

## LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO EN LA POLÍTICA ASISTENCIAL ARGENTINA

## A ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ARGENTINA

Emiliano N. Fernández<sup>1</sup>

Manuel W. Mallardi<sup>2</sup>

**Resumen:** El objetivo del artículo es plantear una interpretación general de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en relación a las condiciones de acumulación y dominación capitalista que trazan la historia reciente argentina. En particular, se propone desarrollar la siguiente idea: la AUH como el grado más alto del proceso de estatalización de demandas sociales de la capa más pobre de la clase trabajadora y, al mismo tiempo, como el mayor nivel de institucionalización alcanzado por la política asistencial argentina. En términos metodológicos, el trabajo descansa en una combinación de técnicas cualitativas de análisis de documentos y normativas, con técnicas cuantitativas de análisis estadístico descriptivo en base a datos provistos por los organismos oficiales nacionales y la prensa.

**Palabras Claves:** Asignación Universal por Hijo - Estado- Política Asistencial-Clases Sociales

**Resumo:** O objetivo do artigo é apresentar uma interpretação geral da Asignación Universal por Hijo (AUH) em relação às condições de acumulação e dominação capitalista que traçam a história recente argentina. Em particular, propõe-se desenvolver a seguinte ideia: a AUH como o grau mais elevado do processo de estatalização de reivindicações sociais da camada mais pobre da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, como o maior nível de institucionalização alcançado pela política asistencial argentina. Em termos metodológicos, o trabalho baseia-se numa combinação de técnicas qualitativas de análise de documentos e normativas, com técnicas quantitativas de análise estatística descritiva com base em dados fornecidos pelos organismos oficiais nacionais e pela imprensa.

**Palavras-chave:** Asignación Universal por Hijo-Estado-Política asistencial-Classes sociais

### INTRODUCCIÓN

<sup>1</sup> Lic. en Trabajo Social y Mg. en Ciencias Sociales. Doctorando en Ciencias Sociales. Becario doctoral del CONICET con asiento en el Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE-FCH-UNCPBA). ORCID: 0000-0002-7269-7906. E-mail: [emilianofernandez33@gmail.com](mailto:emilianofernandez33@gmail.com)

<sup>2</sup> Lic. y Mg. En Trabajo Social y Dr. En Ciencias Sociales. Investigador adjunto del CONICET con asiento en el CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas) y docente en la Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As. (FCH-UNCPBA) y en la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). ORCID: 0000-0001-5071-4675. E-mail: [manuelmallardi@gmail.com](mailto:manuelmallardi@gmail.com)

Artigo submetido em: 30 de setembro de 2021.

Artigo aceito em: 22 de dezembro de 2021.

p. 206-230, DOI: <https://doi.org/10.46551/rssp202211>

En el marco de un variado e importante conjunto de análisis sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina a partir de dimensiones específicas<sup>3</sup>, consideramos relevante reponer la pregunta por su significado general, que remite al mismo tiempo al significado de la política social en general y la política asistencial en particular. De este modo, el objetivo del artículo es desarrollar una interpretación general del significado social e histórico del surgimiento y desarrollo de la Asignación Universal por Hijo. Desde nuestro punto de vista, esto tiene que ver con explicar al programa en relación a las condiciones de acumulación y dominación capitalista en el país, determinadas por el proceso de lucha de clases. Más precisamente, con la forma particular que adoptan dichas condiciones en la historia reciente argentina. En este marco, buscamos fundamentar la siguiente afirmación: la AUH constituye el grado más alto del proceso de estatalización de demandas sociales de la capa más pobre de la clase trabajadora argentina<sup>4</sup> y, al mismo tiempo, el mayor nivel de institucionalización alcanzado por la política asistencial nacional.

En términos metodológicos, el trabajo combina la utilización de técnicas cualitativas y cuantitativas. Por un lado, el examen del conjunto de normativas y documentos vinculados al programa y, por otro lado, el análisis estadístico descriptivo a partir de datos provistos por la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) o recogidos de la prensa (BLALOCK, 1978). Asimismo, el análisis se delimita en el período que transcurre desde principios del siglo XXI al año 2017, marco temporal donde contamos con más datos para el estudio.

El desarrollo del trabajo está organizado en tres siguientes grandes apartados. El primero, traza los principales elementos desde los cuales planteamos la explicación general de

---

<sup>3</sup> Nos referimos a los distintos y valiosos estudios que han centrado su mirada en algún aspecto particular del programa. En términos generales, podemos delinear los siguientes ejes de discusión: a) el carácter de las condicionalidades y sus implicancias (ARCIDIÁCONO et al, 2011; STRASCHNOY, 2015; BROWN Y PÉREZ, 2016; PAUTASSI, 2009; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011; KLIKSBERG Y NOVACOVSKY, 2015; CETRÁNGOLO Y CURCIO, 2017); b) el impacto de la prestación en los niveles de pobreza e indigencia de la población beneficiaria (CRUCES Y GASPARINI, 2010; LOZANO Y RAFFO, 2010; BORN, 2010; SALVIA, TUÑÓN y POY, 2014; KLIKSBERG Y NOVACOVSKY, 2015; CETRÁNGOLO Y CURCIO, 2017); c) el impacto en el mercado laboral (BOFFI, 2013; MAURIZIO Y VÁZQUEZ, 2014); d) las representaciones y percepciones que el programa promueve en la población beneficiaria (CABRERA, 2014; MANEIRO, 2017), en los efectores estatales encargados de las condicionalidades (AMBORT, 2016; CORVALÁN, 2016; HORNES, 2017), y en los medios de comunicación masivos (MOGUILLANSKY *Et Al.*, 2014); e) la relación con el conjunto de la política social: su inscripción en la seguridad social, en la asistencia social, como híbrido de asistencia y seguridad social, o como elemento de asistencialización de la seguridad social (LO VUOLO, 2010; ARCIDIÁCONO, *Et Al.*, 2011; SEIFFER, 2011).

<sup>4</sup> Con estatalización nos referimos a la subsunción de procesos sociales al proceso estatal; al sometimiento de estos procesos a la norma y mecanismos objetivos, impersonales y rutinarios del estado. Nos basamos en el análisis sobre la burocracia estatal de PIVA (2012).

la AUH. El segundo, expone los elementos centrales que colocan al programa como el máximo punto en el proceso de estatalización de demandas sociales de la capa más pobre de la clase trabajadora y, en correlación, como el mayor grado de institucionalización alcanzado por la política asistencial argentina. El tercero, plantea algunas conclusiones generales a manera de reflexiones finales.

## ELEMENTOS EXPLICATIVOS DEL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AUH

La AUH es un programa social lanzado en octubre del año 2009 mediante el Decreto 602/09, que extiende las asignaciones familiares al segmento desocupado e informal del mercado laboral; luego es expandido en abril de 2011 mediante el Decreto 446/11, que amplía el beneficio a hijas/os de madres embarazadas.<sup>5</sup> A diferencia de las asignaciones familiares del sector formal del mercado laboral, estas asignaciones están atadas al cumplimiento de condicionalidades en salud y educación. Por las características de su diseño e implementación, que luego detallaremos, el programa se convirtió en un hito en la trayectoria de la política asistencial argentina.<sup>6</sup> Pero la ruptura que establece en el seno de la política asistencial, se da sobre la base de rasgos de continuidad con la misma. Es decir, el programa expresa la continuidad del proceso de masificación, centralización nacional y territorialización que adopta la política asistencial argentina pos 2001 (FERNÁNDEZ Y MALLARDI, 2021). En este sentido, las determinaciones que explican estos vectores que organizan la política asistencial (masividad, centralización y territorialización) constituyen al mismo tiempo determinaciones que explican en términos generales a la propia AUH. Ahora bien, ¿cuáles son estas determinaciones que están en la base del surgimiento y desarrollo de la AUH en tanto continuidad de la política asistencial masiva y centralizada? Podemos identificar determinaciones generales que operan a un nivel "orgánico", es decir, que hacen referencia a procesos económicos y políticos de largo aliento que trascienden coyunturas políticas; y determinaciones más específicas que operan en un nivel más coyuntural, que corresponden a momentos políticos más o menos

---

<sup>5</sup> El primer decreto se reglamenta mediante la Resolución 393/2009, que explicita el universo beneficiario: monotributistas sociales, empleadas domésticas, personas desocupadas y trabajadores que se desempeñan en el ámbito de la llamada economía informal. Asimismo, quedan excluidas del universo, las personas trabajadoras que se desempeñan en la economía informal, pero que perciben una remuneración superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil.

<sup>6</sup> Definimos a la política asistencial como aquel campo de la política social que orienta su intervención hacia la población trabajadora pobre; dicha política se sostiene en el subsidio social (transferencia no contributiva) que puede adoptar la forma monetaria o de especie, y que puede estar articulado a condicionalidades y/o contraprestaciones laborales.

definidos. No hablamos de niveles paralelos, sino más bien de determinaciones generales u orgánicas que se expresan de diferentes formas particulares o coyunturales. Veamos.

Las determinaciones generales de la AUH en tanto programa de asistencia social masiva corresponden a tendencias económicas y políticas de largo plazo en el país. Por un lado, existe una determinación objetiva que deriva de la naturaleza de la acumulación capitalista: la tendencia al incremento de una población sobrante para el capital (MARX, 2009). Es decir, una dinámica objetiva donde el propio desarrollo capitalista genera una población que le es sobrante a los fines de su propia reproducción, tendencia estructural que se profundiza con la reestructuración del modo de acumulación argentino de los años noventa.<sup>7</sup> La superpoblación relativa creciente se expresa en una ingente cantidad de personas que requieren de la asistencia estatal para lograr la reproducción de su vida.<sup>8</sup> La existencia de esta masa de población pobre es una condición necesaria para la respuesta estatal que toma forma de asistencia masiva, pero no es una condición suficiente. La segunda determinación necesaria es de naturaleza política (económico-corporativa más precisamente), y refiere al proceso de recomposición de la clase trabajadora desarrollado desde mediados de los años noventa y fortalecido en el nuevo siglo (PIVA, 2011).<sup>9</sup> Este proceso de recomposición de la clase trabajadora explica su capacidad para imponer sus intereses inmediatos al estado en las últimas dos décadas. De este modo, la existencia creciente de una población sobrante para el capital y la recomposición de la clase trabajadora se constituyen en las determinaciones generales centrales de la política asistencial masiva y, por lo tanto, también de la AUH.

---

<sup>7</sup> Para un análisis específico de estos fenómenos en la Argentina remitimos a los trabajos de GRAÑA (2014) y DONAIRE *et al.* (2016), y en particular para la relación entre este fenómeno y la política social remitimos a SEIFFER (2011, 2015).

<sup>8</sup> Según el trabajo de DONAIRE *et al.* (2016), la superpoblación relativa en el país alcanza un 36,4% de la población total (incluyendo aquí a las generaciones legalmente no optas para el trabajo, es decir, a niñas/os y adolescentes menores de 18 años).

<sup>9</sup> Nos referimos al proceso de reorganización y reimpulso de la movilización de la clase trabajadora desde mediados de los años noventa en la Argentina, luego de un proceso de "desorganización de la acción de clase" (PIVA, 2011), tras el impacto de los golpes hiperinflacionarios de fines del ochenta y principios de los noventa (coronado por derrotas obreras, como la ferroviaria de principios de 1992). Este proceso de fortalecimiento de la clase trabajadora está ligado al inicio de un ciclo de alza de la lucha, que para algunos autores inicia con el Santiagazo de 1993 (IÑIGO CARRERA, 2017) y para otros en Cutral-Co y Plaza Huinca de 1996 (PIVA, 2011), y que adquiere su punto más álgido en la insurrección popular espontánea del 19 y 20 de diciembre de 2001 (IÑIGO CARRERA Y COTARELO, 2006). Aunque posteriormente el ciclo de lucha descienda progresivamente, el proceso de recomposición continúa al calor de la recuperación de los niveles de empleo y recomposición salarial. Asimismo, el proceso de fortalecimiento se evidencia en el incremento de los grados de organización de la capa más pobre de la clase trabajadora, donde la progresiva estructuración gremial es expresión de ello.

Por otra parte, estas determinaciones generales se traducen en términos coyunturales. El proceso de recomposición de clase y el ciclo de ascenso de la lucha que culmina en la insurrección de 2001, no solo bloqueó la salida deflacionaria a la crisis de la convertibilidad (BONNET, 2008), sino que al limar las bases de legitimidad del régimen político obligó a la burguesía a desplegar una estrategia de recomposición del consenso político. La estrategia de recomposición del consenso político descansó en la incorporación selectiva y limitada de demandas sociales, articulando un modo de dominación sostenido en el arbitraje activo de intereses de clase y de fracciones de clase (PIVA, 2015; BONNET, 2015). La masificación de la asistencia se organiza como parte de aquel proceso de recomposición del consenso político, y es inaugurada por el lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) hacia principios del año 2002. La creación de la AUH se inscribe en este proceso abierto tras la crisis de principios de siglo y, más específicamente, en la crisis gubernamental del año 2009, que combinó la aparición de síntomas de agotamiento del ciclo económico expansivo iniciado en 2002, el desgaste y posterior derrota oficialista ante la burguesía agraria en 2008 y el progresivo alejamiento de los sectores medios del gobierno nacional. Dicha crisis se expresó en la derrota del oficialismo nacional en las elecciones de medio término de junio del año 2009. Junto con otras iniciativas, el lanzamiento de la AUH buscaba recomponer el consenso político gubernamental en aquella coyuntura.<sup>10</sup>

A partir del año 2012 se abre un proceso de estancamiento económico, que da paso a la presión para el ajuste de las cuentas públicas. No obstante, dicha presión para el ajuste se enfrenta con el bloqueo popular, al que el gobierno nacional responde predominantemente desplazando aquel ajuste hacia adelante.<sup>11</sup> El gobierno pospone el ajuste a costa del

---

<sup>10</sup> En el breve interregno 2008–2010 se cuentan las estatizaciones de Aerolíneas Argentinas y Austral y de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilados y Pensionados), la sanción de una nueva Ley de Medios Audiovisuales, la implementación del Conectar Igualdad, la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario, el Festejo del Bicentenario. Para una caracterización más completa de la etapa kirchnerista Cfr. PIVA (2015) y BONNET (2015).

<sup>11</sup> El bloqueo popular al ajuste se expresa en la dinámica de movilización de la clase trabajadora, en el conflicto laboral. A modo de ejemplo, podemos observar el aumento de los conflictos con paro desde el año 2012, donde se salta de 961 en el año 2011 a 1217. Los conflictos con paro continúan por encima de los 1200 anuales hasta el año 2017 (datos del MTySS). Este proceso de aumento de la conflictividad laboral también se refleja en la dinámica y carácter de las huelgas generales. Según IÑIGO CARRERA (2017), dentro del periodo 2002–2015 se abre una nueva fase a partir de la huelga general de noviembre de 2012, y sobre todo en las consecutivas cuatro huelgas desarrolladas en 2014 y 2015, donde las acciones de paro general toman mayor envergadura, mayor unidad de acción de los cuadros sindicales (CTA Autónoma, CGT-Moyano, CGT Azul y Blanca) y paro de trabajadores afiliados a sindicatos que no pararon. Esta dinámica de rechazo a la política nacional se intensifica posteriormente, ya bajo el gobierno de Cambiemos, donde se llevan adelante cinco huelgas generales con altos

estancamiento económico y el desequilibrio de las cuentas públicas; es el tiempo en que el kirchnerismo no logra administrar el propio orden que restauró (BONNET, 2015; PIVA, 2015). La administración siguiente de Cambiemos busca llevar adelante el ajuste para relanzar las condiciones de acumulación, pero dicho ajuste también se encuentra con los límites que le impone el bloqueo popular. Este bloqueo popular no es sino la expresión del proceso de recomposición de clase del que hablamos, que ahora explica también el *sostenimiento* de la política asistencial masiva conquistada diez años atrás (ahora expresada fundamentalmente en la AUH), reproduciéndola como pilar central de la articulación de consenso político del estado.<sup>12</sup> En última instancia, en el fondo encontramos presente la relación de fuerzas entre la burguesía y la clase trabajadora emergente de la insurrección popular de 2001, que, así como impuso la incorporación de algunas de sus demandas, ahora impone el límite político al ajuste; se trata, entonces, del modo específico en que se desenvuelve la lucha de clases en el país.

Lo que planteamos hasta aquí son las determinaciones económicas y políticas que explican en términos generales las *condiciones de posibilidad de emergencia* de la AUH, como también las *condiciones de su sostenimiento* en el mediano plazo. Expuestos los fundamentos generales, exploremos el aspecto de la naturaleza del programa que nos interesa destacar y que distingue al mismo de programas anteriores.

## LA AUH EN LA POLÍTICA ASISTENCIAL ARGENTINA

Como dijimos, la AUH se inscribe en el proceso de masificación, centralización y territorialización de la política asistencial abierto tras la crisis de 2001 (MALLARDI Y FERNÁNDEZ, 2021). Es decir, no inaugura el proceso, sino que más bien lo continúa; pero es una continuidad en la superación. Al mismo tiempo que expresa el mayor nivel de institucionalización alcanzado en la trayectoria histórica de la política asistencial argentina, manifiesta el mayor grado de estatalización de demandas sociales de la capa más pobre de

---

niveles de adhesión y de unidad: 6 abril de 2017, 18 de diciembre de 2017, 25 junio de 2018, 25 de septiembre de 2018 y 29 de mayo de 2019. Durante este último período el bloqueo popular al ajuste también se expresó en forma de movilizaciones ciudadanas donde convergieron diferentes fracciones sociales. Es el caso de las masivas movilizaciones en rechazo a los tarifazos en los servicios de gas y electricidad. El ciclo de protesta contra los tarifazos de Cambiemos se inicia el 14 de julio de 2016, pero posee sucesivas manifestaciones: el 4 de agosto de 2016, el 16 de marzo, el 19 y 20 de diciembre de 2017; el 18 de abril, el 20 de septiembre, el 28 de diciembre de 2018; y continúan durante este año (por ejemplo, el 4 y 10 de enero).

<sup>12</sup> Tras imponerse en el *ballotage* del 22 de noviembre de 2015 frente al Frente para la Victoria encabezado por Daniel Scioli, en diciembre de ese mismo año, la coalición de Cambiemos (PRO, UCR y CC), encabezada por Mauricio Macri, asume el gobierno nacional.

la clase trabajadora. Con estatalización de demandas sociales, como dijimos, nos referimos a la traducción de estas últimas en mecanismos estatales rutinizados y sujetos a normas objetivas e impersonales.

En lo siguiente, buscamos fundamentar esta idea mostrando el contraste del diseño e implementación de la AUH con la trayectoria asistencial previa.<sup>13</sup> La comparación con programas asistenciales previos la hacemos en base a las siguientes dimensiones: alcance de la cobertura; nivel y tipo de gasto; consenso político en el régimen político y la sociedad civil; inserción y articulación político-institucional; y transparencia y eficiencia operativa.

## ESTABILIDAD Y DURACIÓN DE LA COBERTURA

Este primer aspecto hace referencia a la variable de cobertura social, atendiendo a su dinámica de expansión-contracción y su sustentabilidad en el tiempo. En este punto la AUH reviste la peculiaridad de expresar una tendencia de gradual y sostenida expansión de su cobertura. Desde su implementación la cobertura ha ido en gradual incremento consolidando un piso de titulares beneficiarios: iniciando con 1.800.000 en diciembre de 2009, alcanzando 1.905.321 en diciembre de 2013 y 2.210.830 en noviembre de 2017.<sup>14</sup> Esta tendencia de aumento ha sido constante a lo largo de casi nueve años, a excepción del año 2012 en que el número de titulares beneficiarios descendió con respecto a los años anteriores: de 1.877.446 titulares a diciembre de 2011 se pasó a 1.793.231 en diciembre de 2012. El promedio del periodo (2009-2017) es de 1.970.446 titulares, y el crecimiento en la cobertura de diciembre de 2009 a diciembre de 2017 expresa un incremento de 410.830 titulares, que representan un 22,82 % de aumento.

Si comparamos esta tendencia de consolidación e incremento gradual de la cobertura, con dos importantes programas sociales asistenciales anteriores -como el Plan Familias y el

---

<sup>13</sup> Aclaramos que el contraste que realizamos es entre la AUH y los programas sociales asistenciales inmediatamente previos (principalmente el PJJHD y el Plan Familias), no realizamos una comparación entre aquella y la trayectoria asistencial anterior a la década del dos mil. Esto porque partimos del supuesto de que estos programas inmediatamente previos constituyen de por sí un salto con respecto a los anteriores, salto que tiende a la centralidad política en contraste con la histórica residualidad de la política asistencial. En este sentido, son los más indicados para poner a prueba nuestra hipótesis: la AUH como superación del conjunto de la trayectoria asistencial previa.

<sup>14</sup> Tomamos el dato de lo que ANSES registra como titulares (aquellas personas que reciben y administran la prestación) para poder establecer una comparación con otros programas.

PJJHD- se observan algunas diferenciales en la trayectoria. Por un lado, el PJJHD comportó una evolución de aumento acelerado inicial, para luego desplazarse al desgranamiento progresivo.<sup>15</sup> Así, la trayectoria comienza con 20.130 titulares en enero de 2002, asciende a 509.048 en abril de 2002, pegando en un mes un nuevo salto a 1.074.650 (mayo), y llegando a su pico máximo un año después en mayo de 2003 con 1.992.498 beneficiarios. A partir de este punto, comienza un movimiento descendente en que para febrero de 2006 cuenta con 1.400.000 beneficiarios, un año y medio luego en octubre de 2007 desciende a 820.000, en 2009 a 353.888 beneficiarios, y ya en marzo de 2011 llega a 13.643 beneficiarios. Si consideramos la evolución 2003-2011, observamos una disminución de 1.978.855 titulares en términos absolutos y en términos porcentuales una caída del 99,3%. En la explicación de esta tendencia, claro, intervienen un conjunto importante de factores.<sup>16</sup>

El Plan Familias por la Inclusión Social manifiesta una trayectoria inversa al PJJHD, pero menos duradera.<sup>17</sup> En efecto, esta trayectoria comienza en 2005 con 243.449 beneficiarias provenientes del Ingreso de Desarrollo Humano, elevándose progresivamente, alcanzando 541.981 beneficiarias en 2007 y terminando, antes de su desactivación, en 695.177 beneficiarias en septiembre de 2009. Es decir que de conjunto manifiesta un proceso de implementación progresivo, que se nutre y fortalece de la desactivación del PJJHD. Aunque, su limitada cobertura marcará una insuficiencia que será la base para la reordenación de la estrategia política. De esta forma, tomando el período de implementación (2005-2009), se deduce un

---

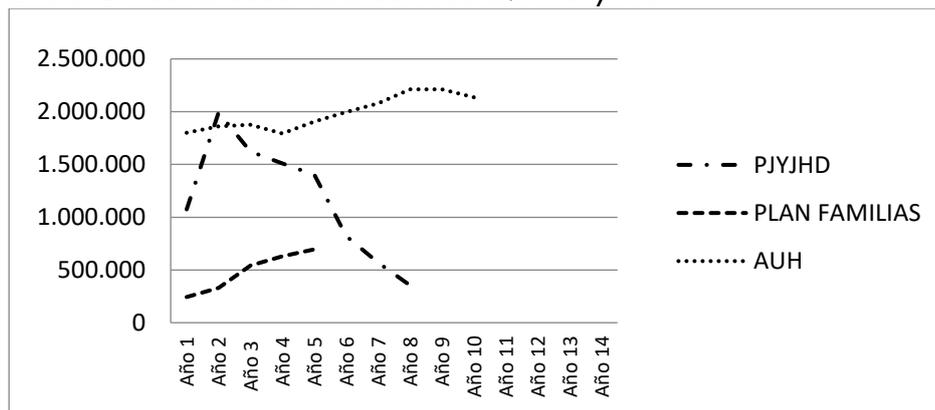
<sup>15</sup> El PJJHD fue creado mediante la sanción del Decreto N°565 en el marco de la declaración de la Emergencia Ocupacional Nacional sancionada por el Decreto N° 165 de enero de 2002. Ambos decretos fueron sucesivamente prorrogados. Pero hacia octubre de 2004, mediante el conocido Decreto 1506/04, comienza su desactivación. Se plantea que en pos de una "verdadera cultura de trabajo" los beneficiarios debían ser re-clasificados en función de su "empleabilidad". Quienes eran considerados empleables debían migrar a algún programa de empleo, mientras los considerados "inempleables" y "vulnerables" a programas de Desarrollo Social. El plazo que se fijó fue de 180 días a partir del primero de enero, pero fue sucesivamente prorrogado.

<sup>16</sup> La reducción de los beneficiarios a partir de 2003, se explica por razones administrativas (se da de baja a quienes se detectan en situación irregular), pero sobre todo por razones demográficas (decesos y aumento de la edad de los hijos a cargo), por renunciaciones voluntarias, y por bajas automáticas al acceder a un empleo registrado. Además, la reducción se acentuó, sin llegar a alcanzar las previsiones del gobierno, luego del Decreto 1506/04 que opera una migración voluntaria hacia el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo. También posteriormente influirá el traspaso hacia la AUH (NEFFA, 2009).

<sup>17</sup> Como parte de la reconfiguración de los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social, el Plan Familias fue lanzado por el gobierno nacional en octubre de 2004, para contener a beneficiarias del PJJHD que optaban por cambiar de plan a partir de haber sido clasificadas como "inempleables". Se encuentra bajo la órbita del MDS. El mismo se constituye como reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) que había sido creado en 1996, y reorientado luego de la crisis del 2001 con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: IDH (CAMPOS, FAUR, PAUTASSI, 2007). A diferencia del PJJHD, regula el monto del subsidio en función de la composición familiar. El mismo se desactiva con la llegada de la AUH.

promedio de 488.101 de beneficiarias cubiertas, y un crecimiento absoluto de 451.728 hogares y porcentual de alrededor del 185%. En el siguiente gráfico, se intenta mostrar la evolución de los tres programas en sus respectivos períodos de implementación.

Gráfico N°1  
Evolución de la cobertura del PJJHD, PFIS y AUH



Elaboración propia. Los datos de la AUH corresponden a la serie 2009–2018, del Plan Familias corresponden a la serie 2005–2009, y del PJJHD corresponden a la serie 2002–2009. Fuente: de la AUH ANSES, de el Plan Familias CEPALSTAT, y del PJJHD los datos corresponden en 2002–2003 a GOLBERT (2004), los de 2004, 2006, 2007, 2008 corresponden a La Nación (29/10/04; 14/2/06; 29/10/07; 22/9/08), el de 2005 corresponde al Informe sobre los programas de Empleo Provinciales (es un promedio mensual), y el de 2009 y 2011 a LOZANO Y RAFFO (2011).

De este modo, la AUH comparte con el PJJHD la extensión de la cobertura (incluso hacia el año 2015 lo supera en su punto máximo marcado en 2003), pero se diferencia en que su trayectoria no es de gradual desgranamiento sino de gradual ampliación y consolidación. Y, a la inversa, comparte con el Plan Familias una trayectoria de ampliación gradual de la cobertura, pero se diferencia en la escala y duración de esta trayectoria. Estos dos atributos, ampliación progresiva y consolidación de una alta cobertura, y extensión temporal efectiva (nueve años) y tendencial (su proyección prevista), se constituyen en rasgos que la dotan de jerarquía política-institucional y expresan su fortaleza en el aparato estatal.<sup>18</sup>

## NIVEL Y TIPO DE GASTO

<sup>18</sup> Que la tendencia es a la ampliación de la cobertura lo demuestra la preocupación que exhibe el informe oficial "Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo" (2017), y sobre todo las metas del nuevo proyecto de asistencia técnico-financiera acordado con el Banco Mundial en junio de 2016. Desde el comienzo de la implementación de este proyecto a la actualidad se han incorporado alrededor de 200 mil niñas/os a la prestación. Cfr. FERNÁNDEZ (2021).

Otro aspecto a analizar es el que corresponde al gasto, no solo en lo que hace a su volumen cuantitativo, sino también a sus características de tipo cualitativo. La peculiaridad de la AUH no está únicamente en su nivel de financiamiento, sino además en su línea de evolución ascendente correlativa, claro, a la evolución de su cobertura. Si consideramos el período 2010–2017, se observa una evolución que se desplaza de 6.862 millones de pesos en 2010 a 50.085 millones de pesos en 2017, lo que significa en términos nominales un incremento de 43.222 millones de pesos, y en términos reales un incremento del 20%.<sup>19</sup> Esta evolución tiene su correlato en el peso relativo de la AUH en el gasto social del mismo período. De esta forma, observamos que para el año 2010 la AUH representa el 2,83% del gasto social total, mientras que para el año 2017 representa el 3,36% de ese gasto, lo que supone un incremento del 0,52% de gravitación en el gasto social total durante el período 2010–2017. Esta tendencia se explica por el sostenimiento y gradual incremento de sus beneficiarios, como por el sostenimiento del valor real de la prestación.

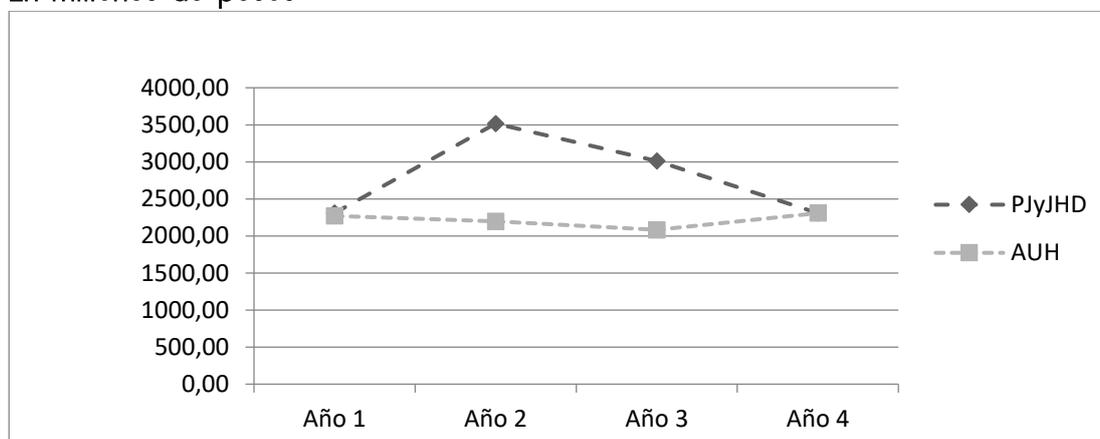
Esta tendencia de ascenso y consolidación de un piso de financiamiento para la AUH contrasta con la trayectoria de cualquier otra política social dirigida hacia los sectores precarizados y pobres, tradicionalmente enmarcada en el campo no contributivo de la asistencia social. Si la comparamos con la evolución del único programa social asistencial de similar envergadura, el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados implementado desde 2002, notaremos el contraste. Si tomamos la trayectoria de este plan en el período de implementación 2002–2005, encontramos una trayectoria inversa a la de la AUH. Así, el programa inicia con un gasto de 2.310 millones de pesos en el año 2002 para alcanzar un pico al año siguiente de 3.645 millones de pesos (que en números constantes representó un aumento del 52,2%), para luego descender sucesivamente a 3.312 y 2.852 millones de pesos en los años 2004 y 2005 respectivamente. Es decir, tomando el pico más alto en 2003 y contrastándolo con 2005, representó a valores nominales un descenso de 793 millones de pesos, y a valores constantes una disminución del 34,3%. En correlación, la evolución de su relación con el gasto social experimenta el mismo recorrido: es de un 5% en 2002, alcanza un 8% en 2003, y luego en 2005 desciende por debajo de su punto de partida representando el 4% del gasto social total. Podemos registrar además que su peso en el gasto social es mayor al de la AUH, siendo

---

<sup>19</sup> Se toma el año 2010, porque es aquí donde se realiza un ejercicio de gasto anual. El gasto social, se toma de finalidad, descontando el rubro de Ciencia y Tecnología en todos los casos.

que incluso el año 2005 contiene un porcentaje mayor (4,3%) que el de la AUH en su mejor año que es 2017 (3,36%). En correlación, si se compara a números constantes el monto efectivo de gasto que implicó el PJJHD en su punto más elevado de 2003 y la AUH en 2015, se obtiene que esta última se encuentra por debajo de aquel en un 26%. Estos datos, el nivel de financiamiento en su punto más álgido y su peso en el gasto social del PJJHD, no permiten considerar a la AUH como una medida sin precedentes en este sentido. Pero si atendemos a las tendencias presentes en la evolución del financiamiento, en tanto reflejo de las diferentes tendencias en la cobertura social, lo que observamos es una tendencia al sostenimiento e incremento gradual del financiamiento en el caso de la AUH.

**Gráfico N°2**  
**Evolución del gasto de PJJHD y AUH (etapa inicial de implementación)**  
**En millones de pesos**



Elaboración propia. Valores de PJJHD y AUH a valores constantes en millones de pesos. Base 100=Dic. 2002. IPC elaborado por CIFRA. Los valores del PJJHD corresponden a la serie 2002-2005, y los de la AUH corresponden a la serie 2010-2013. Fuente: datos de la AUH ANSES, datos del PJJHD OIT (2006)

Pero no solo es reflejo de sostener el nivel de cobertura, sino también de sostener - e incluso aumentar levemente- en términos reales el valor de la prestación.<sup>20</sup> De esta forma, a diferencia de la depreciación real de otras prestaciones asistenciales, lo que se da en la

<sup>20</sup> El primer aumento se dio en julio de 2010 pasando de \$180 a \$220 (22% de aumento), luego en septiembre del año 2011 pasa a \$270 (22,7%), en 2012 aumenta a \$340 (26%), en junio de 2013 a \$460 (35%), en junio de 2014 a \$644 (40%), para culminar en junio de 2015 con un aumento de \$837 (30%). Durante el gobierno de Macri, el aumento a marzo del año 2016 fue de \$966 y desde septiembre de ese mismo año se eleva a 1103 (14,16%); a partir de marzo de 2017 pasa a \$1243 y desde septiembre se aumentó a \$1.412; a partir de junio de 2018 pasa a \$1.578.

evolución de la AUH durante el periodo 2009-2015 es un incremento real del 9 %, luego un descenso hacia octubre de 2016 de un 0,2% (periodo 2009-2016), y posteriormente hacia octubre de 2017 vuelve a recomponerse con un aumento del 15% (periodo 2009-2017).

## CONSENSO POLÍTICO Y SOCIAL

Con este aspecto nos referimos al grado y tipo de aceptación que posee el programa –y sus principales características– en el régimen político, en la opinión pública en general y en los propios beneficiarios. En lo inmediato es una dimensión que remite a la producción, circulación y consumo de significados y sentidos (contenidos en percepciones, valoraciones, actitudes, sentimientos e ideas) ordenados en concepciones de mundo más o menos elaboradas, contenidas en concepciones teórico-políticas como también sedimentadas en el sentido común. Ya que analizar el grado y características de este consenso político es bien complejo, intentamos diseccionar al mismo en tres momentos: el del régimen político y sus agentes protagonistas, el de la sociedad civil, y el de sus propios beneficiarios.

Acerca de la valoración en torno a la AUH en la sociedad civil, algunos estudios (CABRERA 2014; CORVALÁN, 2016; MANEIRO, 2017) parecen indicar que, aunque no es homogénea, en su generalidad su percepción continúa asociada a las nociones tradiciones que ligan asistencia social con el clientelismo político, con la fecundidad, con la holgazanería, entre otras. En este sentido, no parecen existir elementos que permitan afirmar que la valoración corriente sobre la AUH presente cambios con respecto a la valoración general arraigada en el sentido común acerca de la asistencia social, lo que puede traducirse en bajos niveles de aceptación.

En cuanto a las características que asume la valoración de la AUH en sus propios beneficiarios, algunos estudios (CABRERA, 2016) aportan elementos que indicarían una baja diferenciación entre ésta y los planes sociales tradiciones, mientras otros estudios otorgan evidencias sobre la identidad específica que adquiere la AUH por sobre otros planes sociales percibidos con anterioridad (AQUÍN, 2014; IALUNGO, 2015). Más allá de esto, es claro que el programa, que es reconocido como una ayuda social, goza de una aceptación general entre sus beneficiarios, variando el grado de la misma.

Por último, nos referimos más extensamente al grado de aceptación presente en el régimen político. Aunque las referencias empíricas para evaluar esta variable pueden ser varias, haremos hincapié en dos. La primera se evidencia en el marco de la campaña electoral del año 2015, cuando las plataformas y discursos de los partidos que ordenaron y polarizaron la elección –el *Frente Para la Victoria* encabezado por la fórmula Daniel Scioli–Zannini y la *Alianza Cambiemos* encabezada por Mauricio Macri–Gabriela Michetti– coincidían en sostener la AUH como programa social. Claro que el compromiso político de sostener esta política por parte de la coalición opositora se inscribía en el marco de un compromiso más amplio por sostener otras políticas (YPF, ANSES, Aerolíneas). O sea, incluso en una elección que se presentó como el espacio en que se dirimían “dos proyectos alternativos de país”, la AUH se erigía como pilar no modificable. Se podría argumentar que el consenso transversal dentro del personal político corresponde más bien a un consenso sobre la necesidad de la asistencia social masiva en términos generales. Es cierto, pero este sería solo un consenso muy general, lo que observamos aquí es un acuerdo alrededor de un *instrumento específico* de esa asistencia social masiva. El segundo punto a destacar, y relacionado a lo anterior, es la propia continuidad e incluso fortalecimiento que adquiere la AUH durante la etapa política abierta por Cambiemos. Es difícil encontrar en la historia argentina programas sociales que hayan trasvasado administraciones políticas nacionales sin al menos un mínimo reciclaje.

## INSERCIÓN Y FUNCIÓN INSTITUCIONAL

Otra de las dimensiones a la que hacemos referencia es la posición y función de la AUH en relación al conjunto de la política social. En este sentido, queremos señalar algunos elementos que hablan de su centralidad funcional.

En primer lugar, su capacidad centralizadora y unificadora de líneas asistenciales previas. La AUH continúa un proceso de centralización nacional y unificación de políticas asistenciales (e incluso de políticas de empleo previas). Este movimiento de centralización se expresa en la absorción de beneficiarios provenientes del PJJHD, del Plan Familias, y de otros programas sociales en otras jurisdicciones.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Particularmente, 994.799 beneficiarios provenían del Plan Familias, 750.414 eran hijos de quienes recibían algún plan de empleo (principalmente del Jefes y Jefas y del Programa de Empleo Comunitario), 32.500 eran niños, niñas y adolescentes que se encontraban cubiertos por el plan Derecho Garantizado para la Niñez de la Provincia de Buenos Aires y que fueron automáticamente traspasados, y 17.654 eran niños del Ciudadanía Porteña de la

En segundo lugar, su capacidad de integración al resto de la política social. Es el caso de la integración a la política educativa y la política de salud, vía las condicionalidades. Aunque esta articulación horizontal no está exenta de tensiones operativas-administrativas que incluso evidencia problemas de la propia atención en salud y educación, no es menos cierto que su articulación funcional se ha consolidado a lo largo de los años de implementación. Incluso, en términos de tendencia, se apunta a su perfeccionamiento operativo vía informatización, como lo contempla el proyecto acordado con el Banco Mundial ya mencionado. Por otra parte, en este mismo aspecto de integración al conjunto de la política social, se da una gradual y progresiva articulación con otros programas sociales, en particular de empleo. Si bien el decreto inicial marcaba la incompatibilidad con otros programas de transferencias de ingresos en jurisdicciones provinciales (o Capital Federal), que significó en una primera instancia la desactivación de programas y su absorción en la asignación, progresivamente ésta fue generando marcos de complementación. Por ejemplo, el Programa Ellas Hacen lanzando en marzo de 2013 como una línea del Programa "Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja" destinado a madres con hijos menores de 18 años en situación de violencia de género, se constituye en complementariedad con la percepción de la AUH por parte de esas mismas beneficiarias. Esta lógica de complementariedad que había comenzado en los hechos se extiende y consolida con la sanción del Decreto 593/16 del 15 de abril de 2016. Este decreto además de sancionar la extensión de las asignaciones familiares hacia hijos de monotributistas, mediante el Art. 13 deroga el Art. 9 del Decreto 1602/09 que planteaba las incompatibilidades de la AUH, y mediante el Art. 11 faculta a la ANSES a establecer un régimen de compatibilidades con otras prestaciones sociales de diferentes jurisdicciones. Por otro lado, en un sentido más restringido, ese mismo artículo plantea que las prestaciones que derivan de la participación en Programas Nacionales de Empleo y en el Seguro de Capacitación y Empleo (Decreto Nº336/06) son compatibles con la AUH. En el mismo sentido se agrega en el portal web de la ANSES, que la prestación es compatible con el Programa Hacemos Futuro, Manos a la Obra y con 35 programas de menor envergadura del MTEySS (estos últimos son listados en dos anexos de agosto de 2016).

---

CABA. Incluso es probable que existieran más migraciones de otras jurisdicciones mediante convenios con otras provincias, teniendo en cuenta incompatibilidad de la AUH con otros programas de transferencias monetarias (LOZANO Y RAFFO, 2011).

De conjunto estas modificaciones persiguieron una lógica de complementariedad de la AUH con el resto de los programas asistenciales o de empleo, consolidando una tendencia a la mayor integración orgánica del programa en la política social. Es decir, gana mayor coherencia y consistencia político-institucional en el conjunto de la política social, al mismo tiempo que se ubica como articuladora en diferentes escalas geográficas por su vinculación con diferentes jurisdicciones del país. Es una tendencia que, al menos en el plano del diseño, tiende a consolidar y fortalecer la AUH en el espacio del aparato estatal que implementa la política social.

En tercer lugar, se encuentra su capacidad para incorporar lógicas de la seguridad social<sup>22</sup> y, al mismo tiempo, convertirse en articuladora de lineamientos asistenciales secundarios. El primer aspecto se evidencia en su incorporación al mecanismo de actualización de asignaciones familiares. El 15 de julio de 2015 se sancionó por unanimidad la Ley 27.160, que establece en su Art. 1 la movilidad del conjunto de asignaciones familiares previstas en la Ley 24.714, lo que incluye a la Asignación Universal por Hijo.<sup>23</sup> El segundo aspecto se expresa, por ejemplo, en la incorporación de un mecanismo de asistencia crediticia ya existente para jubilados, resultando en el acoplamiento de un nuevo beneficio. Aunque éste no es orgánico, en el sentido de incorporarse como un componente más de la prestación, si es un beneficio que se articula a partir del registro y percepción de la AUH (solo a sus titulares mujeres). Así, el 17 de julio del año 2017, mediante el Decreto 516/2017 que modifica el Art. 74 de la Ley Nº24.241, se otorga financiamiento a titulares de las prestaciones que, no incluidos en el sistema previsional, su pago o liquidación se encuentre a cargo de la ANSES. Esta línea de financiamiento de la ANSES es conocida como los Créditos Argentina, que hasta ese momento solo estaban disponible para jubilados y pensionados.

En cuarto lugar, la AUH parece constituirse en base desde la cual se despliegan medidas de contingencia y urgencia para atender a demandas de la coyuntura. Su estructura nacional y efectividad instrumental la convierten en el núcleo operativo que articula medidas coyunturales destinadas a la clase trabajadora pobre. Es decir, actúa como “estabilizadora automática de ingresos” como rezan los principios conceptuales y normativos del Banco

---

<sup>22</sup> Capacidad, valga la aclaración, que es constitutiva, ya que posee como punto de partida la propia inscripción en el sistema de asignaciones familiares.

<sup>23</sup> A excepción del inciso e) del artículo 6° de la ley 24.714, el que refiere a la asignación por maternidad.

Mundial. Este aspecto se hace observable, por ejemplo, en agosto de 2015, en la respuesta estatal a la emergencia provocada por las inundaciones en La Plata, Capital Federal, Berisso, Ensenada y San Martín cuando se triplica el monto de la AUH por tres meses. También en los "subsídios extraordinarios" que ha implementado el gobierno de Cambiemos hacia los finales de año. De este modo, por fuera de la actualización ordinaria de la prestación, el 21 de diciembre de 2015 anunció un pago extra de \$400 a beneficiarios de la AUH (junto a jubilados que percibían la mínima), en el marco de un aceleramiento inflacionario producto de la unificación del tipo de cambio y la consecuente devaluación del peso. Al año siguiente, en el marco de una coyuntura marcada por la presión de los movimientos sociales, echará nuevamente mano a este instrumento, planteando hacia mitad de diciembre la implementación de un "subsidio extraordinario" (Decreto 1264/16) en concepto de "bono de fin de año" de \$1000 para familias beneficiarias de la AUH, más un adicional de \$250 por cada hijo a partir del segundo hasta el cuarto.<sup>24</sup>

En quinto lugar, su centralidad funcional está dada por su propia ampliación como prestación, incorporando componentes como: la asignación por embarazo creada en marzo de 2011 o la, aún no efectivizada, asignación por hijo en el deporte sancionada en octubre de 2015.

#### NIVEL DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA OPERATIVA

El nivel de institucionalización también es posible de observar a partir de identificar los grados de transparencia o de opacidad de la política, no solo en términos de publicidad de la información que supone, sino también en relación a los grados de discrecionalidad contenidos en ella. También a los grados de eficiencia, en relación a la capacidad administrativa de alcanzar las metas que el propio programa contiene.

En este plano también la AUH supone un quiebre con la tradición de la política asistencial. En términos de transparencia, por un lado, porque la publicación sistemática de informes trimestrales por parte de ANSES como organismo ejecutor se aparta de la histórica opacidad de la política asistencial. El acceso público tanto a la cantidad y perfil de beneficiarios/as como a los montos liquidados por el programa, contrasta con la opacidad de

---

<sup>24</sup> En 2017, a pesar de trascendidos públicos, finalmente no se implementó el bono de fin de año para los beneficiarios de la AUH, ni para jubilados y empleados públicos.

ese tipo de datos no solo de programas antecedentes como el PJJHD y Plan Familias, sino de la tradición asistencial más en general. Por otro lado, en el mismo plano de la transparencia, tanto la modalidad de acceso a la prestación, como el sistema operativo de control, pago y liquidación de ésta, sustrae a la AUH de la mediación de las organizaciones sociales territoriales, eliminando los márgenes de discrecionalidad históricos en la política asistencial. En este sentido, el programa también avanza con respecto al PJJHD que, si bien avanzó en varios aspectos de esta dimensión, tuvo límites que fueron expuestos por distintas evaluaciones (por ejemplo: ROFMAN *ET AL.* 2008).<sup>25</sup>

Otro elemento distintivo de la AUH es el sostenimiento e incluso progresivo perfeccionamiento de su esquema operativo, que contrasta con esquemas operativos usualmente poco estables en la asistencia social.<sup>26</sup> A modo de ejemplo del perfeccionamiento de la estructura operativa de la AUH, vale mencionar la reingeniería institucional que mejora el flujo informativo de la ANSES con otras áreas estatales de nivel nacional o sub-nacional: registros civiles provinciales, ministerios de educación provinciales y RENAPER (Registro Nacional de las Personas), que es llevada adelante desde mediados de 2016 en el marco del proyecto acordado con el Banco Mundial. Esta reingeniería que busca mejorar la base de datos de la ANSES para cerrar las brechas de cobertura del programa, es un indicador de avance en los niveles de eficiencia del mismo.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, sobre los consejos consultivos locales del PJJHD, GOLBERT señala: "Como surge de auditorías y otros estudios realizados, los Consejos Consultivos no supervisan la totalidad de los beneficiarios ni asignan la totalidad de las contraprestaciones en las distintas jurisdicciones. Como fue reconocido por los propios consejos, en un encuentro realizado en diciembre del 2002, los Consejos no tienen control sobre el conjunto de los beneficios otorgados. En el documento que sintetiza este encuentro se dice textualmente: "... los consejos no han logrado superar la barrera de la distribución discrecional de los recursos públicos ejercidas por los niveles centrales de decisión, ni cuentan con tecnologías adecuadas para llevar adelante las funciones propias de la auditoría procedimental, la identificación de estrategias de contraprestación, el monitoreo de las actividades desarrolladas, la fiscalización de instituciones executoras, la evaluación de las contraprestaciones y la evaluación de impacto"(GOLBERT, 2004: 33).

<sup>26</sup> Por ejemplo, para el caso del PJJHD, MORENO señala como debilidad: "(...) el PJJHD habría tenido un diseño deficiente de mecanismos e incentivos, lo que explicaría la desaparición de la estructura territorial sobre la que se basó su funcionamiento inicial. Por su parte, el poder de veto del intendente municipal por sobre las decisiones de los consejos consultivos, junto con la descentralización parcial (administrativa pero no financiera), constituyen dos posibles razones para explicar por qué estas instituciones, que operaban ad honorem, dejaron de funcionar" (2008:280).

<sup>27</sup> Por supuesto, la capacidad estatal de la ANSES como organismo executor de la AUH se explica en tanto parte de un proceso de más largo alcance que comienza a mediados de los años noventa, y que está asociado al proceso de internacionalización de las políticas públicas y la política social en particular. Cfr. FERNANDEZ (2020)

El conjunto de elementos planteados en este último apartado son aspectos de un mismo proceso, que se producen y reproducen en interrelación y reciprocidad. De esta forma, la tendencia a la consolidación y gradual incremento en el financiamiento de la prestación es al mismo tiempo la tendencia a la consolidación e incremento de su cobertura, como también ambos aspectos se encuentran asociados al consenso político existente en el seno del régimen político y a su capacidad operativa. Asimismo, la tendencia a la progresiva integración de la AUH al conjunto de la política social y su carácter de ordenadora de prestaciones secundarias reflejan la fortaleza en los anteriores aspectos, también expresada en su utilización como "reflejos de coyuntura" en el atendimento a la cuestión social. Este conjunto de aspectos, como unidad, da cuenta de la consolidación -de la mayor consistencia y coherencia orgánica- de la AUH en el aparato estatal, al mismo tiempo que manifiesta el fortalecimiento de la función asistencial del estado. Así, es posible afirmar que la AUH constituye uno de los puntos de mayor desarrollo en el proceso de estatalización de demandas sociales de la clase trabajadora pobre en la historia reciente argentina. La traducción que realiza de estas demandas, en términos de mecanismos rutinizados, impersonales y abstractos producidos y reproducidos por y en el aparato estatal, posee elementos que la distinguen de experiencias anteriores y le otorgan especificidad. Así el mayor nivel alcanzado en el proceso de estatalización de demandas sociales marca al mismo tiempo el mayor grado de institucionalización alcanzado por la trayectoria histórica de la política asistencial argentina; ambos procesos se reflejan, a su vez, en la dinámica de jerarquización político-institucional de la política asistencial en la política social del país.

## CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de jerarquización político-institucional de la política asistencial dentro de la política social y en el seno del estado en general comienza con su masificación, pero se desarrolla con su cualificación en un sentido de mayor consistencia y coherencia orgánica. En la Argentina, el salto a la masividad de la asistencia social se da con la implementación del PJJHD, pero su desarrollo recién se adquiere con la AUH.<sup>28</sup> Este proceso significa, a su vez, el

---

<sup>28</sup> Recordemos que el alcance de la cobertura social de la asistencia previo al PJJHD era ciertamente limitado. Como señala GOLBERT (2004), incluso en el año 1997 en que se distribuye más cantidad de programas de empleo (con el mayor peso en el Plan Trabajar), los mismos no alcanzan a 140.000 beneficiarios mensuales. Ciertamente es que la caja PAN durante el alfonsinismo tuvo un alcance importante -que incluso supo superar el millón de cajas de reparto-, pero su reducción a una pequeña cantidad de alimentos no la hace comparable.

nivel más alto alcanzado en la estatalización de demandas sociales de la clase trabajadora pobre, construido sobre los cimientos de la nueva relación de fuerzas surgida de la insurrección popular de finales de 2001. Expresa tanto la potencia de la clase trabajadora pobre para luchar por mejorar sus condiciones de existencia (que son de supervivencia), como su impotencia para revertir las causas de dichas condiciones de existencia. Y, al mismo tiempo, expresa tanto la impotencia de la clase dominante de omitir sus demandas, como su potencia para canalizarlas e institucionalizarlas en un modo de dominación bajo su dirección.

De esta forma, en el artículo intentamos dar cuenta de los elementos que dotan a la AUH de un carácter cualitativamente diferente al resto de los programas asistenciales antecedentes. Y, al mismo tiempo, aportamos a una interpretación del programa que parte de considerarlo situado en las actuales condiciones de acumulación y dominación en el país, determinadas por la lucha de clases. Dicha interpretación general no agota la explicación del programa, pero creemos que aporta las determinaciones más importantes para su explicación. Aunque no fue el objetivo principal del trabajo, con esta interpretación general buscamos discutir con miradas bien extendidas sobre el programa en la literatura especializada. Nos referimos a interpretaciones "evaluativas", en las cuales el programa es valorado en función de sus propias metas o metas externas (ej. la universalidad, la transparencia, etc.) sin colocar elementos que lo expliquen en la dinámica histórica (o bien el contexto no aparece o se presenta de modo puramente exterior al programa); pero también aludimos a interpretaciones "politicistas", que colocan la carga explicativa del surgimiento y desarrollo del programa en la mera voluntad gubernamental, en la aplicación de "modelos político y económicos", o bien en una evolución progresiva del sistema de bienestar de un estado que se asume como representante del interés común y general de la sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviço na era digital. São Paulo: BOITEMPO, 2018.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: Fiocruz.UFRJ, 2010.

MARX, Karl. **O 18 brumário de Luís Bonaparte**; São Paulo: Boitempo, 2011.

POCHMANN, Márcio. **Os trabalhadores na regressão neoliberal**. In: OLVEIRA, Dalila Andrade; POCHMANN, Márcio. (org.) **A devastação do trabalho: a classe do labor na crise da pandemia**. Brasília: Gráfica e Editora Positiva, 2020.

AQUÍN, Nora. **Asignación Universal por Hijo. ¿Titulares o tutelados?** Bs. As.: Editorial Espacio 2014.

AMBORT, Matilde. **La AUH en la escuela. Principios de acceso en el diseño y perfiles de percepción en la práctica: ¿Mérito, derecho o regalo?** In: Cuadernos del Ciesal, Revista de estudios multidisciplinares sobre la cuestión social Nº15, 280-293, 2016.

ARCIDIÁCONO, Pilar, BARRENECHEA, Verónica y STRASCHNOY, Mora. **La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?** Revista Margen, Nº 61, 1-16, 2011.

BLALOCK, Hubert. **Estadística Social**. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.

BOFFI, Santiago. **Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de Asignación Universal por Hijo y Programa de Inclusión Previsional en Argentina**. In: Avances de Investigación Nº16, FCE, UBA. 1-18, 2013.

BONNET, Alberto. **La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001**. Bs. As.: Prometeo Libros, 2008.

BONNET, Alberto. **La insurrección como restauración. El kirchnerismo**. Bs. As.: Prometeo Libros, 2015.

BORN, Diego. **Evolución de la distribución del ingreso per cápita familiar (2003-2009) y estimación del impacto distributivo de la universalización de las asignaciones familiares por hijo**, Bs. As.: Centro Cultural Floreal Gorini, 2010.

BROWN, Brenda y PÉREZ, Pablo. **¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América Latina?** In: De Prácticas y discursos. Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales Año 5, Nº6, 1-32, 2016.

CABRERA, Claudia. **Las memorias del "plan" en el conurbano bonaerense. Reflexiones acerca de la implementación de la Asignación Universal por Hijo**. POSTData Vol. 19, Nº1. 105-128, 2014.

CAMPOS, Luis, FAUR, Eleonos, PAUTASSI, Laura. **Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial**. Bs. As.: CELS, 2007.

CETRÁNGOLO, Oscar y CURCIO, Javier. **Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo**. Bs. As.: UNICEF/ANSES, 2017.

CORVALÁN, Facundo. **Actitudes docentes acerca de la Asignación Universal por Hijo. Estudio comparativo (2010-2013)**. Ciencia, Docencia y Tecnología, Vol. 27, Nº52. 295-318, 2016.

CRUCES Guillermo y GASPARINI Leonardo. **Las asignaciones universales por hijo en Argentina, impacto, discusión y alternativas**. Documento de Trabajo N°102. La Plata: CEDLAS, 2010.

DONAIRE, Ricardo, ROSATI Germán, CAVALLIERI, Stella, MATTERA, Pablo. **Superpoblación relativa en Argentina. Construcción de un instrumento para su relevamiento sistemático y estandarizado**. PIMSA Documentos y Comunicaciones (pre-edición digital), 2016.

FERNÁNDEZ, Emiliano. **El ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo (2009-2018)**. En prensa, 2021.

GOLBERT, Laura. **¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**. S. de Chile: CEPAL, 2004.

GRAÑA, Juan. **El proceso de heterogeneización y segmentación laboral como rasgo del rezago productivo**. Razón y Revolución N°26, 107-127, 2014.

HORNES, Martín. **Paradojas de la inclusión: categorías técnicas y evaluaciones morales en un programa de transferencias monetarias condicionadas**. Prácticas de Oficio, Vol. 2, N°18. 1-14, 2017.

IALUNGO, Pamela. **Asignación Universal por Hijo en la vida cotidiana. Impactos, miradas y trayectorias en mujeres del barrio Parque la Movediza de Tandil**. Tesis de Grado, UNCPBA, 2015.

IÑIGO CARRERA, Nicolás y COTARELO, Celia. **Génesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina**. In: CAETANO, Gerardo (Comp.) **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina**. Bs. As.: CLACSO, 2006.

IÑIGO CARRERA, Nicolás. **El movimiento obrero organizado sindicalmente en las correlaciones de fuerzas políticas y sociales (Argentina 2001-2015)**. PIMSA Documentos y Comunicaciones, 2017.

KLIKSBERG, Bernardo y NOVACOVSKY, Irene. **El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo**. Bs. As.: Biblos, 2015.

LO VUOLO, Rubén. **Las perspectivas del 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**. Documento de Trabajo N°76. CIEPP, 2010.

LOZANO, Claudio y RAFFO, Tomas. **Actualización de la cobertura. Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para la protección social (AUE)**. Bs. As.: Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, 2011.

MALLARDI, Manuel Y FERNÁNDEZ, Emiliano. **La política social asistencial argentina (2001–2018)**. In: ÁLVAREZ HUWILER, Laura y BONNET, Alberto (Comps.) **Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas**. Bs. As.: Prometeo, 2021.

MANEIRO, María. **Representaciones sociales sobre la Asignación Universal por Hijo de los sectores populares urbanos periféricos (AUH)**. Trabajo y Sociedad N° 29. 611–629, 2017.

MARX, Karl. **El Capital**. Tomo I/Vol. I. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2009.

MAURIZIO, Roxana y VÁZQUEZ, Gustavo. **Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos**. Santiago de Chile: CEPAL 113. 121–144, 2014.

MOGUILLANSKY, Marina, GARRIDO, Gabriela, BARREIRO, Sebastián y PAGLIARO, Marcelo. **¿Qué desigualdades toleramos? Un análisis de los discursos sobre la Asignación Universal por Hijo**, VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina, 2014.

MORENO, Juan Martín. **¿Usted volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los planes sociales y el mercado de trabajo en Argentina**. In: CRUCES, Guillermo, MORENO, Juan Martín, RINGOLD, Dena y ROFMAN, Rafael. (editores) **Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas**. (pp. 273–307). Bs. As.: Banco Mundial, 2008.

NEFFA, Julio. **El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades**. In: NEFFA, Julio DE LA GARZA TOLEDO, Enrique y MUÑIZ TERRA, Leticia. (comps.) **Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales**. (pp. 281–347) Bs.As.: CLACSO, 2009.

PAUTASSI, Laura. **Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina**. Seminario Regional. Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. S. de Chile: CEPAL, 2009.

PIVA, Adrián. **Vecinos, piqueteros y sindicatos docentes. La dinámica del conflicto social entre 1989 y 2001**. In: BONNET, Alberto y PIVA, Adrián (comps.) **Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad**. Bs. As.: Peña Lillo–Ediciones, 2011.

PIVA Adrián. **Burocracia y teoría marxista del Estado**. In Intersticios Revista de Sociología de Pensamiento Crítico Vol. 6, N°2, España. 27–48, 2012.

PIVA, Adrián. **Economía y política en la Argentina Kirchnerista**. Bs. As.: Batalla de Ideas, 2015.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. **Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?** S. de Chile: CEPAL–Serie Mujer y desarrollo N°109. 5–39, 2011.

ROFMAN, Rafael, CRUCES, Guillermo, MORENO, Juan Martín y RINGOLD, Dena. **Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas**, Bs. As. Banco Mundial, 2008.

SALVIA, Agustín, Tuñón, Ianina y POY, Santiago. **Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el ingreso per-cápita familiar, en la pobreza extrema e indicadores de desarrollo humano de la infancia**, VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 2014.

SEIFFER, Tamara. **La lucha de clases y la política de asistencia en Argentina, 2002-2007**. In: MALLARDI, Manuel, MADRID, Liliana y OLIVA, Andrea. (comps.). **Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia** (pp. 49-75) Bs. As. UNCPBA, 2011.

SEIFFER, Tamara. **Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atendimento de la "cuestión social" en Argentina?** In: ROSSI, Adriana, FERNÁNDEZ, Emiliano y MUSSO, María. (coords.). **Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y Organismos Internacionales de Crédito en América Latina y el Caribe** (pp. 267-299). La Plata: Dynamis, 2015.

STRASCHNOY, Mora. **Asignación Universal por Hijo para protección social y nuevo régimen de Asignaciones Familiares: un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay**. Revista Cátedra Paralela N°8. 111-128, 2011.

#### FUENTES:

DECRETO N° 1506/04 - Prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005 la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar... Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

DECRETO N° 1454/05 - Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - Modifica la Ley N° 24.476. Trabajadores autónomos... Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

DECRETO N° 1.602/09 - Incorporase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

DECRETO N° 593/2016 - Régimen De Asignaciones Familiares - Ley N° 24.714. Modificación. Tabla de valores únicos. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

DECRETO N° 516/2017 - Incorpora como inciso n) al artículo 74 de la ley n° 24.241, sus modificatorias y complementarias. Sustituye el artículo 23 de la ley n° 24.714. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

LEY N° 25.994 - Crea una prestación previsional anticipada. Requisitos que deberán cumplir las personas que tendrán derecho al mencionado beneficio previsional. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

LEY N° 24.476 - Sistema integrado de jubilaciones y pensiones - Trabajadores Autónomos. Régimen de Regularización de Deudas. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

Ley N° 26.425 - Unificación Régimen Previsional Público. Disponible en:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar>

Ley N° 26.417 - Modificación movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.  
Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

OIT (2006) "Análisis de las políticas y programas sociales en Argentina: La acción pública para prevenir y combatir la explotación económica de niños, niñas y adolescentes", Bs. As.  
Resolución MDS N° 825/05 - Establece el Programa Familias por la Inclusión Social. Disponible en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar>