

## Políticas sociales: ¿mejora en los ingresos sin cambios en la posición económico-social?

Autores<sup>1</sup>: Marina Cabello, Laura Jara, Sandra Lema, María del Carmen Llano, Mariana Lucero, Soledad Raía, Noelia Salatino.

([macucallano@yahoo.com.ar](mailto:macucallano@yahoo.com.ar); [marianoelia1989@hotmail.com](mailto:marianoelia1989@hotmail.com);  
[liclaurajara@yahoo.com.ar](mailto:liclaurajara@yahoo.com.ar); [mlucero\\_pr@hotmail.com](mailto:mlucero_pr@hotmail.com);  
[adrianacabello@hotmail.com.ar](mailto:adrianacabello@hotmail.com.ar); [lemasandra@yahoo.com.ar](mailto:lemasandra@yahoo.com.ar))

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo

### Introducción

Este trabajo se enmarca dentro de una línea de investigación centrada en el estudio de la estructura económico-social y los movimientos sociales en Mendoza llevados a cabo por un equipo interdisciplinario en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Actualmente, el proyecto bianual 2011-2013 de SECTYP, “Estrategias de desarrollo y políticas sociales para una redistribución del ingreso en el marco de un modelo concentrador de la riqueza”<sup>2</sup>, tiene como objetivo general analizar y explicar las estrategias y las políticas que posibilitaron la coexistencia de un modelo de crecimiento y concentración de la riqueza, con una redistribución progresiva del ingreso durante el periodo 2003/2010.

Partiendo de las conclusiones de una investigación anterior (CORTESE, 2011) y desde una comparación histórica estructural con la década de los 90, podemos afirmar que la distribución del ingreso a fines de 2010, mejoró sensiblemente respecto a 2003. Sin embargo, esta distribución de ingresos no significó grandes cambios en términos de la estructura de clases y la proporción de riqueza social de la cual disponen las clases, fracciones y categorías sociales. Sobre esa base inalterada, algunas políticas económicas y fundamentalmente las políticas sociales provocaron una mejora en la distribución del ingreso.

Toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado. Cada proyecto imprime modalidades, alcances y sesgos específicos en las políticas sociales. Por encima de las diferencias, en el estado moderno en general, las políticas sociales desempeñan dos funciones básicas: por un lado apoyar el proceso de acumulación a través de la reproducción de la fuerza

<sup>1</sup> Integrantes del Equipo de Investigación del Proyecto: “Estrategias de desarrollo y políticas sociales para una redistribución de ingresos en el marco de un modelo concentrador de la riqueza” (SECTYP, UNCuyo, 2011/2013)

<sup>2</sup> Proyecto de Investigación “Estrategias de desarrollo y políticas sociales para una redistribución de ingresos en el marco de un modelo concentrador de la riqueza” (Proyecto bienal Secyt, UNCuyo, 2011/2013). Equipo de investigación: Carmelo Cortese (Director); María del C. Llano (Co-directora); Ricardo Rojo; Javier Bauzá; Adriana Cabello; Carla Carabaca; Laura Jara; Sandra Lema; Miguel Jiménez; Paula Perelli; Laura Raía; Soledad Raía; Noelia Salatino

de trabajo y a la vez, legitimar el orden político. Con el desarrollo de la clase obrera y sus organizaciones, la política social resultó una arena de conflicto, cuya configuración efectiva fue una resultante de las tensiones entre trabajadores y empresas y de la capacidad reguladora del estado.

Se concibe a la protección social como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por tanto de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas. La protección social, la seguridad social, reconstruyen las disputas tanto alrededor del reconocimiento de las necesidades sociales como de los modos de organizar y definir el trabajo. Esto explica que las reformas de la seguridad social fueron palancas de las transformaciones del trabajo y de los trabajadores en la década neoliberal marcando un orden diferente al establecido hasta la década del '70. (Danani, 2011).

### **El neoliberalismo y los cambios en las políticas sociales**

Durante el desarrollo del Estado de Bienestar las políticas en infraestructura social (educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo), las políticas de empleo, los programas de construcción de vivienda, ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel de vida. La política social se consideró como una dimensión de la inversión, y no del gasto. Estas políticas favorecieron la incorporación de segmentos amplios de las clases subalternas, ante todo urbanas, a las instituciones sociales y políticas. A la vez que cumplió una función de compensación de las limitaciones de la democracia representativa; el auge de este modelo se dio entre las décadas de 1930 a 1970.

En la Argentina la dictadura militar inició el camino que puso punto final a este ciclo y a las políticas sociales que le fueron propias. La crisis de la década de los '80 y el modo en que se encaró, crearon las condiciones para la gestación del modelo neoliberal. De manera muy simplificada, este se caracterizó por la desregulación de la economía; por el desmantelamiento del sector público y por la autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio. El Estado abandonó sus funciones de promoción e integración social y reorientó su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores, beneficiando al sector financiero.

En estas condiciones lo social empezó a ser considerado ante todo una dimensión del gasto, no de la inversión. El concepto de desarrollo social se diluyó y cedió terreno al de compensación social. En consecuencia la política social se contrajo, y sus dos funciones tradicionales -acumulación y legitimación- experimentaron severas adaptaciones.

Las modificaciones en el mercado laboral, provocadas por la implementación del paquete de políticas neoliberales, implicaron no sólo cambios en la distribución de los puestos de trabajo, sino la destrucción de muchos de ellos. Consecuentemente la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza absoluta, se extendieron como producto de los constantes aumentos en las tasas de desocupación, subempleo y del deterioro de las remuneraciones que se acentuaron a medida que se consolidaban las reformas estructurales, fundamentalmente a partir de los noventa.



El denominado Plan de Convertibilidad se proponía principalmente una “reforma del Estado”, la cual apuntaba a una transformación en el cambio de las regulaciones y, en la primera etapa del Plan, hacia una política de privatizaciones de empresas del Estado. Al mismo tiempo, se produjo una apertura de la economía que implicó grandes transformaciones para la estructura productiva, provocando el cierre de numerosas pequeñas y medianas empresas así como la desaparición de industrias.

La política social del neoliberalismo asume un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema. Deja de tener una función integradora y más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, prestando asistencia a las víctimas del ajuste. Se fundamenta la privatización en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia en la oferta de servicios y evitar las ‘irrationalidades’ a que induce su gratuidad. La privatización introduce o aumenta el arancelamiento de los servicios e imprime criterios de negocio y de ganancia, con impactos en la calidad y extensión de la cobertura.

Por la disminución de los fondos asignados a la política social, ésta se focaliza en grupos minoritarios y determinados. A la vez se descentraliza en busca de que las decisiones sean asumidas por agencias gubernamentales de menor nivel -provincias o estados locales, departamentos, municipios-, y eventualmente por organizaciones de la población interesada y organismos no gubernamentales (ONG). La reforma del sistema previsional de 1993-1994 se inscribió en los mismos objetivos declarados y aplicados de las políticas neoliberales: la búsqueda de eficiencia y competitividad.

El modelo implementado en los '90 no era sustentable en el tiempo, por lo que desembocó en la crisis más profunda de nuestra historia.

### **Las políticas sociales en la última década. Asignación Universal por Hijo.**

El Ministerio De Trabajo, Empleo y Seguridad social define a la seguridad social como *“el conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado, que tienen como objetivo mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, mediante prestaciones en dinero y servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles”* (ANSES, 2010, pág. 33)

En el nuevo siglo, el “modelo de inclusión social” incorporó las enseñanzas del anterior periodo: ha experimentado un ciclo largo de crecimiento, modificó algunos patrones de acumulación, mantuvo rasgos de concentración y extranjerización, y redistribuyó ingresos desde el decil más alto hacia los bajos o medios. En forma contradictoria han coexistido el crecimiento económico y la creación de nuevos puestos de trabajo con elevados porcentajes de empleos no registrados, informales y precarios; atentando contra la calidad del empleo y la posibilidad de una vida digna sustentada en el trabajo.

Este contexto le imprime nuevas improntas a las políticas sociales, pensadas en términos de

“inclusión social”, justicia redistributiva y los beneficios son redefinidos como derechos universales. En este sentido, se han producido importantes debates que ponen en duda el



“renovado” paradigma que se ha otorgado a la política social en general, en especial con el tema de la accesibilidad, cobertura y fuentes de financiamiento de la misma, es decir sobre quien recae la redistribución del ingreso.

En este sentido el estudio de la Asignación Universal por Hijo, surge como una de las políticas sociales claves de esta década, entendida como una medida que se presenta como superadora de las políticas focalizadas y residuales de la década del noventa. Sin

embargo, muestra contradicciones, en especial con el enfoque de derechos y el carácter universal que se pretende incorporar a las nuevas políticas en materia de seguridad social; más aún cuando su acceso sigue dependiendo del trabajo y no de la consideración de un derecho ciudadano (como son la educación y la salud).

En octubre de 2009, mediante Decreto de Necesidad y Urgencia (n°1602/09) se crea la Asignación Universal por Hijo, destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

A partir de reformas que se implementaron posteriormente, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldos inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM) (Art. 4°, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario.

Los requisitos para percibir la AUH contempla, un límite de edad de los hijos hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad. En cuanto a la nacionalidad se exige que los adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6°, DNU 1602/09).

Como contrapartida, dicha política contempla una serie de condiciones relacionadas a la educación y la salud de los beneficiarios, que deben ser acreditadas anualmente en instituciones de gestión pública por los titulares. En base a las mismas, ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación. Este monto del beneficio se acumula y tras la acreditación de las condiciones antes citadas se habilita el cobro, como también a seguir percibiendo la AUH.

En el 2011 se suma una nueva prestación destinada a mujeres embarazadas, las características socio-laborales exigidas a las potenciales receptoras son las mismas que se encuentran presentes para la AUH y las condicionalidades se encuentran fijadas por el Plan Nacer.

Desde su creación en el año 2009, la AUH ha ampliado su cobertura, en sus inicios alcanzaba a 2 millones de niños y niñas, mientras que a fines de 2011 la cifra asciende a 3.5 millones de beneficiarios, alcanzando el pico máximo en 2010 con 3.7 millones. ANSES afirma:

*A diciembre de 2011 la AUH alcanzó un nivel de cobertura sobre la población total del país de 8,7%. Considerando únicamente la población menor de 18 años (rango etario en la que se concentra*

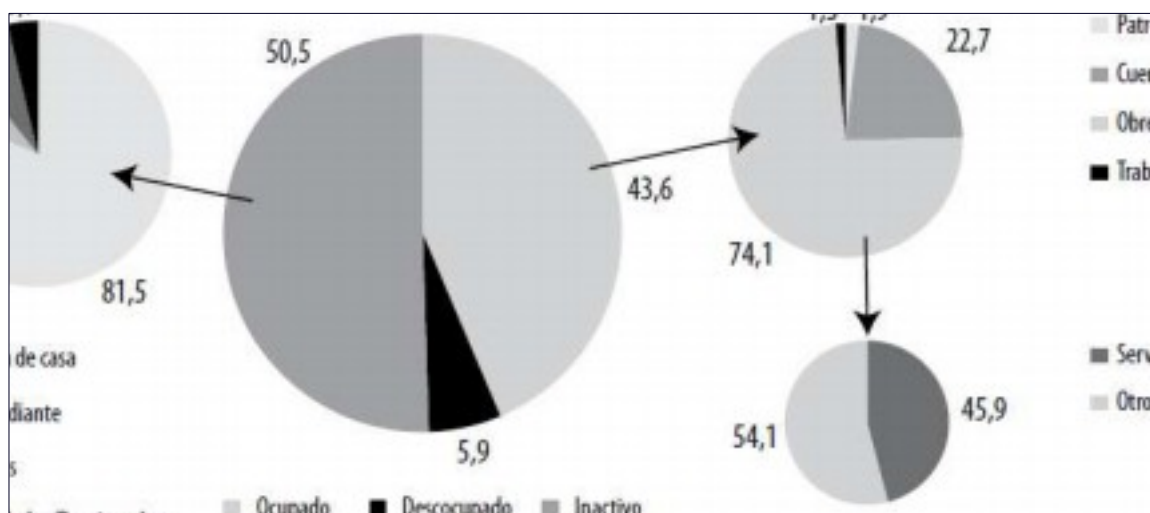


*la población objetivo del programa) la tasa de cobertura alcanzó el 28,4% (ANSES, 2012: 27)*

Otro aspecto que podemos destacar es la relación entre la AUH y el trabajo informal de los titulares, según el propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el 50% de los Titulares son activos y el otro 50% son inactivos, de este último segmento, el 82% se declara como ama de casa. Mientras que en relación a los activos afirma:

*... el 74% son obreros o empleados que en su mayoría (81%) se encuentran en una relación laboral no registrada, sin descuento jubilatorio. El restante 19 % de trabajadores asalariados que sí tienen descuentos jubilatorios se compone de un 24% de empleadas domésticas y un 76% del resto de los asalariados (MTE y SS, 2012:182).*

Gráfico N° 1: Condición de actividad, ocupación e inactividad de los titulares de



**Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, elaborado sobre la base de la EPH.**

### Políticas Universales para la “Inclusión Social”

La ampliación de la cobertura previsional de los adultos mayores, junto a la implementación de la Asignación Universal por Hijo, representan unos de los puntos nodales donde el Gobierno Nacional se para del lado del cambio de modelo y de la inclusión social, en oposición al neoliberalismo de los ‘90 con su ilimitada desigualdad y su condicionalidad a la hora de implementar políticas sociales. Principalmente, se sostiene que con la AUH se retoma la idea de que la mejor política para la inclusión y protección social es aquella que es universal.

Históricamente, tanto en el ámbito académico como político, se ha entendido a las políticas universales como aquellas que le otorgan cobertura ante los riesgos sociales a

toda la población en base a su condición de ciudadanos/ habitantes de un país - como es el caso de la salud y la educación en Argentina- .

Si bien la extensión del Sistema de Asignaciones Familiares por medio de la Asignación Universal por Hijo representa un gran avance en términos de cobertura, lo que es desde ya un aspecto significativo, resulta diferente a una política social pensada en clave de un sistema de ingreso universal para la niñez. Pensando en estos términos, en el ingreso ciudadano a la niñez “*se pagaría un monto uniforme al que accederían todas las personas menores de edad sin ningún tipo de condicionamiento personal o familiar*” (Barbeito y Lo Voulo, 2009).

Un sistema universal de protección para la niñez no debe pensarse como una extensión diferenciada del Programa de Asignaciones Familiares, ni como un adicional al salario, sino como un derecho de todos los menores a percibir un ingreso básico. A diferencia del concepto de universalidad tradicional antes planteado, se trata más bien de una universalización dentro del “universo focalizado”.

*Con esta nueva política se le ha sumado al sistema de protección social un nuevo subsistema abriendo numerosas desigualdades: quienes cobran pensiones no contributivas, quienes deducen impuestos a las ganancias, los asalariados formales. Todo esto implica que, más allá del impacto y la cobertura, todavía cada niño, niña y adolescente en la Argentina tiene un valor y experimenta tratos y exigencias diferentes de acuerdo con la condición socio laboral de los adultos responsables y los planes y programas a los que hayan logrado acceder (Arcidiácono, Carmona Barrenechea, y Straschnoy, 2011).*

En pocas palabras, el hecho de que el acceso a la AUH no se encuentre totalmente escindido de la situación socio-laboral de los adultos, socava las supuestas aspiraciones de universalidad del gobierno nacional. A pesar de su masividad y al hecho de incorporar cierto discurso de derechos, en este programa, continua vigente una lógica dual que separa trabajadores asalariados formales y el “resto” (sectores más vulnerables). De esta manera, el tipo de situación laboral y la trayectoria laboral de los jefes de hogar aparece como el criterio de clasificación a la hora de establecer políticas sociales.

Es importante señalar que, aunque se pretenda equiparar la situación de todos los trabajadores en cuanto a percibir un “salario familiar”, los adultos/titulares que reciben la AUH siguen quedando fuera de los otros beneficios centrales del sistema de seguridad social (seguros contra riesgos del trabajo, el seguro de desempleo, obra social y fundamentalmente la jubilación). La implementación de la AUH debe ligarse al combate contra los requisitos necesarios para su cobro. Es decir que el objetivo (como “horizonte” al que se debe tender) es la eliminación ó reducción al mínimo de la desocupación, del trabajo no registrado, de la informalidad y de la intermitencia laboral.

De manera paralela desde la Nación o las provincias y los diversos Ministerios se ponen en marcha otras tantas políticas y programas sociales, que por un lado apuntan a la



población más vulnerable, y por el otro, apuntan a lograr un nivel de “empleabilidad” y formalidad, que disminuirían a los beneficiarios de las primeras. Llevados a cabo por las diferentes jurisdicciones, la mayoría compatibles con la AUH, no pierden la lógica focalizada y residual. Entre los que se encuentra en nuestra provincia: Comer Juntos en Familia, Nutrifamilia, etc.

### ¿Sobre quiénes recae la transferencia de ingresos?

Tomando como punto de partida las conclusiones de una investigación anterior (Cortese, Carmelo, Director, 2011) podemos decir que a fines de 2010 la distribución del ingreso ha mejorado sensiblemente respecto a 2003. Sin embargo, conceptualmente esta distribución de ingresos no ha significado grandes cambios en términos de la

estructura de clases y la proporción de riqueza social de la cual disponen las clases, fracciones y categorías sociales.

En cuanto a la distribución del ingreso, pese a las mejoras notables respecto al 2003, sigue mostrando una gran inequidad. Según datos de la EPH Gran Mendoza, a diciembre de 2011, el 50% de los hogares (61.2% de la población total) percibían el 25.6% del ingreso per cápita familiar, con un promedio de \$ 876,80; y en el otro extremo el 10% de los hogares (5.8% de la población) recibían el 19.4%, con un ingreso promedio de \$ 5.074,00.

La disparidad parece asentarse en los ingresos laborales. Al primer semestre de 2012, según la escala de ingreso de la Ocupación Principal, el 40% de los ocupados percibía el 17.6% de los ingresos, y el 10% superior recibía el 25.5%. El 30% superior de los ocupados se queda con 54.1%, más de la mitad de este ingreso, con un valor promedio de \$5.452. El 70% inferior con un promedio de \$ 1.989, solo percibe el 45.9% del ingreso (menos de la mitad). (Datos de: Cortese y otros: “El nuevo modelo productivo en Mendoza: sin solución para el déficit de trabajo decente”. Ponencia presentada en Jornadas de Sociología, FCPyS, UNCu, 2013)

Las políticas sociales en general, y particularmente la AUH en la actualidad, son parte de la función propia del Estado de “distribución secundaria del ingreso”, que no es igual a la distribución funcional del ingreso que podríamos equiparar virtualmente a distribución de la riqueza<sup>3</sup>. El Estado, producida la distribución funcional entre los factores capital/trabajo, y a través de la recaudación impositiva puede luego usarla para

---

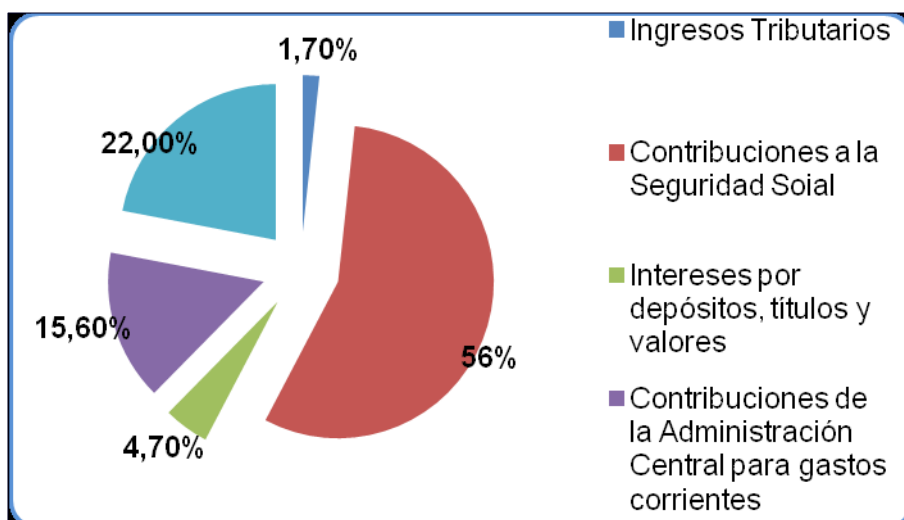
3 Consultar Lindenboim en <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde153/PDE003915303.pdf>. Allí señala que los ingresos de los hogares están esencialmente determinados por la posición de los miembros en el proceso productivo. Luego de esta distribución primaria (básicamente entre capital y trabajo) existe la acción estatal para morigerar las desigualdades cuya denominación más apropiada es redistribución o distribución secundaria. Lindenboim cuestiona explícitamente perder de vista la importancia del proceso productivo para centrar en la distribución de ingresos, en la política fiscal y en la política de atención social

contribuir a mejorar las condiciones de los trabajadores (subsidios directos, costos de salud y educación inherentes a la reproducción de la fuerza de trabajo, etc).

Esta distribución secundaria cuando no toca la distribución esencial de los medios de producción (y en nuestro caso, propiedad concentrada y extranjerizada de estos medios) solo implica morigerar los efectos más nefastos de la acumulación. Sin negar la importancia que las políticas sociales han tenido sobre la vida concreta de quienes las perciben, sostenemos que no existe una real redistribución de la riqueza que afecte a los propietarios de los medios de producción. Si bien hay una redistribución más “equitativa” de ingresos, la misma se concreta entre sectores populares.

La mayoría de los fondos con los que se sostienen las políticas sociales provienen de los aportes y contribuciones a la seguridad social (56%). En segundo lugar, los aportes proceden de los ingresos tributarios (22%), de los cuales el impuesto a las ganancias y un impuesto regresivo como el IVA representan casi el 80%.

Gráfico N° 2: Recursos Totales ANSES - Proyecto presupuesto 2011.

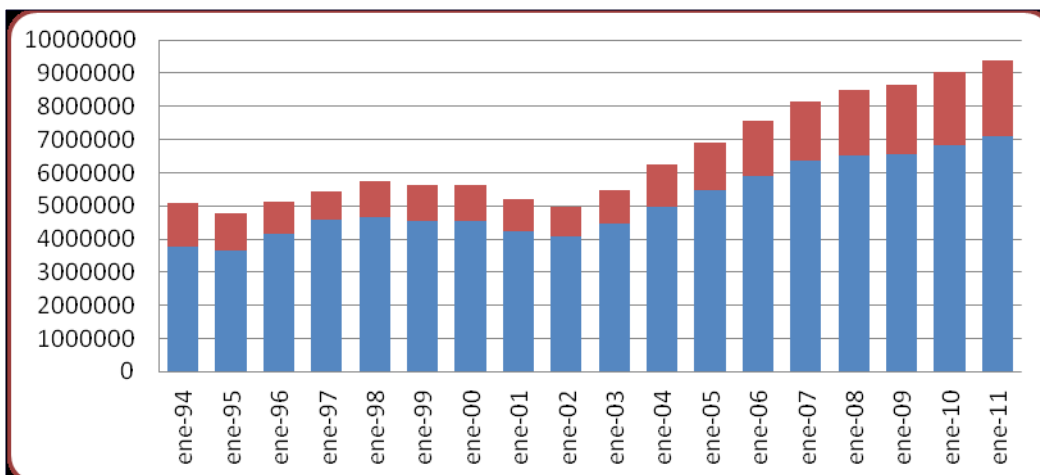


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuesto del ANSES para el ejercicio 2011

La mayoría de los recursos con los que cuenta el ANSES provienen de las contribuciones a la seguridad social. A partir del 2003 el número total de los aportantes al régimen previsional argentino aumentan sensiblemente para llegar a unos 9.397.305 en el 2011. De estos, la mayor parte son trabajadores en relación de dependencia, aunque su participación se ha estabilizado mientras crece la participación de los que realizan algún otro tipo de aporte (Autónomos, Monotributistas, Servicio Doméstico).



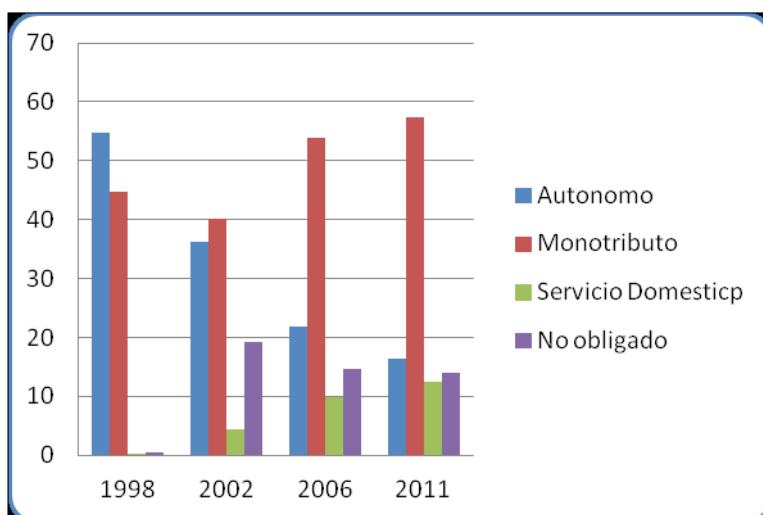
Gráfico N° 3: Aportantes al régimen previsional según tipo de aporte. 1994/2011



Fuente: elaboración propia en base al Boletín de la Seguridad Social, primer trimestre 2012

Al observar la composición de estos otros aportantes, vemos como va ganando lugar la categoría del “monotributo” que, en muchos casos, oculta la relación de dependencia tras la figura de prestación de servicios (el pequeño contribuyente, el pequeño empresario). En este caso, estos contribuyentes no tienen acceso a las asignaciones familiares, al igual que los “Autónomos” y el Servicio Doméstico, que bajo un régimen especial, cobran la asignación universal.

Gráfico N° 4: Aportantes al sistema previsional. Composición de la categoría “Otros”. Años 1998, 2002, 2006, 2011



Fuente: elaboración propia en base al Boletín de la Seguridad Social, primer trimestre 2012

Por otro lado, cabe resaltar que sólo los trabajadores en relación de dependencia cobran la asignación familiar por hijo, siempre y cuando no superen los topes límites ni sean alcanzados por la 4ª categoría del Impuesto a las Ganancias. La última suba del mínimo no imponible de dicho impuesto, efectuada en marzo por el decreto 244/13, significó una suba del 20% que implica en el caso de una familia tipo, su tributación en caso de superar los 9.597,60 pesos.

En el mes de mayo, a través del decreto 614/13, fueron modificados los topes y montos a percibir tanto de las asignaciones familiares contributivas como de la AUH, cabe aclarar que en el mes de mayo se han modificado los topes y los montos a percibir. Se fijan como límites mínimos y máximos de ingresos \$200 y 16.800, quedando excluidos de la percepción de las mismas los grupos familiares en el que uno de sus miembros, cobre más de 8.400 pesos. Asimismo, se fija un nuevo monto para la AUH de \$460.

**Cuadro n° 1: Montos de las asignaciones familiares para trabajadores en relación de dependencia registrados y beneficiarios de la ley de riesgos del trabajo.**

Asignaciones familiares	Valor general
IGF entre \$ 200,00.- y \$ 4.800.-	\$ 460
IGF entre \$ 4.800,01.- y \$ 6.000.-	\$ 320
IGF entre \$ 6.000,01.- y \$ 7.800.-	\$ 200
IGF entre \$ 7.800,01.- y \$ 16.800.-	\$ 110

Fuente: Datos extraídos del Decreto N° 614/13

**Cuadro n° 2: Montos para titulares de asignaciones universales para protección social.**

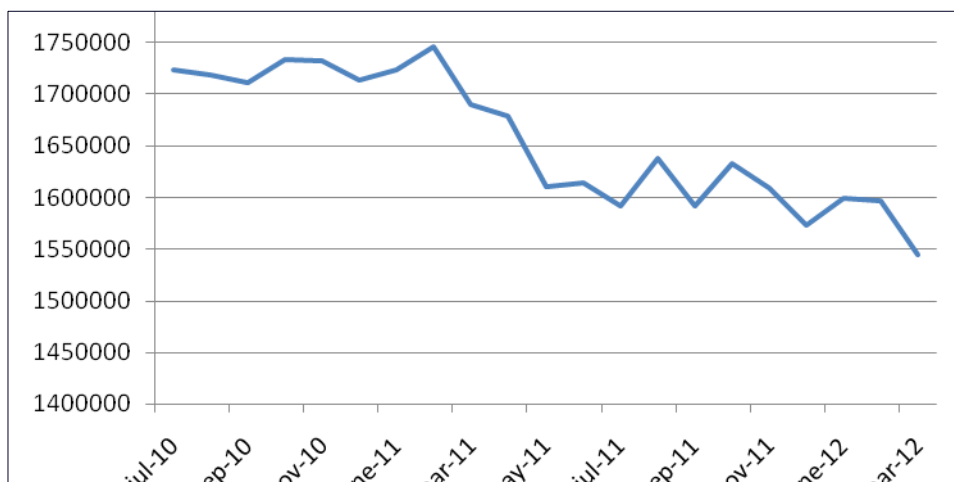
Asignaciones para protección social	Valor general
Hijo	\$ 460
Hijo con discapacidad	\$ 1500
Embarazo	\$ 460

Fuente: datos extraídos del decreto 614/13

Como se puede ver en los siguientes gráficos, el número de asalariados en relación de dependencia que cobran la asignación familiar por hijo ha disminuido, a la vez que la composición para cada tramo ha cambiado significativamente. El primer tramo representa a los trabajadores que cobran el monto máximo de asignación por cada hijo

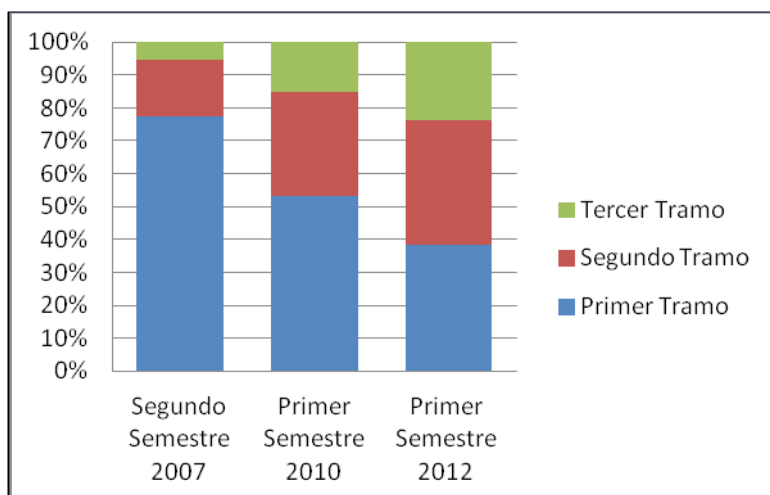
mientras que el tercero representa el monto mínimo. Cualquier asalariado en relación de dependencia que supere los topes del tercer tramo deja de cobrar la asignación. Como se puede observar en el gráfico correspondiente son cada vez menos los trabajadores que cobran el monto del primer tramo, mientras que aumentan los que perciben el monto mínimo.

Gráfico N° 5: **Titulares de asignaciones familiares. Asalariados del sector**



**Fuente:** elaboración propia en base al Boletín de la Seguridad Social, primer trimestre 2012

Gráfico N° 6: **Porcentaje de asignaciones familiares según tramo de remuneración.** Sector activo. 2° semestre 2007, 1er Semestre 2010 y 1er



**Fuente:** elaboración propia en base al Boletín de la Seguridad Social: primer trimestre 2012, primer semestre del 2010, primer semestre del 2008.

Con respecto a lo anterior, CIFRA-CTA sostenía a principios del 2012:

*Entre 2008 y 2011, los salarios registrados crecieron por encima del nivel de aumento de precios pero, al mismo tiempo, no se actualizaron en la misma magnitud los montos salariales que marcan los límites para cobrar asignaciones familiares. Tampoco se actualizó debidamente el mínimo no imponible de la 4° categoría del impuesto a las ganancias. Esta desactualización ha llevado a que, por un lado, haya disminuido el porcentaje de asalariados que percibe la asignación familiar por hijo del régimen contributivo al tiempo que se incrementó significativamente la proporción de los que deben tributar el impuesto a las ganancias sobre el salario.*

Que el conjunto de políticas sociales puestas en marcha dependan de las contribuciones a la seguridad social que hacen el sector de los registrados, saca a la luz las altas cifras de informalidad y precariedad laboral que aún existen. Señalar esto no sólo es importante por el impacto en la vida cotidiana de los trabajadores, sino también desde un punto de vista político y teórico. Desde el oficialismo se sostiene que el actual modelo de acumulación económico, es capaz de generar una suficiente cantidad de puestos de empleos formales transformándose en una efectiva inclusión social, políticas sociales como la AUH se consideran transitorias. (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006).

Desde el Observatorio de la Seguridad Social a principios del 2012 se afirmaba:

*Es esperable que a futuro el número de beneficiarios no continúe su crecimiento, dado que las políticas activas que se implementan desde el Estado Nacional para combatir el trabajo no registrado, llevarían a reducir la población objetivo del programa. (Observatorio de la seguridad social, 2012:26).*

Pero el modelo ha encontrado sus límites, a medida que se fueron recomponiendo las tasas de desocupación y mejoraron los ingresos de los trabajadores, a partir del 2007 parecen desacelerarse los datos progresivos. Lozano (2012), sostiene que durante la etapa de Néstor Kirchner, el ajuste del mínimo no imponible permitió mejorar la capacidad adquisitiva de los aumentos salariales otorgados (43,6% para el soltero y 61,3% para el casado con 2 hijos). En la etapa de Cristina Kirchner, el efecto es el inverso, el retraso real del mínimo no imponible transforma los aumentos otorgados a los trabajadores que pagan el impuesto, en reducciones de la capacidad adquisitiva de su salario (así el salario pasa de un aumento real del 16,7% a una caída real del 8,5% para el soltero y del 7,5% para el casado).

A la apreciación que realiza Lozano<sup>4</sup> sobre las dos etapas del modelo de acumulación actual, en relación a los aumentos salariales y al ajuste de los mínimos no imponibles, se le suma la discusión sobre los topes de las asignaciones familiares y el monto percibido

4 Ver: LOZANO, C. (4 de julio de 2012). Mínimo no imponible, análisis comparativo de salarios, MNI, precios y PBI: los dos gobiernos. Recuperado el 24 de agosto de 2012, de [argenpress.info](http://www.argenpress.info): <http://www.argenpress.info/2012/07/minimo-no-imponible-analisis.html>.



por los trabajadores que se toman actualmente, ya no en forma individual sino en lo percibido por el grupo familiar. El impacto de las recomposiciones salariales se congela al no verse modificados (o modificados de manera adecuada) los topes y tramos correspondientes para el cobro de asignaciones.

Por otro lado, nos parece importante señalar que existe un núcleo duro de trabajo no registrado al que no se puede alcanzar, mientras que la mayor parte del empleo creado, no puede asociarse a un empleo digno sino “precario”.

### Conclusión

El “nuevo modelo de inclusión social” ha permitido que coexistan en forma contradictoria el crecimiento económico y la creación de nuevos empleos con elevados porcentajes de empleos no registrados, informales y precarios, atentando contra la calidad del empleo y la posibilidad de una vida digna sustentada en el trabajo. En este contexto, la política social viene a llenar este vacío, y aparece como la extensión – entendida como complementación– de la cobertura para todas las personas que quedaban por fuera del sistema de protección social vinculado al mercado laboral.

Sostenemos que este conjunto de políticas sociales (y fundamentalmente la AUH como la más masiva) han sido fundamentales para mejorar el ingreso total familiar, compensando los bajos ingresos de los estratos más vulnerables de la sociedad mendocina y argentina, sin que esto signifique una verdadera inclusión social, y mucho menos una auténtica redistribución de las riquezas. Se realiza una redistribución de ingresos entre sectores populares: los asalariados de empleos registrados con mejores remuneraciones solventan, ya sea vía aportes al sistema previsional o por la tributación, las transferencias de las políticas sociales.

Por otro lado, ha aumentado la cantidad de aportantes a la seguridad social, a la vez que, el número de trabajadores que cobran asignaciones familiares por hijo ha disminuido (o perciben un monto cada vez menor), mientras que los titulares de AUH tienden a crecer. El sistema no se inclina hacia una universalización sino a una fragmentación cada vez mayor.

Más allá del impacto y la cobertura, todavía cada niño, niña y adolescente en la Argentina tiene un valor y experimenta tratos y exigencias diferentes de acuerdo con la condición socio-laboral de los adultos responsables y los planes y programas a los que hayan logrado acceder.

### Bibliografía

- ACUÑA, Carlos H., KESSLER, Gabriel y REPETTO, Fabián (2002). Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en la lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer política social, Buenos Aires: CLACSO
- ANSES (2010). Marco conceptual del Sistema de estadísticas e indicadores el Sistema Integrado Previsional Argentino. Buenos Aires: Gerencia estudios de la Seguridad Social, Gerencia Planeamiento.
- ANSES. (s.f.). Programa de Inclusión Previsional. Recuperado el 8 de Setiembre de 2012, de ANSES-Administración Nacional de la Seguridad Social: <http://www.anses.gub.ar/portal/ingles/ingles/ingles.html>



- ARCIDIÁCONO, P., CARMONA BARRENECHEA, V., y STRASCHNOY, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?
- BARBEITO, A., y LO VOULO, R. (Setiembre de 2009). Ingreso ciudadano para la niñez. Relaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria. Serie Documentos de Trabajo- N° 70.
- CEPAL (2010). La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CORTESE, Carmelo [Director] (2011). ¿Cambios en la distribución de la riqueza? Crecimiento económico e impactos sociales en la población de Mendoza. Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado; UNCuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza, UNCuyo.
- DANANI, C. y HINTZE, S. (Compiladoras). (2010). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- LOZANO, C. (2005). Los problemas de la Distribución del ingreso y el Crecimiento en la Argentina actual. IDEF-CTA.
- LOZANO, C. (4 de julio de 2012). Mínimo no imponible, análisis comparativo de salarios, MNI, precios y PBI: los dos gobiernos. Recuperado el 24 de agosto de 2012, de argenpress.info: <http://www.argenpress.info/2012/07/minimo-no-imponibleanalisis.html> .
- LOZANO, Claudio y RAFFO, Tomás. (12 de Abril de 2012). Argentina. Sintonía fina, sopapos o cambio estructural: los dilemas de la etapa. Recuperado el 20 de abril de 2012, de Argenpress.info: [http://www.argenpress.info/2012/04/argentina-sintoniafina-sopapos-o\\_12.html](http://www.argenpress.info/2012/04/argentina-sintoniafina-sopapos-o_12.html)
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2012). La Asignación Universal por Hijo para la protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos. Buenos Aires: ANSES.
- RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C., y REYES, M. F. (2006). La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo. (C. I. públicas., Ed.) Documentos de Trabajo N° 55.
- SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL (2012). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Cuarto trimestre 2011-Primer trimestre 2012. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- UNCuyo (2011). Observatorio Laboral, Mendoza: Comisión Promotora del Instituto de Trabajo y Producción (UNCuyo) – Fundación IDEAL, Secretaría de Desarrollo Institucional, octubre.
- UNCuyo (2012). Observatorio Laboral, Mendoza: Comisión Promotora del Instituto de Trabajo y Producción (UNCuyo) – Fundación IDEAL, Secretaría de Desarrollo Institucional, junio.
- VILAS, C. (1988). "De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo". Desarrollo Económico. N° 154, vol.36.

