Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

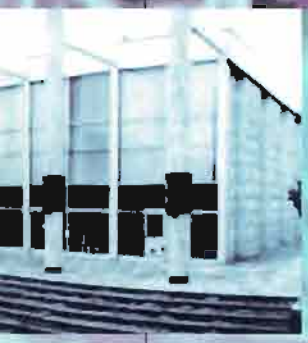
PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

PRIMERA ÉPOCA

JUNIO

2002

NÚMERO 3



PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL

Seguridad Social en el campo

Modelos y estrategias internacionales para la Seguridad Social en el Campo

REVISTA CIESS

Revista CIESS 3

Junio 2002

PUBLICACIÓN SEMESTRAL

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

El programa de asistencia familiar

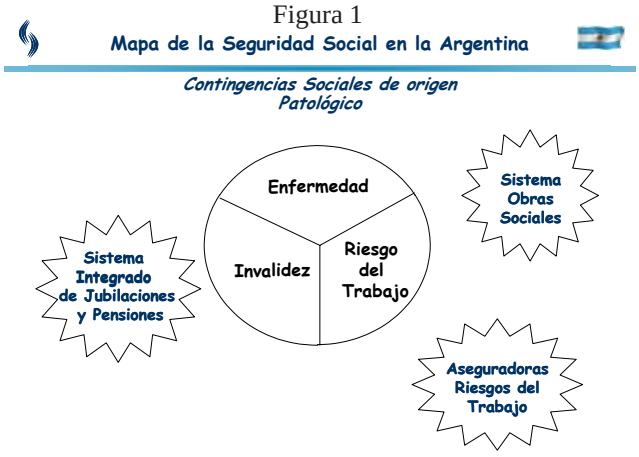
*Gladis Beatriz Rocher**

Quiero agradecer la invitación para participar en este documento porque me permite transmitirles mi experiencia en un tema que en Argentina consideramos muy importante: las Asignaciones Familiares. El trabajo consta de dospartes. En la primera se va a comentar cómo funciona el sistema y cuáles son sus aspectos normativos; en la segunda, se mostrará la reforma que estamos encarando de los procesos de otorgamiento de todas las prestaciones, incluidas las Asignaciones Familiares.

* Coordinadora del Área de Análisis, Interpretación de Leyes y Atención de Consultas de la Gerencia de Asignaciones Familiares de la Asociación Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) de Argentina.

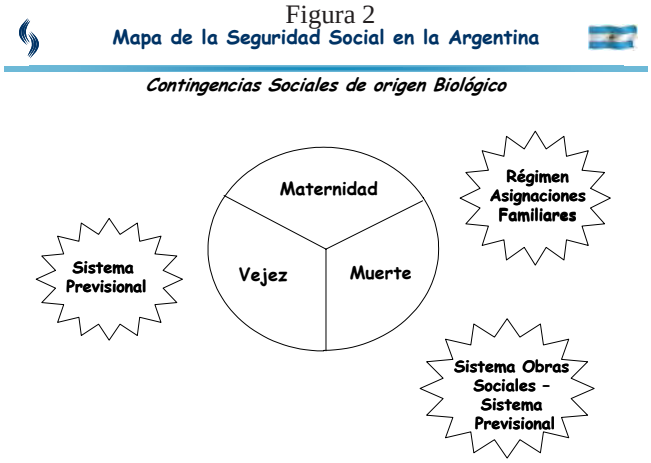
El mapa de la Seguridad Social argentina indica las contingencias que se cubren ***entre las que se encuentran las cubiertas por*** las Asignaciones Familiares. Para los casos de origen patológico ***como la enfermedad***, se cuenta ***con*** la Salud Pública y el Sistema de Obras Sociales. ***Para la*** cobertura a los accidentes o enfermedades provenientes del trabajo se cuenta con las Aseguradoras de Riesgo del Trabajo ***y*** para la invalidez, con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. (Fig. 1)

Figura 1



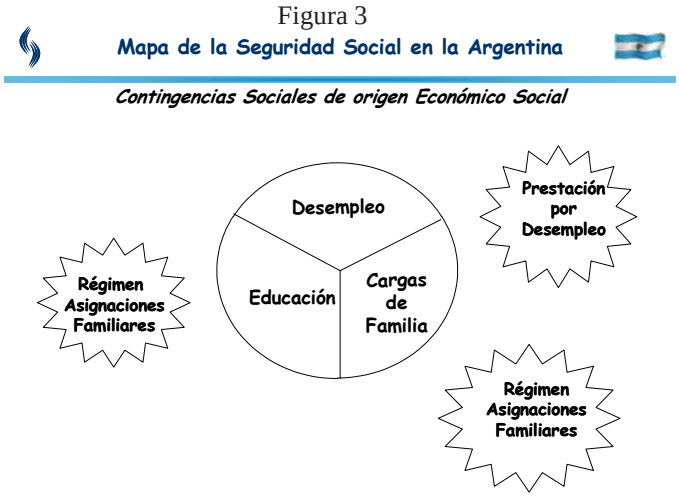
A partir de las contingencias de origen biológico, como la maternidad, empiezan a aparecer las Asignaciones Familiares en la cobertura. Más adelante se verá cómo funciona la cobertura de maternidad. Por lo que toca a la vejez , tenemos el Sistema Previsional, que está dentro del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En caso de muerte **tambien** existe cobertura asociada a través del Sistema de Obras Sociales por gastos de sepelio. (Fig 2)

Figura 2



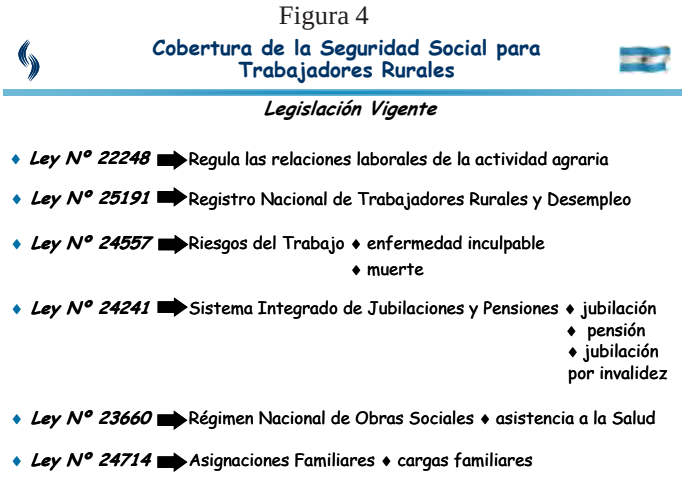
Debo añadir que el Sistema Previsional también se ocupa de los distintos tipos de pensiones. Por otro lado, para la**s** contingencia**s** de origen económico como el desempleo, se cuenta con la administración de una prestación por desempleo, considerando ***a***l grupo familiar o la carga familiar del trabajador,***las asignaciones familiares*** (Fig.3)

Figura 3



En la legislación vigente respecto de la cobertura de la Seguridad Social para los trabajadores rurales, encontramos la ley que regula las relaciones laborales de la actividad agraria; la que se ocupa del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Desempleo; la de los Riesgos del Trabajo; la ya mencionada del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; la del Régimen Nacional de Obras Sociales y, finalmente, la de Asignaciones Familiares. (Fig. 4)

Figura 4



Este es un régimen que tiene más de 50 años vida y que ha sufrido diversas transformaciones. Sin embargo, la ley que está vigente, - tiene más o menos 6 años de existencia - ha sido reformada en función de los cambios que han surgido, buscando siempre hacer una mayor redistribución ***de los recursos***. Pero, ¿qué son las Asignaciones Familiares, o por qué aparecen en determinado momento en Argentina? En principio se crean como una prestación dineraria, una transferencia económica o una suma de dinero.

Las Asignaciones Familiares aparecen por los años cincuenta en virtud de que existía una discriminación muy marcada hacia el trabajador que tenía la carga familiar y distintas posibilidades de acceso al trabajo, por lo cual, ***a través*** de las convenciones colectivas de cada sindicato, se previó que se estableciera el pago, es decir, una suma de dinero a cada trabajador por su carga familiar.

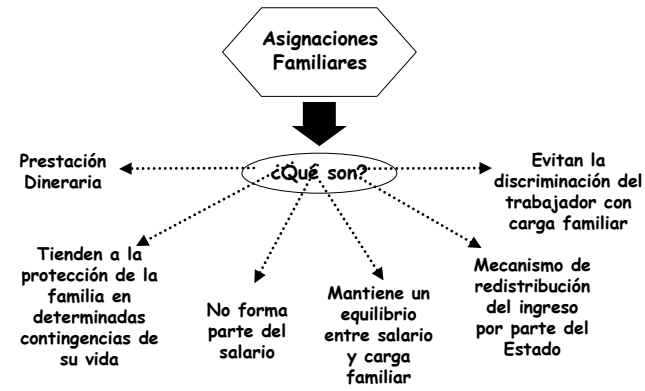
No obstante, esto tampoco fue la solución, porque eso significaba una carga ***financiera*** para el empleador. ***Es por ello*** que aparecen las *Cajas de Subsidios Familiares* como reguladoras de este rubro. Dichas cajas establecen una contribución obligatoria para los empleadores, cuyos trabajadores pueden o no tener carga familiar, de manera que el pago de una Asignación Familiar es descontada de esta contribución, con lo cual para el empleador resulta exactamente lo mismo tomar una persona con carga familiar o no, ya que su contribución al Estado siempre va a ser la misma.

Entonces, esta es la forma ***regulada*** en la que aparecen las Asignaciones Familiares y su fin es dar protección a las familias en determinadas contingencias de la vida. ¿Cuáles son las que se están manejando en este momento? Antes de entrar en esta materia, es importante ***observar*** que las Asignaciones Familiares no forman parte del salario, es decir, no están sujetas a ningún aporte o contribución por parte del trabajador, sino que son una suma accesoria a la remuneración que percibe el trabajador. De manera se aspira a mantener un equilibrio entre el salario y la carga familiar, tomando en cuenta que un mismo salario para un grupo sin hijos no rinde igual que para quien tiene carga familiar, y esto se ha llevado a cabo de manera de mantener una redistribución ***equitativa y*** transparente. (Fig. 5)

Figura 5

Régimen de Asignaciones Familiares para Trabajadores Rurales

Objetivos de las Asignaciones Familiares



Quiero comentar brevemente algunas de las características de las Asignaciones Familiares.

Su alcance es nacional, es un sistema de reparto, o sea redistribuimos los fondos que se ***recaudan*** con una garantía del Estado porque hay un monto que el ***mismo*** garantiza, aun no habiendo la recaudación suficiente, es obligatorio, ya que todos los empleadores deben efectuar el pago de las Asignaciones Familiares y el alcance es para trabajadores de la ***actividad privada*** y pública nacional. Dentro de la actividad privada obviamente, tenemos a los ***trabajadores*** rurales.

De igual manera, este beneficio alcanza a aquéllos que reciben una prestación dineraria por haber tenido un accidente de trabajo y también forma parte de la prestación por desempleo, o sea que los desempleados cobran la prestación por desempleo, más, si tienen carga familiar, las Asignaciones Familiares.

¿Cómo se financia todo esto? Se financia a través de una cotización del empleador. Repito que en

este caso el trabajador no hace ningún aporte, es todo carga del empleador. Por su parte, existe también un sistema que se ***denomina*** No Contributivo ***ya que*** no hay ninguna cotización de por medio y cubre tanto a jubilados como a pensionados.

El Sistema No Contributivo tiene características distintas porque a los beneficiarios, jubilados y pensionados, se les da una asignación especial que es por cónyuge, aparte de la de hijo, ***con el fin de dar*** una prestación que sea acorde con las características del beneficiario. (Fig. 6)

Figura 6

Régimen de Asignaciones Familiares aplicable a Trabajadores Rurales

Ley Nº 24714 - Esquema Normativo

Alcance	Financiamiento
♦ Nacional ♦ Reparto ♦ Obligatorio ➢ Trabajadores de la Actividad Privada y Pública Nacional ➢ Beneficiarios de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y de la Prestación por Desempleo	♦ Sistema Contributivo ➢ Cotización del Empleador ♦ Sistema no Contributivo ➢ Beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: financiado por el Subsistema Previsional

¿Cuáles son los requisitos **para acceder a las prestaciones**? Esto es lo que innovó esta ley. Antes las Asignaciones Familiares ***se*** pagaban a todos los beneficiarios independientemente del monto de remuneración que ellos percibieran.

En el año 96, se genera un cambio ***que persigue una mejor redistribución*** a quienes menos tienen, con lo cual se generó un tope para percibir las asignaciones; un tope de remuneración que varía según la zona geográfica donde el trabajador se desempeña. Ahora bien, para percibir esta prestación tienen que estar trabajando; esto si incide en los rurales temporarios. Es decir, ellos reciben esta prestación sólo cuando están efectivamente trabajando.

Por otro lado, existen algunas asignaciones sobre las que hay que cumplir periodos de carencia o antigüedad, después voy a comentar cuáles son. Ahora bien, aparte de innovar en el aspecto de la remuneración, esta nueva reglamentación generó rangos en los montos a percibir de las prestaciones, estableciendo que a menor remuneración mayor asignación. También se generaron valores diferenciales de asignaciones para determinadas zonas geográficas. Hay zonas del país muy marginales como son las del noroeste o el sur, en donde siempre se trató de fomentar la migración de familias. En estos casos hay valores diferenciales de asignaciones. (Fig.7)

Figura 7

Régimen de Asignaciones Familiares aplicable a Trabajadores Rurales

Ley Nº 24714 - Esquema Normativo

Requisitos	Características
♦ Percibir una remuneración inferior a $ 1.500 ó $ 1.800, según la zona geográfica ♦ Efectiva prestación de servicios ♦ Períodos de carencia o antigüedad para algunas prestaciones	♦ Prestación dineraria ♦ Escala de montos crecientes de acuerdo a la remuneración ➢ Menor remuneración = Mayor asignación ♦ Valores diferenciales de las asignaciones para determinadas zonas geográficas

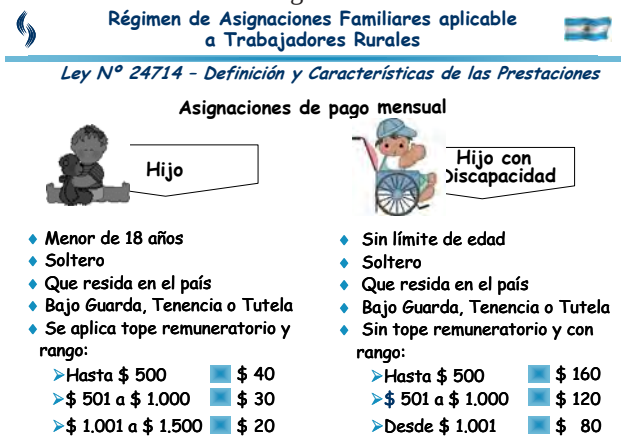
A continuación comentaré las características de algunas de las prestaciones: las asignaciones de pago mensual, ***son las que*** el beneficiario, en la medida en que está trabajando, percibe todos los meses, y las ***recibe*** por cada hijo o hijo discapacitado, sólo por el hecho de mantener la relación padres e hijos. Los requisitos son mínimos: que los hijos sean menores de 18 años, que residan en el país y que sean solteros, de manera que pueda comprobarse que se encuentran a cargo de los padres. También se considera a aquéllos que están bajo guarda, tenencia o tutela. Acá podemos apreciar lo que les explicaba respecto de los rangos: hasta 500 pesos de remuneración, son 40 pesos; de 501 a 1,000 son 30 pesos y de 1001 a 1500 son sólo 20.

Estos valores eran cantidades fuertes hasta diciembre del año pasado. Si se considera que en Argentina teníamos una relación de uno a uno

con el dólar, por cada hijo, mensualmente, el trabajador recibía 40 dólares. Hoy, a esta hora, se está ***valorando*** en 10 dólares y quizás haya que revisar de alguna manera estos valores en relación con la inflación y la devaluación que estamos sufriendo.

Retomando, hijo con discapacidad es una prestación casi igual a la anterior. La única diferencia que se hace es que esta prestación se recibe por el hijo con discapacidad pero sin límite de edad. Es conveniente destacar que esta asignación lo que trata es de fomentar que los padres rehabiliten a sus hijos, o sea, este valor es un valor importante también que percibe el trabajador y que tiene que servir para incorporar a la sociedad a esa persona, o bien, para la asistencia médica que necesite. (Fig. 8)

Figura 8

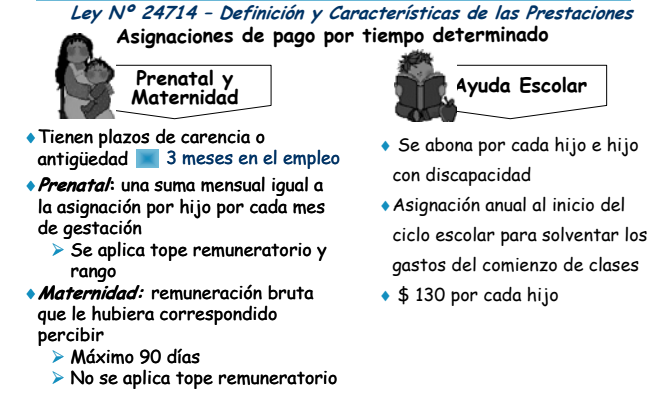


De igual manera, existe otro tipo de asignaciones que se pagan por un tiempo determinado, como por ejemplo, Prenatal y Maternidad, las cuales están dirigidas especialmente a la mujer y a cubrir todos aquellos gastos ***provenientes*** del embarazo. Para estas asignaciones se tiene un plazo de carencia por lo que la persona debe presentar una antigüedad mínima en el empleo; no la pierde si ella tiene una continuidad y pasa de un empleador a otro, es decir, si venía trabajando con un empleador y decide cambiar, el nuevo, si ella está embarazada, tiene que reconocer la antigüedad del anterior. En el Prenatal, el hijo en gestación implica una suma igual a la de hijo nacido en Maternidad.

En lo que corresponde a Maternidad, ciertamente la mujer sufría discriminación por parte del empleador, ante el riesgo de emplear una mujer que en determinado momento se pudiera embarazar. En un caso así, el Estado toma intervención para que el empleador no sienta ninguna carga respecto de tener que abonar remuneraciones. Según la ley laboral debe estar 90 días con ***prohibición*** legal de trabajar, así que esta es una asignación muy importante, es una cobertura muy fuerte para la mujer, por otra parte no tiene ningún tope: consiste en pagar como asignación la remuneración bruta que ella venía percibiendo.(Fig. 9)

Tenemos otra asignación muy importante, la Ayuda Escolar, la cual está destinada a ayudar al grupo familiar en los **gastos que implica** el inicio de clases. Con esto, todos aquellos trabajadores que cobren asignación por hijo o hijo con discapacidad, van a cobrar al inicio del ciclo lectivo y para solventar los gastos del comienzo de clases 130 pesos por cada hijo. Obviamente hay una condición: que terminado el ciclo escolar se pruebe que el niño concurrió a la escuela, porque la asignación está diseñada también para fomentar la inserción de los chicos en la educación. (Fig.9)

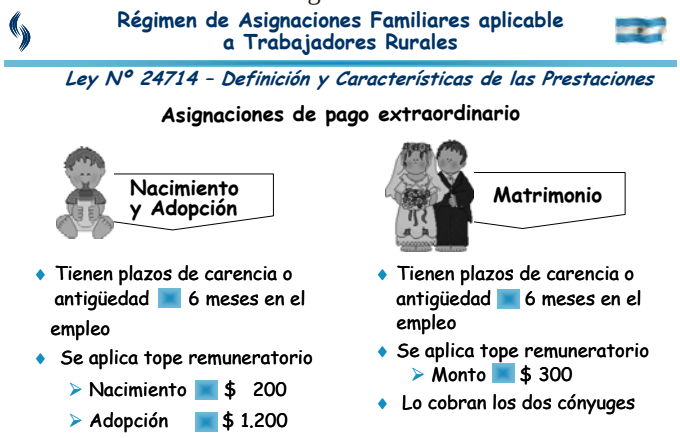
Figura 9



Existen otras asignaciones que cubren determinados eventos especiales de la vida de la persona y constituyen un único pago. Están previstas para solventar los gastos que generan

estos acontecimientos y también tienen ***períodos*** de carencia ***que cumplir.*** Estos eventos son: Nacimiento, 200 pesos y Adopción 1,200 pesos. En el caso de Matrimonio, también es una asignación que recibe cada uno de los cónyuges por el hecho de haberse casado; esta asignación tuvo efectos muy fuertes por los años 70, sobre todo en la zona rural en donde provocó que se formalizaran muchas familias, principalmente de trabajadores del campo.(Fig. 10)

Figura 10



Ahora quiero comentar cómo son los procedimientos del pago de Asignaciones Familiares. Como mencioné antes, el régimen data del año 53, tuvo la ley 18017 del 58 y después la ley 24714 del año 96. La forma de pago, a fin de ***facilitar el*** acceso rápido por parte del trabajador, se definió para que las abonara el empleador; él con sus fondos, junto con el salario por cuenta y orden del ***estado***.

A los diez días o a los cinco días, que es el tiempo que pasa entre el pago de las asignaciones y la obligación de contribuir, el empleador se descuenta los importes abonados por Asignaciones Familiares y producto de eso pueden darse dos situaciones: que la contribución patronal sea mayor a las Asignaciones Familiares, con lo cual él deposita la diferencia al sistema; pero si se da el caso contrario, es decir, que las contribuciones patronales sean menores a las Asignaciones Familiares solicitan el reintegro al Estado.

Este sistema opera desde el año 53 y sigue operando actualmente, pero en determinadas áreas no funcionaba, particularmente en la actividad rural, por lo cual el Estado decidió en el año 72, a través de una ley, pagar en forma directa esas Asignaciones Familiares a través de distintos mecanismos. A partir de entonces, el empleador deposita la cotización íntegra y no tiene ninguna responsabilidad sobre el pago de las Asignaciones Familiares.

La problemática de la actividad rural era que el empleador no hacía efectivas las Asignaciones Familiares para trabajadores del campo o si las hacía efectivas, las absorbía junto con el salario en pos de todos los servicios, entre comillas, que les brindaba, como casa, comida, almacén o educación. Actualmente la composición del pago es: 77% de los casos (un millón 250 mil trabajadores), se maneja a través del Fondo Compensador y 23% (185 mil trabajadores) a través del Pago Directo. A esto le deberíamos sumar unas 250 mil personas de la actividad pública y unos 3 millones y medio de jubilados y pensionados.(Figs. 11 y 12)

Figura 11

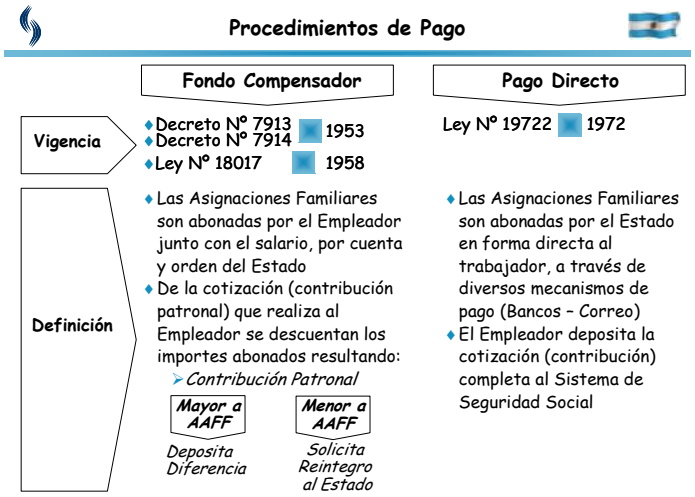
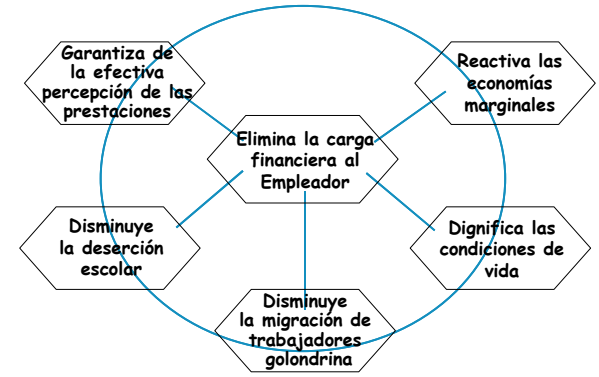


Figura 12
Procedimientos de Pago

	Fondo Compensador	Pago Directo
Ambito de Aplicación	♦ Todas las actividades productivas ♦ Todo el territorio nacional	♦ Sistema Optativo ♦ De aplicación para algunas actividades y zonas geográficas ♦ 1° Actividad Incorporada *"Rural"*
Composición del gasto	♦ 77% ♦ $ 1.440 millones	♦ 23% ♦ $ 430 millones
Beneficiarios cubiertos	♦ 1.250.000 Trabajadores	♦ 185.000 Trabajadores

Figura 13
Ventajas del Sistema de Pago Directo



Ahora me voy a centrar en comentar cuáles fueron las ventajas del Pago Directo y por qué hoy estamos encarando una reingeniería dirigida a pagar todas las Asignaciones Familiares a través de este sistema. La primera de las ventajas comentada anteriormente, es que garantiza la efectiva percepción de las prestaciones eliminando la carga financiera para los empleadores, pues dada la crisis económica por la que atraviesa mi país, las asignaciones se han transformado en una carga financiera, debido a que con los procesos inflacionarios, el empleador tiene que estar adelantando fondos.

También se ha visto como resultado del Pago Directo, la reactivación de ciertas economías marginales. Esta inyección de fondos por parte del Estado en determinadas zonas, ha generado mejoras en el consumo ya que entran fondos que no existían; otra de las ventajas del Pago Directo, es que produjo disminución de la deserción escolar y, en algunos casos, el asentamiento de grupos de trabajadores rurales migrantes, ante la posibilidad de esta percepción todos los meses.

Se puede concluir que las asignaciónes familiares, en definitiva, contribuyen a dignificar las condiciones de vida del trabajador, principalmente en el caso de las zonas rurales más pobres, donde además, por el hecho de existir una alta carga familiar, en muchos casos, los trabajadores perciben más de Asignaciones Familiares que de salario. (Fig. 13)

Por todo lo anterior, es que se intenta la reingeniería de procesos , para poder llevar el Pago Directo de las Asignaciones Familiares a todos los beneficiarios pero también encarada para el resto de las prestaciones o las prestaciones futuras que se quieran dar, pues, desde el análisis que se hizo hace un par de años, se consideró que era conveniente contar con una Base de Personas como el eje principal de datos para poder aplicar cualquier política que se requiera.

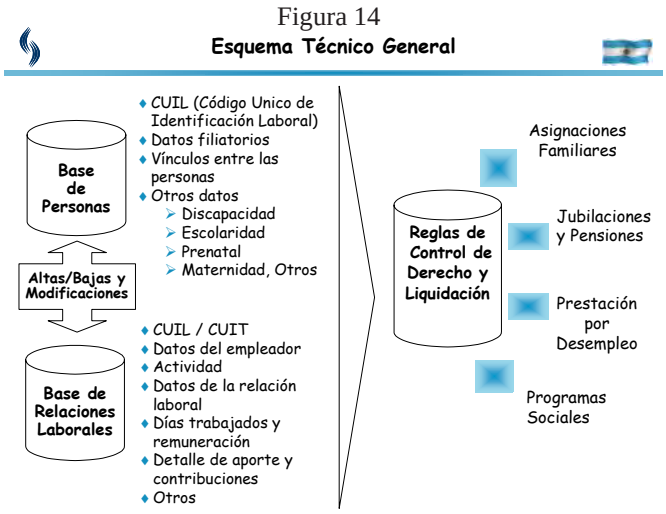
Comento ahora qué datos incluimos en esta base; son los que creemos indispensables para aplicar a las prestaciones, aunque evidentemente no se trata de una medida rígida, porque se puede adaptar a las necesidades cada país. Partimos de contar con un *Código Único de Identificación Laboral* (CUIL) que sea un número que identifique a la persona. El CUIL se integra con el documento de identidad, el sexo y la fecha de nacimiento. Esa es la clave principal para incorporar a las personas en esta base.

Asimismo, hay que incorporar los datos filiatorios. Debo observar que en esta base yo no me estoy refiriendo a los trabajadores, sino que me estoy refiriendo a todas los ciudadanos. En este momento, en esta base contamos con 34 millones de personas, todavía nos falta un poco para lograr el óptimo. Conocer a todas las personas es lo que permite después aplicar las políticas que se necesiten.

Decía entonces, que en esta base se incluyen el CUIL, el domicilio, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, número de acta, folio y tomo del registro civil, de manera que la información tenga sustento. En otro punto manejamos el vinculo entre las personas, porque las personas no pueden considerarse aisladas, tienen que estar armadas como grupo familiar y debemos mantener en ese sentido su historia. Por ejemplo, hoy fulano está casado; mañana está separado; después fallecido; tiene hijos; tiene hijos bajo guarda o adoptados, y otros datos que nos son de interés.

También se pueden obtener datos sobre si es discapacitado o no, el nivel educativo; queremos registrar la situación de Prenatal o de Maternidad. (Fig. 14)

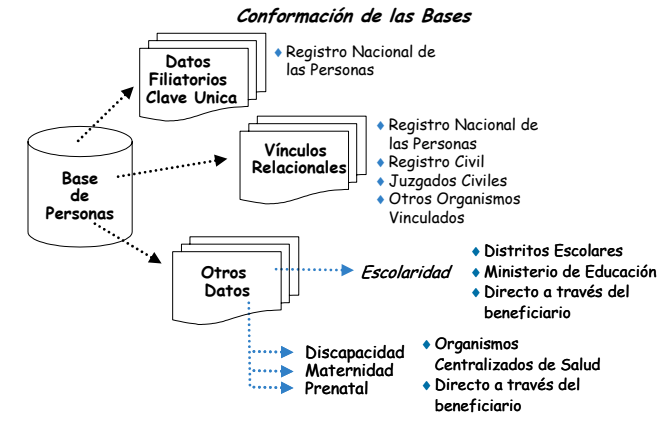
Figura 14



En conjunción con esto está la Base de Relaciones Laborales, en donde ya nos estamos centrando en lo que nos permite manejar prestaciones que tengan que ver con el trabajo, por tanto, acá, tenemos dos claves, la del trabajador que es el CUIL y el CUIT, que es el *Código Único de Identificación Tributaria*, el cual se asigna al empleador cuando se registra ante el fisco.

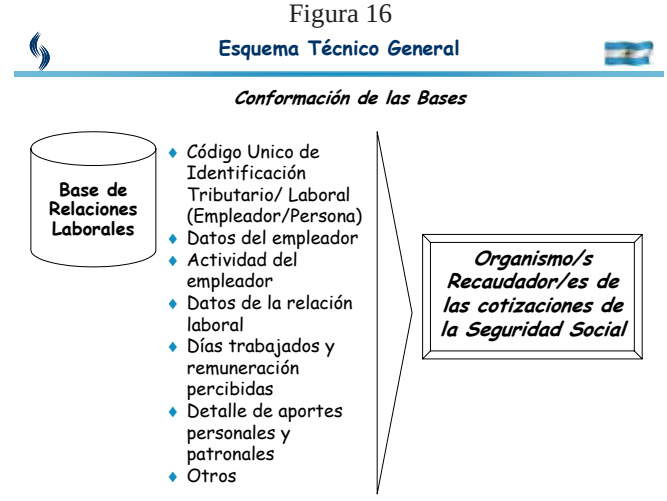
Esta base la cargamos con los datos del empleador, la actividad, la relación laboral, los días que trabaja, la remuneración, los aportes y contribuciones, y toda aquella información que nos sea de interés respecto de la relación laboral. (Fig.15)

Figura 15



Así, a partir de ambas bases se construyen las reglas de control de derecho y liquidación. ¿Qué queremos decir con esto? Quedó visto en cada caso, los distintos requisitos de cada prestación. Bueno, pues esto es como el corazoncito de cada una de éstas, que partiendo de la persona y si es una prestación que tiene que ver con la relación laboral, ***aplico las reglas de la prestación y*** determino si tiene derecho o no tiene derecho a ***la misma*** (Fig. 16).

Figura 16



Finalmente, sólo quiero comentar cómo construimos nuestras bases. Para los datos filiatorios tomamos información del Registro Nacional de las Personas; para los vínculos, también de los registros y los juzgados; para la escolaridad y la educación de ***las escuelas*** y de los centros de salud. Por lo que toca a las relaciones laborales tenemos un esquema a través de la Administración Federal de Ingresos ***Públicos*** en donde el empleador, todos los meses a través de un aplicativo, presenta todos estos datos por cada trabajador, y los datos se transmiten y se reflejan en esta base, así que el organismo ***recaudador*** de todas estas cotizaciones es quien nos provee de toda esta información.

Las reglas del negocio que persiguen determinar en forma unívoca el derecho a la prestación, parten de los requisitos de cada una de ellas con base en la relación laboral, pero queremos bases sólidas que permitan el otorgamiento acorde, de distintas prestaciones con las políticas socioeconómicas; queremos generar reglas de derecho parametrizadas, a fin de que cualquier cambio en esas reglas pueda ser en forma inmediata y no afecte el proceso; queremos que este mecanismo propicie la eficiencia, la equidad y la justicia, ya que aspira a la ***uniformidad*** y transparencia en la determinación de derechos, permitiendo ***una justa*** e igualitaria distribución de los recursos del Estado.

Para alcanzar estos objetivos se requieren pautas que resulten aplicables a cualquier esquema de distribución, es decir, la existencia de bases de datos como la Base de Personas, con toda su información, va a permitir aplicar cualquier política a cualquier actividad productiva que se quiera fomentar, beneficiar o proteger.