributivas, no se establece tope de hijos cubiertos en ninguno de los dos países en análisis. Segundo, las AAFP contributivas dispensan una serie de otras prestaciones, además de la Asignación por Hijo (por nacimiento, por maternidad, por ayuda escolar, entre otras), que no se encuentran disponibles en la versión no contributiva, de Argentina y Uruguay. Tercero, el tope de ingresos para percibir la AUH y el NRAF es inferior al que se establece para percibir las AAFP contributivas. Si bien este requisito podría encontrar cierto justificativo dentro de la lógica del nuevo régimen uruguayo (ya que el NRAF fue pensado como una prestación para los hogares "vulnerables" independientemente de que perciban o no AAFP y de su situación laboral), para el caso de la AUH este condicionamiento resulta sumamente desigual en relación al trato que se le dispensa a quienes perciben las AAFP contributivas.

Dimensión dos: Condicionalidades

Tanto la AUH como el NRAF establecen condicionalidades en materia de salud y educación. No obstante, en el caso de las AAFF contributivas, estas exigencias no se encuentran presentes en la Argentina; por ello, tampoco se retiene parte de la prestación (20%). Para el Uruguay, las condicionalidades educativas, de régimen contributivo, recién comienzan a ser exigidas a partir de los 14 años; mientras que el NRAF lo hace desde el inicio del ciclo lectivo obligatorio. Por lo general, las condicionalidades se justifican argumentativamente como una forma de aumentar la asistencia de los niños, niñas y adolescentes a la escuela y a los servicios de salud. Sin embargo, no existe evidencia empírica concluyente de que tal exigencia punitiva sea la razón de mayor demanda de los servicios sociales. Mientras en América Latina, y particularmente en nuestro país, las evaluaciones de los programas condicionados dan cuenta de que tal condición es el motivo de un mayor uso de los servicios de salud y educación, en Sudáfrica programas no condicionados alcanzaron, según sus evaluadores, resultados similares, en términos de incremento de la demanda de servicios, a los de América Latina (Agüero, Carter y Woolard, 2007). Los motivos a esta disímil evidencia podrían explicarse por el hecho de que las evaluaciones a los programas condicionados parecerían partir de un sesgo metodológico que no les permitiría comprobar su efectividad, en la medida que las investigaciones se acotan al período de análisis post-asistencia social, no pudiendo determinar si el alto grado de cumplimiento de las condicionalidades ha sido resultado del “estímulo” de los programas o bien era un compromiso preexistente a su puesta en marcha (Pautassi, Arcidícono y Royo, 2010:240-241).

Si se le suma a este último argumento el hecho de que las condicionalidades se encuentran presentes en menor medida para el caso de las AAFF contributivas, estas parecerían explicarse más por una cuestión política que técnica. Se trata entonces de la necesidad de legitimar la direccionalidad de los recursos necesarios para financiar la AUH y el NRAF, que tienen como destinatarios a quienes son vistos como aquéllos que no han contribuido a producirlos o lo han hecho escasamente. Una cita del ex Presidente Vázquez (2005) en relación al PANES, resulta ilustrativa: “[el PANES] no tiene que ver con la dependencia de la asistencia social, dado que los beneficiarios deberán (...) enviar a sus hijos a la escuela y llevarlos a controles de salud periódicos” (Banco Mundial, 2007:40).

Esta necesidad de legitimación no aparece presente en las versiones contributivas ya que el trabajo, en tanto empleo, continúa siendo visto en Argentina y Uruguay como la forma legítima de acceder a la Ciudadanía Social.

La clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la socie-

dad, que permite el desarrollo de la persona (Considerandos del DNU 1602/09). Sería, entonces, esta supuesta necesidad de legitimación y las propias concepciones de los gobiernos nacionales, lo que explicaría el diseño condicionado de las prestaciones y su correlato en los mecanismos institucionales que permiten la gestión diaria de las mismas.

Consideraciones Finales

El desarrollo de este trabajo se basa en la observación inicial de que en la región se está llevando a cabo un cambio en la arquitectura de Protección Social relacionado con la incorporación de componentes no contributivos a las prestaciones clásicas de la Seguridad Social. Si esto último es el rasgo distintivo de la transformación que se divisa o si es solamente la característica tangible de un cambio de otras dimensiones, aún está por definirse. Sin embargo, algunas de las respuestas a las preguntas expuestas a lo largo del trabajo brindan pistas en este sentido.

El análisis de la historia político-institucional del Sistema de AAFF en ambos países da cuenta de que existe, claramente, una transformación de las instituciones de la Seguridad Social, en la Argentina a partir de la AUH y en Uruguay a partir de la reforma de 1999, aunque su profundización se desarrolló gracias al NRAF. Uruguay se convirtió así en un país de avanzada en la región, no tanto por el nivel de cobertura de sus prestaciones no contributivas, sino por ser el primero en desarrollarlas.

Estos avances presentan ciertos límites que han sido puestos de manifiesto cuando se abordó el análisis comparativo de las dimensiones de cobertura y condicionalidades. Así, se mostró que tanto en Argentina como en Uruguay existe una distancia cuantitativa y cualitativa entre las prestaciones contributivas y las no contributivas. Estas diferencias, a favor del sistema contributivo, ponen en evidencia que aún perdura un esquema dual de Protección Social; característica común a ambos países.

A la hora de analizar algunas de las diferencias más importantes entre ambas prestaciones, se hace necesario revisar los procesos que en cada uno de los países llevaron a la creación de la AUH y del NRAF. Mientras Argentina tuvo como objetivo ampliar el componente de AAFF, en función de un contexto económico y de actores políticos que presionaban fuertemente en tal sentido, Uruguay se encontraba debatiendo de forma más integral su sistema de Protección Social. Estas diferencias en las trayectorias tuvieron implicancias en las características de las prestaciones, ya que el NRAF no fue pensado como un complemento que tienda a “universalizar” la cobertura las AAFF sino como una prestación para los

hogares “vulnerables”, independientemente de que perciban o no AAFF contributivas y de su situación laboral.

A su vez, existen grandes diferencias en términos de calidad institucional. El NRAF fue el resultado de un proceso de diálogo que culminó con la sanción de la prestación a través de un ley; asimismo se actualiza sistemáticamente a través de un IPC confiable y el BPS cuenta con representantes del Poder Ejecutivo, de los trabajadores, los empresarios y los pensionados, a la vez que produce sistemáticamente información a la que se puede acceder con facilidad. En cambio, la AUH surgió de un DNU, su actualización responde a una decisión del ejecutivo -igual que las AAFF contributivas- y resulta sumamente complejo acceder de forma sistemática a información de calidad. Pese a estas diferencias, podemos pensar que no necesariamente la mayor calidad institucional repercute en mejores políticas sociales. Actualmente, el NRAF se encuentra más cerca que la AUH de ser calificada como una política asistencial estructurada en función del principio de discrecionalidad. Sin embargo, aquí se hace necesario abrir el interrogante sobre cuáles hubiesen sido los alcances y características del régimen no contributivo de AAFF en la Argentina si, en vez de haber surgido por medio de un DNU, hubiese sido el resultado de un proceso de debate como el llevado a cabo en Uruguay en base a los proyectos legislativos existentes y demás aportes de los largamente involucrados en la temática.

En el desarrollo del presente trabajo se señala que las diferencias en la calidad institucional no fueron las únicas advertidas entre ambos casos. Las disparidades, de hecho, fueron mayores a las que se esperaba encontrar cuando se eligieron los casos en función de los parámetros expuestos en la Introducción. Esto no significa que de haberse optado por otra combinación de casos, incorporando al sistema chileno, se hubieran hallado mayores similitudes sino que -y es digno de destacar- los procesos de incorporación de componentes no contributivos en el Sistema de AAFF, persiguen distintos objetivos y, por ende, presentan diversas características.

Cochrane (1997:1) sostiene que “el estudio comparativo tiene valor si ayuda a comprender tendencias supranacionales y a poner de relieve qué es lo específico de cada país”. Este trabajo es el resultado de un esfuerzo por cumplir con ambos objetivos primordiales de análisis y pretende aportar una modesta contribución al tema analizado.

Cuadro N ° 1: Cobertura del Sistema de Asignaciones Familiares a niños, niñas y adolescentes en Argentina y Uruguay antes y después de la AUH y del NRAF

	Argentina		Uruguay	
	Antes de la AUH	Después de la AUH	Antes del NRAF	Después del NRAF
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	12.400.000	12.400.000	820.896	820.896
Cobertura AAFF	5.772.031	5.772.031	341.794	189.075
% de cobertura AAFF	47%	47%	42%	23%
Cobertura AAFF no contributivas	0	3.684.441	211.356	374.690
% Cobertura AAFF no contributivas	0%	30%	26%	46%
Cobertura total de AAFF	5.772.031	9.456.472	553.150	563.765 ¹
% Cobertura total de AAFF	47%	76%	67%	69%
Brecha de Cobertura AAFF	6.627.969	2.943.528	267.746	257.131
% Brecha de Cobertura AAFF	53%	24%	33%	31%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lozano, et al, (2010); Banco Mundial, (2007); y Consejo Nacional de Políticas (2009).

1 Dado que el NRAF otorga cobertura independientemente de la situación laboral de los adultos, es posible que una proporción de los receptores del NRAF se encuentren también cubiertos por las AAFF del régimen contributivo. Sin embargo, como no existe información sobre este punto se decidió aquí contemplar el escenario de máxima en términos de cobertura; es decir suponer que no existe superposición de prestaciones.

Referencias bibliográficas

AGÜERO, J. M.; CARTER, M. R. y WOOLARD, I. "The impact of unconditional cash transfers on nutrition: the South African child support grant", en: *International Poverty Centre*, Working paper N° 39, September, 2007.

AGUILAR, M. "Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos", en: *Clarín*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 2010.

ANÓNIMO. "Críticas de la Iglesia, el CELS, la oposición y el Defensor", en: *Clarín*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 2010.

ANSES. Cartilla informativa. [En línea: 10 de abril de 2011] Disponible en: <http://www.anses.gov.ar/asignacion-universal-hijo>

ANSES. *Los hijos de los trabajadores de temporada tendrán cobertura del sistema de Asignaciones Familiares durante todo el año*. [En línea: 23 de marzo de 2011] Disponible en: <http://www.anses.gov.ar/prensa/noticia.php?id=109>

Argentina, Ley 26.061: De Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes. 28/09/2005

Argentina, Ley 25.871: De migraciones. 17/12/2003.

Argentina, Ley 24.714: Régimen de Asignaciones Familiares. 16/10/1996.

Argentina, Decreto 1602/2009: Asignaciones familiares: incorporación del Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. 2009

Argentina, Decreto 1.388/2010: Asignaciones familiares: incremento de los montos de las Asignaciones Familiares y de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. 2010.

ARIM, R.; CRUCES, G y VIGORITO, A. "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", en Serie Políticas Sociales, N° 146, CEPAL, Santiago de Chile, 2009. pp. 7-8,16,19,22-23.

Banco de Previsión Social del Uruguay. Sitio Web Oficial, Sección "Preguntas frecuentes", [En línea: 12 de febrero de 2011] Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>

Banco Mundial. *Las Políticas de transferencia de Ingresos en Uruguay, Cerrando las brechas de Cobertura para aumentar el Bienestar*. 2007, Uruguay [En línea: 17 de abril de 2011] Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAY/INSPANISH/Resources/PoliticadeTransferencia.pdf>, p. 40.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (Dir.). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Miño y Dávila / Ciepp, 1995.

BERTRANOU, F. (Coord.). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las Asignaciones Familiares*. Proyecto ARG/06/M01/FRA, Buenos Aires, OIT, 2010. p. 33.

BERTRANOU, F. y VEZZA, E. *Iniciativa del Piso de protección social. Piso de Protección Social en Argentina*. Buenos Aires, OIT, OPS/ OMS, 2010. p. 1.

CARMONA BARRENECHEA, V. y STRASCHNOY, M. *El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano, 2008.

CENTRÁNGOLO, O. y GOLDSCHMIT, A. "Metodología, experiencia comparada y recomendaciones", en: CETRÁNGOLO, Oscar (Ed.). *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*. CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 2009. pp. 10-11.

CEPAL. *Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe, Programas de Transferencia Condicionadas* [En línea: 20 de abril de 2011] Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc>

COCHRANE, A. "Comparative approaches and social policy", en: COCHARNE, A. & CLARCKE, J. *Comparing Welfare State: Britain in international context*. London, Sage Publications / Yje Open University, 1997, p. 1.

Consejo Nacional de Políticas Sociales. *De la emergencia a la equidad social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005- 2009)*. Montevideo, 2009. p. 106.

ESPING ANDERSEN, C. *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia, Ediciones Alfons El Magnánim, 1993. pp. 72-73.

GUDYNAS, E.; GUEVARA, R. y ROQUE, F. (Coord.). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los Gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo, CLAES/Centro Latino Americano en Ecología Social, 2008.

Instituto de Previsión Social. *Asignación Familiar o Maternal para afiliados al Instituto de Previsión Social (ex INP)* [En línea: 21 de abril de 2011] Disponible en: <http://www.chileclic.gob.cl/portal/w3-article-46754.html>

ISUANI, E. A. *El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mimeo, 2006. p. 13.

LAGOMARSINO, G. "Uruguay: Hacia una nueva matriz de protección social", en: *Comentarios de Seguridad Social*, N° 23, Abril- Junio 2009, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social Banco de Previsión Social. pp. 85-87.

LO VUOLO, R. "Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Familia' de Brasil y a la 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social' de Argentina", en: Documento de Trabajo, N° 76 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CIEPP, 2010. pp. 18-23.

LOZANO, C.; RAFFO, T. y RAMERI, A. *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IDEF-CTA, 2009.

LOZANO, C.; RAFFO, T.; RAMERI, A.; STRASCHNOY, M. y HAIMOVICH, A. *Análisis del Programa 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social': ¿Replanteo económico o estrategia de contención?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IDEF-CTA, 2010. p. 15.

MESA LAGO, C., "Parte I-Introducción", en: *Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Santiago de Chile, FIU/ Nueva Sociedad, 2002. p. 20.

Ministerio de Educación de la Nación de la República Argentina, Sitio Web Oficial, Sección "Asignación Universal por Hijo". [En línea: diciembre de 2010] Disponible en: http://www.me.gov.ar/me_prog/asignacionuniversal.html

PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P. y ROYO, L. "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda pública", en: *Derechos Humanos en Argentina*. Informe Anual del CELS, 2010, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010. pp. 237-238.

PUGLIESE, L. y SANTOS, S. "Enfoque de género en la Seguridad Social", en: *Comentarios de Seguridad Social*, Nº 28, Julio - Septiembre 2010, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social Banco de Previsión Social Uruguay, 2010.

REPETTO, F.; DÍAZ LANGOU, G. y MARAZZI, V. "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", en: *Documentos de Políticas Públicas*, Nº 67. Buenos Aires, CIPPEC, 2009.

República de Chile, Ley 19.94/04. 2004

República Oriental del Uruguay, Ley 17.139: Asignación Familiar. Extensión a Hogares Menores Recursos. 16/07/1999.

República Oriental del Uruguay, Ley 17.758: Asignación Familiar. Hogares Menores Recursos. Besneficio. Perstación. Régimen. 04/05/2004.

República Oriental del Uruguay, Ley 18.22: Asignaciones Familiares. Régimen. Modificación. 22/12/2007.

ROCA, E. Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social. "Los retos y las oportunidades de la seguridad social en Argentina". Presentación en el marco de los Diálogos de Protección Social. CIPPEC, Universidad de San Andrés y Tzedaka, 2010.

SANTOS, S. "Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social en el último quinquenio", en: *Comentarios de Seguridad Social*, Nº 26, Enero – Marzo, 2010, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social Banco de Previsión Social, 2010. pp. 91-102.

SANTOS, S. "Brecha de género en la conciliación de la vida familiar y laboral: el modelo uruguayo", en: *Comentarios de Seguridad Social*, N° 23 Abril- Junio 2009, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social Banco de Previsión Social, 2009. pp. 51-62.

WAINFELD, M. "Giros de Tuerca", en: *Página/ 12*, Buenos Aires, 12 de septiembre de 2010, [en línea: 12/09/2010]. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-49166-2010-09-12.html>

Organización de Naciones Unidas: *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, Nueva York, 20 de noviembre de 1989.