

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>

**LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO.
EL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES FRENTE
A LA FRAGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO.**

Ana Laura Fernandez, Marcos Gallo,
Mariana L. González y Marcela Sacavini

LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. EL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES FRENTE A LA FRAGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO. *

Ana Laura Fernández[§], Marcos Gallo^{§§},
Mariana L. González^{§§§} y Marcela Sacavini^{§§§}

1. Introducción.

En los últimos años, en Argentina se han producido transformaciones fundamentales en materia de seguridad social. En 2004 y 2006, las moratorias implementadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) permitieron la incorporación al régimen previsional de un importante número de personas que no cumplían con los aportes suficientes para acceder a una jubilación, situación que afectaba a un amplio porcentaje de la población en edad de jubilarse. Luego, en el año 2009, a través del decreto 1602, se estableció la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que implica la ampliación del régimen de asignaciones familiares hacia aquellos grupos de hogares que se encontraban excluidos del sistema de asignaciones contributivas.

Estos cambios buscaron ampliar la cobertura del sistema, ante la evidencia de un mercado de trabajo fragmentado. En efecto, debido a los altos niveles de desempleo y precariedad que caracterizaron –y caracterizan– al mercado laboral argentino durante las últimas décadas, el sistema de seguridad social que estaba vigente implicaba la exclusión de amplios grupos de la población.

Este sistema se desarrolló gradualmente a partir de la década de 1940, en el marco de un mercado de trabajo con pleno empleo y una alta proporción de trabajo formal. El mantenimiento de las condiciones de acceso a este sistema hubiera seguido dejando fuera de la cobertura social a una porción muy significativa de trabajadores y trabajadoras que se encuentran excluidos del sistema formal –asalariados no registrados, cuentapropistas, desocupados, etc.– y a sus familias.

Al mismo tiempo, por su alcance, estas políticas de ampliación de la cobertura del régimen previsional y de asignaciones familiares se constituyeron en las medidas de política social más importantes de las últimas décadas, con un importante impacto sobre la pobreza y la indigencia.

En este trabajo nos centraremos en una de ellas, la AUH, entendida, tal como se dijo, como un paso más en la ampliación de la seguridad social hacia los hogares excluidos.

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en las III Jornadas de Economía Crítica, realizadas en Rosario del 14 al 16 de octubre de 2010. Los autores desean agradecer los comentarios realizados por los asistentes a ese evento.

§ Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) y Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

§§ CENDA y Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP).

§§§ CENDA.

El objetivo del artículo es contribuir a la caracterización de esta política y a la medición de su impacto sobre las condiciones de vida de la población.

Si bien parece existir amplio consenso acerca de la pertinencia e impacto de la AUH, su implementación no estuvo exenta de críticas: en algunos casos éstas apuntaron a cuestiones operativas de su puesta en marcha, en otros se refirieron a aspectos relacionados con su cobertura, pero no dejaron de aparecer también algunos cuestionamientos más basados en el prejuicio que en argumentos sólidos.

Más allá de estos planteos, se ha demostrado que la AUH tiene un fuerte impacto sobre el bienestar de los hogares incorporados, en particular contribuyendo a la reducción de la indigencia y la pobreza entre las familias con niños. Asimismo, favorece la disminución de la desigualdad¹ y es, sobre todo, un importantísimo paso tendiente a la incorporación al régimen de asignaciones familiares de todos los niños argentinos con independencia de la inserción laboral de sus padres. Sin embargo, debe mencionarse que no resulta suficiente para la erradicación de la pobreza infantil, a la vez que mantiene ciertas inequidades entre quienes están incluidos en el régimen contributivo y quienes son cubiertos por la AUH. Por tal motivo, es necesario que se realicen importantes esfuerzos simultáneos en otras políticas tendientes a combatir la pobreza.

En este artículo se presenta en primer lugar una serie de antecedentes de la AUH en materia de política social y de protección social, tanto en el país como en la región. En segundo lugar, se analiza su cobertura y, a través de simulaciones, se cuantifica su impacto potencial en la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución de los ingresos. También, se examinan las limitaciones que tendría esta política, especialmente las relacionadas con algunos grupos de población que quedarían excluidos y con las diferencias vigentes respecto al régimen de asignaciones familiares contributivas. Se presenta, finalmente, una discusión acerca de su financiamiento y su sustentabilidad a mediano plazo. El trabajo se cierra con algunas conclusiones.

2. Antecedentes en América Latina.

Nuestro país no ha sido el único en el cual se realizaron cambios en materia de protección social. Por el contrario, en oposición al tipo de políticas sociales predominante en los años noventa, en América Latina se ha avanzado en la implementación de políticas de más amplio alcance.

Así, se han ido definiendo en varios países distintos programas de transferencias monetarias condicionadas. Los mismos se caracterizan por ser focalizados, en el sentido de que buscan dirigirse en la población de menores recursos, pero han ido tendiendo hacia una amplia cobertura, y hacia la simplificación en cuanto a las condiciones de acceso y su verificación. Estos programas otorgan una transferencia monetaria a los hogares beneficiarios, y en varios casos están dirigidos específicamente a hogares con niños, sujetando su prestación y mantenimiento al cumplimiento de condicionalidades en términos de salud y educación.

¹ Recientemente se han realizado diversos estudios sobre el tema: Maurizio (2009a), CIFRA (2009), Lo Vuolo, R. (2009 y 2010), Lozano et al. (2009), Roca, E. (2010), Agis et al. (2010), Gasparini y Cruces (2010), Bertranou (2010).

Entre los primeros programas se destacan los siguientes: En Brasil, el *Bolsa Escola* que estaba en funcionamiento desde 1995, y que se transformó en 2003 en Bolsa Familia; el *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) y el *Programa para la Erradicação do Trabalho Infantil* del mismo país fueron creados en 1995 y 1996, respectivamente. En Honduras, el Programa de Asignación Familiar fue implementado en 1990; mientras que en México, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) del año 1997 pasó a denominarse Oportunidades en el año 2002. En Ecuador, el Bono Solidario creado en 1998, se transformó en 2003 en el Bono de Desarrollo Humano.

Entre los programas más recientes se encuentran la Red de Protección Social creado en Nicaragua en 2000; Familias en Acción puesto en marcha ese mismo año en Colombia; Chile Solidario creado en 2002, al igual que el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PjyJHD) y el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano en Argentina. En el año 2005 se pusieron en marcha nuevos programas de este tipo: Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay; Plan Familias por la Inclusión Social en Argentina; Juntos en Perú; Red de Protección y Promoción Social en Paraguay; Red Solidaria en El Salvador y Solidaridad en República Dominicana. En el año 2006 se crearon Avancemos en Costa Rica y Red de Oportunidades en Panamá. Por último, en 2007 se creó el Plan de Equidad en Uruguay luego de dar por finalizado el PANES, mientras que en 2008 se reformuló el régimen de asignaciones familiares profundizando la naturaleza no contributiva del mismo.

Puede pensarse que esta orientación de la política va en línea, por un lado, con la búsqueda de una respuesta ante los importantes niveles de pobreza que se registran en América Latina y, por otro, con una situación fiscal sostenible y más holgada que en el pasado reciente, la cual le brinda viabilidad en términos presupuestarios. En este sentido, se destacan, por su extensión, el programa Oportunidades de México –que alcanza a cinco millones de familias– y el Bolsa Familia de Brasil –que llega a más de doce millones de hogares–. En Argentina, el PjyJHD fue implementado como medida de emergencia ante la necesidad de dar una rápida respuesta a las terribles y profundas consecuencias sociales que estaba teniendo la crisis del fin de la convertibilidad, absorbiendo los programas sociales que estaban en vigencia hasta ese momento. Se diferenció de programas sociales anteriores por su cobertura, que rápidamente alcanzó los dos millones de beneficiarios.

El Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares que se implementó en Uruguay en 2008, implicó un avance cualitativo adicional, en tanto se enmarca en una concepción más inclusiva del sistema de protección social. En efecto, el sistema de seguridad social, y en particular las asignaciones familiares, estuvieron históricamente ligadas a la inserción en el mercado de trabajo formal. Hoy ese esquema está puesto en cuestión, ante la evidencia de que existe un amplio conjunto de trabajadores con inserciones laborales que están por fuera de la formalidad. Emparentado con este sistema se encuentra el Subsidio Único Familiar (SUF) de Chile, un sistema de asignaciones familiares no contributivas al que accede el 40% más vulnerable de la población que no esté cubierta por el sistema contributivo² y del que participan automáticamente los hogares incorporados al programa Chile Solidario.

En Argentina, el otorgamiento de jubilaciones y pensiones a través de moratorias previsionales, como la implementación de la AUH, van en este mismo sentido de transformar el sistema de protección social para volverlo más inclusivo. En lo que sigue, se

² La identificación se realiza a partir del puntaje de la Ficha de Protección Social, establecido a través de una encuesta que releva información acerca de las necesidades, ingresos y capacidad de generar ingresos de los miembros de cada familia.

busca presentar evidencias que den cuenta de esta fragmentación del mercado laboral en nuestro país.

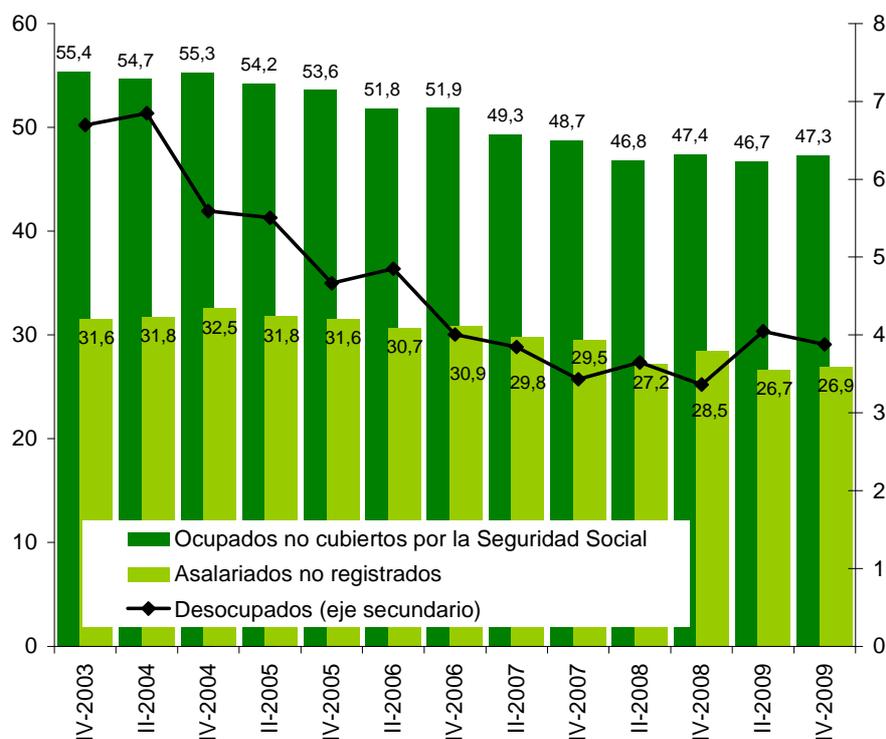
3. Antecedentes en Argentina.

Un mercado de trabajo fragmentado.

Una característica esencial del mercado de trabajo argentino es la elevada proporción de relaciones laborales precarias –tanto a través de contratos por tiempo determinado como fruto de relaciones laborales por fuera de la regulación– así como la presencia de un importante sector informal. En la mayor parte de los casos, la informalidad y la precariedad están relacionadas. Aún así, las relaciones laborales precarias o no registradas se extienden también en el sector formal de la economía.

En efecto, aún después de la importante recuperación de la economía argentina desde 2002, que fue acompañada por un elevado ritmo de creación de puestos de trabajo e incluso se caracterizó por la importancia que tuvo el empleo registrado en el aumento de la ocupación total, el peso del empleo no registrado sigue siendo significativo: los asalariados no registrados y los trabajadores por cuenta propia siguen representando una fracción cercana a la mitad de los ocupados. Muchos de estos trabajadores –todos los asalariados no registrados y una parte de los trabajadores por cuenta propia– forman, junto con los desocupados, el conjunto de trabajadores no cubiertos por el sistema contributivo de seguridad social (gráfico N° 1).

Gráfico N° 1. Asalariados no registrados, trabajadores por cuenta propia y desocupados (en porcentaje sobre el total de ocupados). 2003-2009.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de EPH-INDEC.

Los asalariados no registrados, así como los trabajadores por cuenta propia, y quienes se desempeñan en el sector informal muestran tasas de rotación relativamente mayores, es decir, pasan más frecuentemente de la ocupación al desempleo o la inactividad. Este hecho suele tener un fuerte impacto negativo sobre las condiciones de vida de los hogares, ante la ausencia o debilidad de instituciones que garanticen un ingreso a los trabajadores mientras están desocupados. Precisamente, el cuadro N°1 muestra cuál es la tasa de salida de la ocupación –para dirigirse hacia el desempleo o la inactividad– entre dos trimestres para aquellos trabajadores que se encontraban inicialmente ocupados, según las características de su ocupación. Puede apreciarse que mientras sólo el 2,9% de los asalariados registrados había salido de su ocupación al trimestre siguiente, ello sucedía para el 18,2% de los asalariados no registrados y el 14,8% de los trabajadores por cuenta propia.

Cuadro N° 1. Tasas de salida de la ocupación según características de la ocupación (en porcentaje del total de ocupados en el momento inicial). Promedio del período 2003-2006.

Características de la ocupación	Tasa de salida
Promedio	10,8
Categoría ocupacional	
Empleador	4,5
Cuenta propia	14,8
Asalariado registrado	2,9
Asalariado no registrado	18,2
Tamaño del establecimiento	
1 persona	15,8
entre 1 y 5 personas	14,8
entre 6 y 40 personas	7,9
Más de 40 personas	3,6
Sector	
Informal	15,9
Formal	7,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC, total de aglomerados urbanos.

Nota: El sector informal se definió como aquel compuesto por empleadores y asalariados que se desempeñan en establecimientos de hasta cinco trabajadores y trabajadores independientes sin calificación profesional.

Adicionalmente, los ingresos de los asalariados no registrados como los de los trabajadores por cuenta propia –en particular, los de bajo nivel educativo– presentan un menor nivel y una mayor volatilidad respecto de los ingresos de los trabajadores registrados. Ello también repercute en una mayor incidencia de la pobreza entre los hogares de estos trabajadores (Maurizio, 2009b).

Cambios en la política social y en el sistema de protección social.

Durante las décadas de 1980 y 1990, junto con el avance de las políticas neoliberales y la reformulación de las funciones del Estado, fue adquiriendo preeminencia en América Latina el paradigma de las políticas sociales focalizadas. El surgimiento del mismo se produjo en un momento histórico en el que coincidieron la crisis fiscal de buena parte de los estados latinoamericanos, el retroceso del Estado de Bienestar y el cuestionamiento al

criterio hasta entonces extendido de las políticas sociales universalistas, dada su supuesta ineficiencia para llegar a los sectores más necesitados (Franco, 1996).

En este contexto, el paradigma de la focalización hizo hincapié sobre la idea de maximización del impacto y minimización de costos, restringiendo el alcance de las políticas sociales a los sectores más pobres. Así, mediante la adecuada identificación de los beneficiarios, se proponía atender prioritariamente las situaciones sociales más urgentes, en un momento en el que entraban en crisis los mecanismos de cohesión social propios del Estado de Bienestar, basados en el predominio del empleo asalariado formal, la existencia – asociada a lo anterior– de un régimen previsional inclusivo y la presencia de sistemas públicos de salud y educación ampliamente extendidos (Castel, 1997).

En Argentina, la emergencia de situaciones de marginalidad social y de niveles de pobreza y de indigencia inéditos que tuvo lugar durante la década de 1990 se vio acompañada por la implementación de un sinnúmero de políticas sociales diseñadas de acuerdo con este criterio de focalización. Las acciones de lucha contra la pobreza tuvieron un carácter residual y con bajo financiamiento ya que, siguiendo las directivas de los organismos internacionales, se diseñaron e implementaron programas focalizados de escaso alcance y de impacto reducido. Frente al desempleo, se desarrollaron políticas de empleo y de capacitación, también acotados y de pobres resultados.

El gobierno encaró explícitamente un programa de reforma de la política social en su conjunto con el objetivo de convertirla en un instrumento para el “combate” de la pobreza. En 1993 se anunció un denominado “Plan Social” que consistía en el agrupamiento de programas en curso provenientes de distintas dependencias del gobierno (Acuña et al., 2002). La tendencia hacia la focalización se reflejó en la enorme multiplicación de los denominados “programas sociales”. Mientras en 1989 existían sólo 14, en 1997 pasaron a ser 60 (Ansolabehere, 2002). Estas políticas, si bien podrían representar una ayuda apreciable para las familias destinatarias, estaban muy lejos de ofrecer un avance significativo en la solución de los problemas sociales que pretendían paliar.

En este sentido, uno de los programas más célebres implementados durante los años noventa fue el Plan Trabajar, que se inició en el año 1996 como un programa de empleo transitorio. A través del mismo, el Ministerio de Trabajo financiaba una ayuda económica no remunerativa y como contraprestación laboral el beneficiario trabajaba en la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. La población objetivo la componían trabajadores desocupados, personas con bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participando en algún otro programa de características similares. Los Programas se realizaron en tres etapas dando lugar al Plan Trabajar I, II y III.

Como conclusión parcial puede decirse que la implementación de políticas sociales enmarcadas en el paradigma de la focalización derivó en una situación paradójica: dadas la extensión y la profundidad que durante los años noventa –y especialmente durante la crisis final de la convertibilidad– alcanzaron las problemáticas sociales que estas políticas venían a atender, los “focos” hacia los cuales debían dirigirse los programas se hicieron tan grandes que el propio concepto de focalización quedó desdibujado. Además, al mismo tiempo que se aplicaban complejos sistemas de verificación de información que buscaban reducir los errores de inclusión en los programas sociales, poca atención se prestaba a los problemas de exclusión, es decir, a la población que quedaba sin protección. Esto puede observarse en los resultados del Plan Trabajar, donde el 75% de los beneficios llegaron al quintil más

pobre de la población, pero que cubrió a no más del 1 o 2% de la fuerza laboral –con una desocupación que se ubicó entre el 13 y el 18%–.

La crisis que estalló en 2001 obligó a redefinir buena parte de las políticas sociales características de la etapa anterior. Esta transformación se operó de manera acelerada, ya que las consecuencias sobre las condiciones de vida de la población resultaron inéditas tanto por su magnitud como por su carácter. En plena crisis, a principios del año 2002 se implementó el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), dirigido a personas desocupadas que fueran jefes de hogares con niños y adolescentes. Este programa llegó a cubrir alrededor de dos millones de personas y estuvo correctamente dirigido hacia los hogares más pobres, aunque su monto –una suma fija de \$150– implicó que su impacto sobre la incidencia de la pobreza fuera limitado.

A partir de la segunda mitad de 2003, en parte como consecuencia del crecimiento del empleo, la cantidad de población cubierta por el PJyJHD comenzó a reducirse, dado que no se permitía la inscripción de nuevos beneficiarios. Parte de esta contracción se debió también a la migración de los beneficiarios a otros dos programas: el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) y el Programa Familias (PF). Mientras que el SCE está destinado a personas desocupadas a las que se les otorga un ingreso fijo y tiene como objetivo principal la capacitación e inserción laboral de sus beneficiarios, el PF se dirigió a jefes de hogar con dos o más niños, brindando un ingreso variable según la cantidad de menores a cargo. Estos programas constituyeron hasta 2009 las políticas de transferencias condicionadas más importantes implementadas en el país.

Paralelamente, en los últimos años se comenzó a avanzar en el sentido de incluir en el sistema de protección social a personas que no lograban acceder a sus beneficios a través del mercado de trabajo formal. Ya se ha mostrado que existen formas de inserción laboral muy heterogéneas en nuestro país, fruto de un deterioro del mercado de trabajo durante varias décadas. La ampliación de la cobertura del sistema de protección social implica un cambio en la concepción de la política social a partir del reconocimiento de las situaciones de exclusión que supone esa heterogeneidad. Por un lado, porque desde su misma concepción no se trata de “medidas temporales y excepcionales”; por otro lado, porque sin dejar de reconocer que la principal forma de obtención de ingresos y de inclusión social se da a través del trabajo, buscan dar una respuesta ambiciosa ante la evidencia de que el nivel de pobreza y de indigencia continúa siendo muy significativo, incluso luego de varios años de crecimiento económico elevado y sostenido y de una importante creación de puestos de trabajo.

Las primeras medidas adoptadas en ese sentido fueron la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y las moratorias previsionales, que posibilitaron un notable aumento en la cantidad de beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones, al permitir que accedieran a una jubilación aquellas personas que no hubieran logrado acumular los años de aportes necesarios.³ En efecto, entre diciembre de 2005 y el mismo mes de 2007 se otorgaron 1,6 millones de nuevos beneficios previsionales.

³ Tal como se explica en CIFRA (2009), la Ley de Prestación Previsional Anticipada (N° 25.994/2004) permitió a las mujeres de más de 55 años y a los hombres de más de 60 con 30 años de aportes al sistema previsional recibir un beneficio anticipado, si al 30/11/2004 estaban desocupados. El beneficio estipulado era equivalente a la mitad del haber que les correspondería cuando cumplieran con la edad mínima jubilatoria, no pudiendo ser inferior a la jubilación mínima. Por otra parte, en 2004 se estableció una primera moratoria con la Ley de Jubilación Anticipada, que comprendió a los que alcanzaron durante ese año la edad mínima jubilatoria. En 2006 se amplió y complementó con otra moratoria que permitía regularizar los aportes no declarados anteriores al 30/09/1993, en 60 cuotas y con un interés bajo. A su vez, la Administración Federal

La re-estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en 2008 dotó de sustentabilidad a este esquema en el mediano plazo y posibilitó además una nueva ampliación de la cobertura del sistema de protección social, a través de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) desde fines de 2009. La AUH supone la extensión del régimen de asignaciones familiares contributivas hacia quienes previamente no las recibían: los hijos de los trabajadores no registrados, informales o desocupados.

Esta política resultó incuestionablemente progresiva en materia de seguridad social por sus consecuencias en términos de la reducción de la indigencia y la pobreza y su contribución a la reducción de la desigualdad, tal como se muestra en este trabajo.

El desarrollo anterior permite afirmar que la AUH no es el resultado de la evolución de los programas preexistentes en la década de 1990, en el sentido de ser meramente una ampliación de la cobertura de lo existente previamente.⁴ Por el contrario, es el reflejo de una serie de cambios radicales en la forma de abordar la problemática social. Por un lado, por el cambio desde las políticas extremadamente focalizadas hacia políticas mucho más extendidas, de gran cobertura.⁵ Por otro lado, porque la AUH se enmarca en la ampliación del sistema de protección social, lo que implica ampliar estos derechos hacia quienes antes quedaban excluidos de los mismos, dada la fragmentación del mercado de trabajo.

4. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

La AUH se agrega al régimen de asignaciones familiares contributivas vigente, que establece que los trabajadores asalariados, registrados en el sistema de seguridad social, que tengan a su cargo uno o más menores de 18 años y un ingreso de hasta \$4.800 mensuales perciben una asignación familiar mensual⁶ cuyo monto varía en forma decreciente a medida

de Ingresos Públicos (AFIP) reabrió la moratoria de autónomos y monotributistas para los que adeudasen aportes anteriores a dicha fecha. Esta moratoria fue más amplia que la anterior, dado que no fijó requisitos de edad e incluyó a todos los trabajadores, hubiesen tenido o no deudas anteriores al 30/09/1993. Se debe resaltar que esta última moratoria es de carácter permanente, ya que –mientras no sea derogada– quienes cumplan con la edad mínima para jubilarse podrá ingresar al régimen y acceder al beneficio jubilatorio en cualquier momento.

⁴ Hay autores que sostienen una postura contraria, por ejemplo, Lo Vuolo (2009) afirma que “la Asignación por hijo puede entenderse como un paso más en la genealogía de los programas que se iniciaron en la década del noventa en el país” (p.6).

⁵ Si bien alrededor de la implementación de la AUH se desarrolló un extenso debate referido al carácter de focalizado o universal de esta política, entendemos que dicha dicotomía ya no resulta útil para su análisis. En primer lugar, porque entre los dos extremos planteados (focalización extrema vs. universalidad) existen cientos de matices que se corresponden con las políticas efectivamente implementadas. En segundo lugar, porque ambos términos dan lugar a malas interpretaciones. Por ejemplo, se puede hablar de políticas focalizadas tanto en referencia a las políticas de mínimo alcance y fragmentación de la década de 1990 como en relación con programas generalizados y ampliamente extendidos como lo son actualmente el programa Bolsa Familia de Brasil y el programa Oportunidades de México. Si bien estos programas son focalizados, en tanto se dirigen hacia la población en situación de pobreza, su concepción y su alcance poco tienen que ver con los de las políticas sociales inspiradas en los principios neoliberales implementadas en toda la región durante la década de 1990. Dado que un mismo término puede hacer referencia tanto a uno como a otro caso, no alcanza para caracterizar y dar cuenta de la especificidad de las distintas políticas sociales.

⁶ En el caso en que dos de los responsables del niño cumplan con las condiciones establecidas, sólo uno de ellos tiene derecho a cobrar la asignación.

que aumenta la remuneración del trabajador.⁷ Además, se establece el pago de asignaciones por hijo discapacitado, prenatal desde el momento de la concepción hasta el nacimiento⁸, por nacimiento, por adopción y por matrimonio, a las que se suma la ayuda escolar anual para niños y adolescentes que asisten a un establecimiento educativo. También los jubilados y los desocupados que cobran el seguro de desempleo están incluidos en este régimen. Es decir, el régimen incluye a los niños a cargo de trabajadores que tienen –o tuvieron– una inserción laboral registrada.

Cabe destacar que, si bien la percepción de la asignación familiar tiene lugar junto con el salario mensual y aparece detallada en el recibo de sueldo de los asalariados registrados, no es el empleador quien se hace cargo del pago. Por el contrario, la asignación familiar por hijo constituye una transferencia del Estado a los hijos de los trabajadores, financiada con los recursos de la Anses.⁹

Quedan excluidos de este régimen los hijos de los trabajadores que se insertan en puestos asalariados no registrados o en actividades específicas como el servicio doméstico, los hijos de quienes se desempeñan como trabajadores independientes, y los de los desocupados que no acceden al seguro de desempleo. Es decir, si bien el régimen de asignaciones familiares contributivas otorga un ingreso adicional a los trabajadores que tienen hijos, excluye a los hogares más afectados por el desempleo y la precariedad laboral cuyos ingresos suelen ser, además, menores y más inestables.

La implementación de la AUH extendió el alcance de las asignaciones familiares – en este caso no contributivas– a los hijos de los desocupados y de los trabajadores no registrados cuyos ingresos no superen el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).¹⁰ En efecto, se determinó una transferencia monetaria equivalente al monto de la asignación por hijo del régimen contributivo correspondiente al tramo de menores salarios por cada hijo menor de 18 años –hasta un máximo de cinco hijos– a uno de los adultos responsables del menor que no se encuentre ya cubierto por el sistema. Al momento de la implementación, el monto de la transferencia se estableció en \$180 mensuales y se incrementó a \$220 desde septiembre de 2010.

La AUH implica, por lo tanto, en la inclusión de los niños y adolescentes que anteriormente no se encontraban cubiertos por el sistema de asignaciones familiares. De esta manera se amplía la cobertura de una transferencia ya existente, en favor de los niños provenientes de familias económicamente más vulnerables, incorporando al régimen de asignaciones familiares no contributivas a los menores cuyos padres sean desocupados o trabajadores no registrados en el sistema de seguridad social.

A partir de su implementación, se ha generado cierta polémica en relación a los efectos que la AUH podría tener en el mercado de trabajo. Desde la óptica de la economía ortodoxa, las políticas de transferencias monetarias suelen ser motivo de críticas debido a que la obtención de un ingreso desvinculado de la actividad laboral podría desincentivar la

⁷ La asignación por hijo asciende a \$220 para salarios de hasta \$2.400, a \$166 para salarios entre \$2.400 y \$3.600 y a \$111 para salarios entre \$3.600 y \$4.800.

⁸ Si bien la asignación prenatal abarca desde el momento de la concepción hasta el nacimiento, su pago se hace efectivo a partir del tercer o el cuarto mes de embarazo, momento en que se debe acreditar la situación mediante certificado médico.

⁹ A este régimen nacional se suman los regímenes financiados a través de las cajas provinciales de previsión social.

¹⁰ Estrictamente, se incluye también a los hijos de quienes se desempeñan en forma registrada bajo el régimen de servicio doméstico y quienes están inscriptos como monotributistas sociales.

búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios. Según esta perspectiva, esto introduciría una distorsión en el mercado laboral en el sentido de interferir en el libre juego de oferta y demanda laboral, retrayendo la oferta de trabajo.¹¹ Por consiguiente, a raíz de la percepción de la transferencia monetaria, se elevaría el salario de reserva –salario mínimo a cambio del cual la persona estaría dispuesta a trabajar–, y con él los costos laborales de producción.¹² Sin embargo, no debe perderse de vista el hecho de que, como se mencionó, los trabajadores en relación de dependencia que se encuentran registrados en el sistema de seguridad social perciben asignaciones familiares, de manera que un desocupado receptor de la AUH no tendría ningún desincentivo a trabajar, dado que al pasar a estar ocupado seguiría cobrando la asignación: sólo estaría pasando del régimen no contributivo al contributivo.

A su vez, algunos autores predicen que, dado que los trabajadores registrados no percibirán la AUH, ésta genera incentivos a la no registración, profundizando la fragmentación del mercado de trabajo.¹³ En relación con esta afirmación, cabe la misma aclaración que en el caso anterior: la AUH no es otra cosa que la inclusión de los trabajadores precarizados en el sistema de asignaciones familiares del que antes sólo gozaban los asalariados registrados.

Es importante señalar, sin embargo, que estas críticas a la AUH sí son pertinentes en el caso de los trabajadores registrados como monotributistas, quienes no tienen acceso a ningún tipo de asignación familiar y por lo tanto sí podrían tener incentivos a no registrarse. En consecuencia, resulta imprescindible instrumentar medios a través de los cuales estos trabajadores puedan acceder al beneficio.

Cobertura de la Asignación Universal por Hijo.

En la evaluación del impacto de la AUH es fundamental analizar cuál es su cobertura actual y potencial. Mientras que el régimen de asignaciones contributivas cubre aproximadamente al 57% de los menores de 18 años de nuestro país, la AUH –que ya alcanzó a 3,7 millones de niños y adolescentes– contempla en su normativa la inclusión de alrededor de 4,6 millones, que representan el 38% del total de menores de 18 años. Se llegaría, por lo tanto, a una cobertura del 95% a través de ambos sistemas.¹⁴ Así, el sistema de asignaciones familiares, que combina las asignaciones contributivas y la AUH, se constituye en el instrumento de protección social de mayor cobertura en nuestro país.

¹¹ En este sentido Cruces y Gasparini (2010) expresan: “El subsidio podría generar en algunas personas un desincentivo al trabajo. Al sentirse más cómodos económicamente algunas personas pueden elegir trabajar menos, y en el extremo no hacerlo” (p.34).

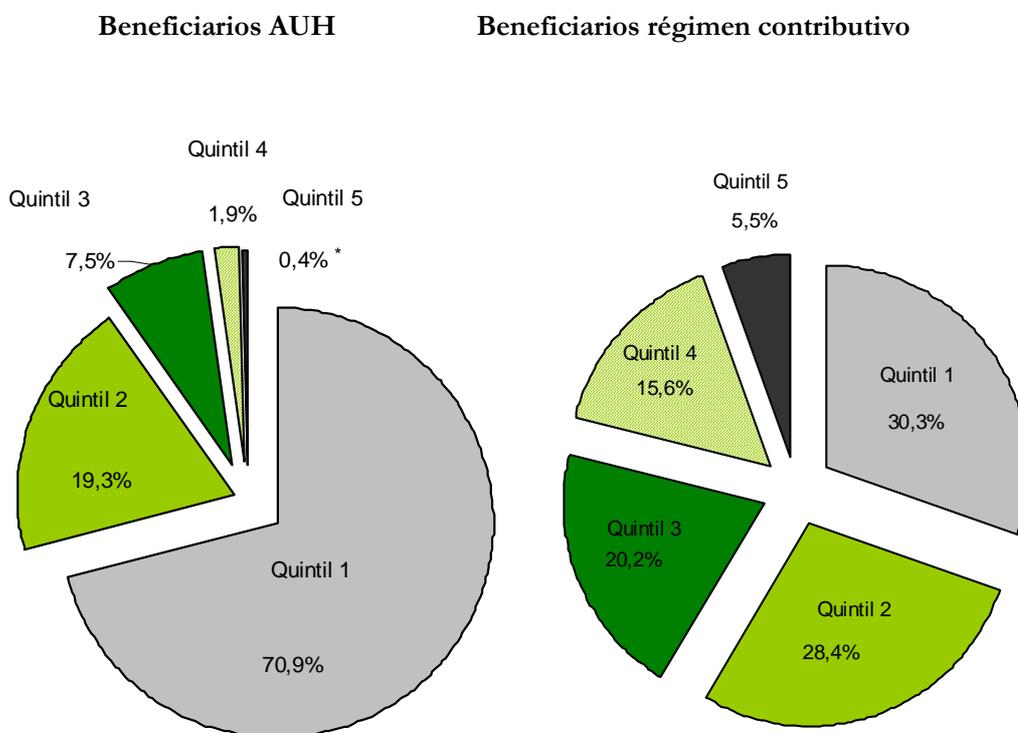
¹² No se incluye aquí una discusión de la teoría económica que subyace a esta posición. Cabe señalar simplemente que parte de algunos supuestos más que criticables. Por un lado, considera que el nivel de empleo depende únicamente del salario real, de manera que los trabajadores podrían acceder a un puesto de trabajo si así lo desean, con la condición de aceptar salarios tan bajos como desee pagar el empleador. Por otro lado, asume que la decisión de ser registrado o no es tomada por el trabajador, en lugar de ser resultado de la propia incapacidad de la economía de generar puestos de trabajo de calidad.

¹³ Nuevamente, en Cruces y Gasparini (2010) puede encontrarse: “La extensión de las asignaciones a los desempleados y trabajadores informales constituye naturalmente un desincentivo a la formalización. Si antes del nuevo programa un trabajador estaba indiferente o tenía preferencias leves por formalizarse, la extensión de las asignaciones al empleo informal puede modificar la ecuación. Este efecto es inevitable, siendo mayor cuanto mayor es el monto del subsidio” (p.33).

¹⁴ La metodología aplicada para realizar las simulaciones y los cálculos correspondientes se resume en el recuadro Metodología al final de este artículo.

Debe destacarse que, tal como podía preverse a partir de las características del sistema, la AUH tiene un impacto mayor entre los niños de los hogares de menores ingresos (gráfico N° 2). En efecto, el 70,9% de los menores que reciben la AUH pertenecen al 20% de hogares de menores ingresos, mientras que sólo el 30,3% del total de niños beneficiarios de asignaciones contributivas pertenece a este segmento. En el otro extremo, los porcentajes de beneficiarios del régimen contributivo son más bajos entre los hogares de los quintiles más altos debido al límite superior de ingresos que opera para estas asignaciones. Es importante recordar, sin embargo, que tanto los asalariados registrados como los trabajadores autónomos con ingresos por encima de ese límite pueden descontar en concepto de cargas de familia parte del pago de impuesto a las ganancias, lo cual de hecho equivale a una transferencia de ingresos desde el Estado hacia esos grupos.

Gráfico N° 2. Distribución de los niños menores de 18 años beneficiarios de la AUH y de asignaciones familiares por régimen contributivo, según quintil de ingreso per capita del hogar (en porcentajes). Total del país, IV-2009.



Nota: Los quintiles se calcularon sin considerar a los hogares con ingresos imputados. La población se expandió al total del país en base a datos del CELADE.

* En el gráfico se muestra que un pequeño porcentaje de hogares pertenecientes al quintil de ingresos más alto percibe la AUH. Esto se debe a que en esos hogares el jefe y el cónyuge cumplen con las condiciones para percibirla, mientras que en el hogar existen ingresos adicionales de otros miembros adultos (por ejemplo, hijos mayores u otros familiares).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC y CELADE.

No se trata, sin embargo, de una completa universalización del régimen de asignaciones, ya que –al igual que el régimen contributivo– impone un techo a los ingresos por encima del cual no se otorgarán las asignaciones. Por otro lado, si bien la AUH constituye una medida que busca la equiparación del acceso al sistema de todos los niños

con independencia de la inserción laboral de sus padres, persisten algunas diferencias en relación al régimen de asignaciones contributivas que se comentarán más adelante.¹⁵

Impacto de la AUH en las condiciones de vida de la población.

El crecimiento económico y las sustantivas mejoras en las condiciones laborales posteriores a 2002 tuvieron como consecuencia una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia. Sin embargo, el buen desempeño económico que experimentó el país durante la posconvertibilidad resultó ser claramente insuficiente para erradicar estas problemáticas (CENDA, 2008; Maurizio et al., 2007). La pobreza e indigencia persistentes impactan significativamente sobre las condiciones de vida de la población infantil y adolescente, por ello resulta necesario implementar medidas de política social que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más postergados. La AUH implicó un notable avance en este sentido.

Como se mencionó, la AUH implica una extensión del régimen de asignaciones familiares a trabajadores que antes estaban excluidos y que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad relativa. En el cuadro N° 2 se presentan las tasas de pobreza e indigencia para hogares, personas y niños, identificando los hogares que cumplen con las condiciones necesarias para acceder a la AUH. Puede verse que los beneficiarios de la AUH tienen tasas de pobreza e indigencia específicas sustancialmente mayores que el promedio y en particular que los hogares que no cumplen con los requisitos para acceder al beneficio: mientras que el 54,2% de los hogares y el 63,1% de los niños en hogares potencialmente beneficiarios tienen ingresos menores a la línea de pobreza, esos porcentajes se encuentran en el 9,0% y el 20,7% para los no beneficiarios. La situación es similar si se consideran las tasas específicas de indigencia. Es decir, los datos evidencian que esta política alcanza efectivamente a los hogares que se encuentran en situaciones más vulnerables. En este sentido, constituye una medida que tiene un importante impacto positivo en términos de distribución del ingreso y condiciones de vida de la población.

Cuadro N° 2. Tasas específicas de pobreza e indigencia en hogares beneficiarios y no beneficiarios de la AUH (en porcentaje). Total de aglomerados urbanos, IV-2009.

	Pobreza (%)	Indigencia (%)
No beneficiarios AUH		
Hogares	9,0	2,1
Personas	13,2	2,3
Niños y adolescentes	20,7	2,7
Beneficiarios AUH		
Hogares	54,2	18,2
Personas	57,8	20,1
Niños y adolescentes	63,1	23,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC e IPC 7-provincias (CENDA). Ver recuadro con la metodología al final del documento.

¹⁵ Lozano et al. (2009) y Lo Vuolo (2009) se encuentran entre los autores que critican la pretensión de universalidad de la AUH debido a los límites impuestos en términos de ingresos y otras condiciones para su percepción.

Para cuantificar el efecto de la AUH sobre la pobreza y la indigencia sería necesario contar con datos que permitiesen comparar los ingresos de los hogares antes y después de percibir esta asignación. Dado que al momento de escribir este artículo no se cuenta con este tipo de información, se realizaron simulaciones tomando como base los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del cuarto trimestre de 2009 y la normativa referida a la AUH. A partir de esta información se observa que la incidencia de la pobreza se reduciría en 14,5% con la implementación de la AUH, pasando del 16,8% al 14,4% de los hogares, mientras que la pobreza infantil caería un 17,2%, al pasar del 36,8% al 30,4% (cuadro N° 3). Como es previsible, el efecto resulta mucho más importante sobre la tasa de indigencia, que se reduce en 42,8% (pasando del 4,9% al 2,8%), y aún más entre los niños y adolescentes, ya que del 10,4% pasaría al 3,9%, lo cual representa una caída del 62,5%.

Como se mencionó, tanto las tasas de pobreza como las de indigencia son significativamente más altas entre los hogares beneficiarios de la AUH, y en este caso las mejoras provocadas también son sustancialmente mayores. Para este grupo las tasas de pobreza y pobreza infantil caen un 26%, mientras que los porcentajes de hogares y niños indigentes se reducen en 66% y 75%, respectivamente.¹⁶

Cuadro N° 3. Tasas de pobreza e indigencia (en porcentaje). Simulación del impacto de la AUH. Total de aglomerados urbanos, IV-2009.

	Tasa de pobreza		Tasa de indigencia	
	Sin AUH	Con AUH	Sin AUH	Con AUH
Total				
Hogares	16,8	14,4	4,9	2,8
Personas	24,2	20,6	6,6	3,2
Niños y adolescentes	36,8	30,4	10,4	3,9
Beneficiarios AUH*				
Hogares	54,2	40,0	18,2	6,2
Personas	57,8	43,3	20,1	6,0
Niños y adolescentes	63,1	46,3	23,0	5,6

*No se consideró el criterio de asistencia exclusiva a un establecimiento educativo público, ya que la aplicación de esa restricción se encuentra aún en discusión y de hecho se decidió no aplicarla en 2010.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC e IPC 7-provincias (CENDA).

El ingreso percibido a través de la AUH representa, en promedio, un 24% del ingreso total de los hogares que lo perciben, mientras que tiene una importancia aún mayor entre los hogares pertenecientes al decil más pobre, para quienes representa en promedio el 42% del ingreso total percibido. Finalmente, para algo más del 2% de los hogares perceptores de la AUH ésta representa el único ingreso.

Al implicar un incremento en los ingresos de hogares que estaban en una situación desventajosa, esta política tiene un impacto positivo sobre la distribución del ingreso. Esto se observa a partir del porcentaje del ingreso total que perciben los hogares más vulnerables, ordenados en función de su ingreso per capita familiar. Así, el ingreso del 10% de los hogares más pobres (decil 1) representa el 2,5% del ingreso total sin considerar la AUH, mientras que luego de la implementación de la misma, dicho porcentaje se eleva al 3,2% (cuadro N° 4). Asimismo, también se observa un incremento en la participación en el

¹⁶ Es importante resaltar que estos resultados son consistentes con los que arrojaron otros estudios sobre el tema, ya citados en la nota al pie 1.

ingreso de los hogares de los deciles 2 y 3. Este avance hacia una distribución más equitativa se evidencia además en el coeficiente de Gini del ingreso familiar per capita –que indica el grado de desigualdad en la distribución– el cual se reduce levemente, pasando de 0,416 a 0,403.

Cuadro N° 4. Relación entre el ingreso total de cada decil de ingreso per capita familiar y el ingreso total (en porcentaje). Simulación del impacto de la AUH.
Total de aglomerados urbanos, IV-2009.

Decil de ingreso per capita familiar	Sin AUH	Con AUH*
1	2,5	3,2
2	4,7	5,1
3	6,1	6,4
4	7,0	7,0
5	7,5	7,5
6	9,3	9,1
7	11,2	11,0
8	12,7	12,5
9	15,4	15,1
10	23,5	23,1
Deciles 1/10	10,7	13,7
Deciles 1/5	33,6	42,1
Quintiles 1/5	18,6	21,7
Coefficiente de Gini	0,416	0,403

*No se consideró el criterio de asistencia exclusiva a un establecimiento educativo público, ya que la aplicación de esa restricción se encuentra aún en discusión y de hecho se decidió no aplicarla en 2010.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC.

Los datos presentados muestran claramente el significativo impacto progresivo de la AUH. A pesar de ello, la tasa de pobreza sigue siendo elevada, y en particular la cantidad de niños que viven en hogares pobres e indigentes es aún muy importante y requiere atención. Tal como se está implementando, la AUH es incompatible con otros programas de transferencias monetarias condicionadas. Sin embargo, sin dejar de reconocer su mérito en términos de mejoras en el bienestar de los hogares, los resultados indican que debería combinarse con otras políticas que podrían focalizarse en los hogares que siguen estando en situación de vulnerabilidad, como podrían ser transferencias orientadas a hogares pobres con niños. Ninguna de estas estrategias debería ir en desmedro del avance en términos de políticas activas de empleo que apunten a la inserción de los trabajadores en puestos cubiertos por la seguridad social y, por lo tanto, a su incorporación en el régimen contributivo.

5. Limitaciones de la AUH y diferencias con el régimen de asignaciones familiares contributivas.

Como ya se dijo, la AUH significa la incorporación al régimen de asignaciones familiares de niños y adolescentes que no se encontraban cubiertos por el sistema contributivo. En esta sección se resumen las características que deben cumplir los perceptores de la AUH y se resaltan ciertas diferencias que aún persisten entre ambos regímenes.

Los titulares de la asignación son los adultos a cuyo cargo se encuentra el menor. Las condiciones que debe cumplir el titular para percibir la AUH son:

- No percibir asignaciones familiares a través del sistema contributivo.
- Estar en alguna de las siguientes situaciones:
 - Ser desocupado
 - Trabajar en el sector informal percibiendo un ingreso menor al SMVM, lo cual en la práctica implica incluir a los asalariados no registrados y trabajadores por cuenta propia sin poder comprobar su nivel de ingresos
 - Trabajar bajo el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico con un ingreso menor al SMVM.
 - Estar inscripto como monotributista social
- Tanto el titular como el niño deben ser ciudadanos argentinos o tener residencia legal en el país de al menos 3 años. Deben, por lo tanto, contar con DNI o con documentación que acredite su residencia en el país.
- Los niños menores de 5 años deben cumplir con los controles sanitarios y el plan de vacunación, mientras que los niños de 5 años o más deben presentar, además, certificado de asistencia a un establecimiento educativo público.

Las asignaciones contributivas y las no contributivas imponen un techo a los salarios por encima de los cuales no se cobra esta transferencia. Sin embargo, el tope de ingresos constituye una importante diferencia en el trato de los trabajadores registrados y no registrados, ya que para los primeros este límite se encuentra en \$4.800, mientras que para el segundo grupo de trabajadores se impone como tope el SMVM que es actualmente de \$1.740, y que pasará a \$1.840 a partir de enero de 2011. No obstante, debido al carácter informal de las ocupaciones de los trabajadores no registrados este techo difícilmente sea operativo, dada la dificultad asociada a la corroboración de los ingresos en ausencia de registración laboral. Asimismo, puede comprobarse que los ingresos de una gran proporción de los potenciales beneficiarios de la AUH no superan el monto del salario mínimo. En efecto, la equiparación del límite superior a los ingresos para ambos regímenes implicaría la incorporación sólo de un 4% adicional de niños al sistema.¹⁷

En cambio, el límite de ingresos sí resulta efectivo en el caso de los monotributistas, ya que, de acuerdo con el decreto, sólo los monotributistas sociales pueden ser incluidos en el régimen de la AUH, quedando excluidos los demás, aún cuando sus ingresos mensuales sean menores al SMVM. Sin dudas, este criterio diferencial implica un trato inequitativo en la medida en que quedan excluidos del beneficio trabajadores que, o bien son víctimas de una relación salarial fraudulenta, o bien se desempeñan como trabajadores por cuenta propia, lo cual no implica necesariamente que se hallen fuera de una situación de vulnerabilidad social o de bajos ingresos. Por el contrario, estos trabajadores suelen estar más expuestos a los vaivenes de la economía y sus ingresos son, en consecuencia, más inestables. Por otra parte, este criterio de diferenciación podría desincentivar la registración –con la consecuente evasión impositiva– de los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos, ya que sólo de esa manera tienen posibilidades de acceder a la AUH. Por lo tanto, deberían incluirse en el beneficio las categorías de monotributistas con menores ingresos.¹⁸

¹⁷ El hecho de que esta diferencia sea tan pequeña puede residir, en parte, en la subdeclaración de ingresos que es frecuente en las encuestas a hogares, dado que el cálculo se basa en la EPH-INDEC.

¹⁸ Como se mencionó previamente, le corresponde el cobro de la AUH sólo a un subgrupo dentro de los monotributistas, que son aquellos inscriptos como monotributistas sociales en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Esta categoría tributaria está destinada a “aquellas personas que estén realizando actividades económicas de producción, servicios o

Además de la evidentemente inequitativa diferenciación en el techo salarial para el cual se paga la AUH en relación con las asignaciones contributivas, persisten otras diferencias en el derecho de acceso a estos beneficios por parte de los trabajadores no registrados. Para cobrar la AUH los responsables deben presentar un certificado que acredite que los menores de entre 5 y 18 años asisten a la escuela. Asimismo, un 20% del monto mensual de la asignación es retenido, haciendo efectiva su transferencia en un único pago al inicio del ciclo lectivo. A esto se agrega una corresponsabilidad en términos de cuidado de la salud para los niños menores de 5 años, a través de controles sanitarios obligatorios.¹⁹ La incorporación de corresponsabilidades relacionadas con la salud y la educación de los niños es una práctica extendida en las políticas de transferencias monetarias que tienen como objetivo asegurar a los menores mejores oportunidades de inserción laboral futura, como una manera de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Según algunas perspectivas, la corresponsabilidad buscaría lograr una conducta socialmente óptima en términos de inversión en educación y salud en una población que de otro modo no la tendría ya sea por miopía o por competencia por los recursos al interior del hogar (Fiszbein y Shady, 2009).

No caben dudas de que esta condición tiene efectos positivos al incentivar la asistencia escolar de los niños y adolescentes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la demanda de servicios de salud y educación de los niños no depende únicamente de la voluntad de los padres ni de los recursos de los que éstos disponen, sino que es necesario contemplar también la cantidad y calidad de la oferta de centros de salud y educación. Debe además considerarse la implementación de estrategias alternativas a la baja del beneficio en caso de incumplimiento, dada la alta vulnerabilidad de los menores cuyos padres no pueden satisfacer —o deciden no cumplir— con estas condiciones. Por otro lado, si se considera que las corresponsabilidades son un buen instrumento para asegurar la demanda de servicios de educación y salud, no hay razones para que la exigencia recaiga únicamente en los perceptores de la AUH. Esta condición diferencial parece más bien responder a otros motivos, tales como lograr la autofocalización de la asignación al suponer que los hogares de mayores ingresos no reclamarían el beneficio, o a lograr una mayor aceptación social del gasto destinado a la AUH al proporcionar una suerte de mecanismo de identificación de los “merecedores” del beneficio. Finalmente, si bien las asignaciones contributivas no están sujetas a ningún requisito de obligatoriedad de asistencia escolar, el régimen adiciona una asignación anual por ayuda escolar. En este sentido, ambos regímenes buscan fomentar la escolaridad, aunque el castigo por incumplimiento es significativamente más duro en el régimen no contributivo.

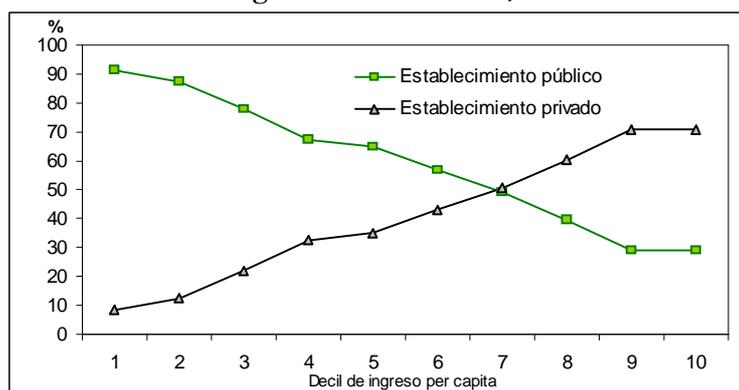
Otra diferencia es que en el caso de las asignaciones no contributivas se agrega la condición de que la matriculación escolar debe realizarse en instituciones públicas. Podría pensarse que este es un mecanismo que busca excluir a los hogares que tienen un ingreso suficiente para pagar una escuela privada, por considerar que los mismos no deberían acceder a la AUH. Sin embargo, este criterio no tendría en cuenta la existencia de escuelas subsidiadas que no cobran cuotas —o cobran cuotas muy bajas—, así como la posibilidad de

comercialización, y vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social” (Ministerio de Desarrollo Social). Para inscribirse en esta categoría, los ingresos no pueden superar los \$ 24.000 por año.

¹⁹ En relación con las condicionalidades varios autores y actores políticos se muestran en contra, porque plantean que reducirá el universo de beneficiarios, no teniendo en cuenta los beneficios colaterales en materia de salud y educación que alcanzaría por medio de ellos la población. Por ejemplo, Lo Vuolo (2009) afirma el carácter “asistencial-represivo” de la AUH, pues “se sanciona al adulto perjudicando al menor que no tiene capacidad de decisión dentro del hogar” (p.17).

que los niños accedan a la educación privada a través de becas. Finalmente, la escuela privada puede ser una alternativa costosa para muchos hogares ante la falta de oferta pública. En efecto, la asistencia a estos establecimientos no es exclusiva de los niños pertenecientes a hogares de altos ingresos. De hecho, más de un quinto de los niños en edad escolar que viven en el 20% de hogares de menores ingresos en aglomerados urbanos asiste a una escuela privada (gráfico N° 3).

**Gráfico N° 3. Proporción de niños y adolescentes que asisten a establecimientos públicos y privados según decil de ingreso per capita del hogar (en porcentajes).
Total de aglomerados urbanos, IV-2009.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC.

Para analizar las consecuencias de este requisito, se recalcularon las tasas de pobreza e indigencia suponiendo que la AUH no se otorga a los niños que asisten a establecimientos escolares privados.²⁰ Los resultados muestran, en primer lugar, que los hogares en los cuales los menores asisten a escuelas públicas se encuentran efectivamente en una peor situación relativa. Las tasas de pobreza e indigencia de los hogares que perciben la AUH son, en este caso, más altas que las que se mostraron en la sección 4 y el impacto de la AUH es algo menor del que tendrían si no se considerara esta condición, aunque sigue siendo importante. A pesar de que en este caso las tasas también se reducen, persisten mayores niveles tanto de pobreza como de indigencia luego del cobro de la AUH. En particular, entre los hogares perceptores de la AUH las tasas alcanzarían el 44,5% y el 7,4%, respectivamente, después de considerar el efecto de la transferencia (cuadro N° 5).

Asimismo, cabe destacar que los perceptores de la AUH se ven también excluidos de otros beneficios que sí perciben las familias incluidas en el régimen de asignaciones contributivas y que deberían ser incorporados a la AUH. Entre estos se encuentran las asignaciones prenatal, por maternidad, por nacimiento y por adopción, por matrimonio y la ayuda anual escolar.

En sentido inverso, debe ser revisada la situación de los trabajadores registrados que se encuentran incluidos en regímenes de asignaciones familiares contributivas financiados por cajas provinciales. En muchos de estos casos, los montos correspondientes a las asignaciones son considerablemente menores que los percibidos a través de los regímenes nacionales, tanto contributivo como no contributivo.

²⁰ En las simulaciones anteriores no se había incluido esta condición, considerando que desde su implementación y durante todo el año 2010 el requisito de asistencia a un establecimiento exclusivamente público no fue finalmente exigido.

Cuadro N° 5. Tasas de pobreza e indigencia (en porcentaje). Simulación del impacto de la AUH considerando requisito de asistencia a un establecimiento escolar público. Total de aglomerados urbanos, IV-2009.

	Tasa de pobreza		Tasa de indigencia	
	Sin AUH	Con AUH	Sin AUH	Con AUH
Total				
Hogares	16,8	14,6	4,9	2,9
Personas	24,2	20,9	6,6	3,3
Niños y adolescentes	36,8	31,0	10,4	4,1
Beneficiarios AUH*				
Hogares	57,7	43,2	19,7	6,9
Personas	60,7	46,2	21,3	6,5
Niños y adolescentes	65,9	49,3	24,4	6,5

*Se consideró a los niños mayores de 5 y menores de 18 que informaron asistir a escuelas públicas, tal como establece la condición para percibir la AUH. Se agregaron los niños que informaron no asistir, considerando el impacto de la AUH sobre la matriculación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC e IPC 7-provincias (CENDA).

Finalmente, tanto en el régimen contributivo como en el no contributivo la actualización de los montos de las asignaciones resulta discrecional y no necesariamente guarda algún correlato con la evolución de los precios. Por este motivo, podría perder poder adquisitivo en el caso de rezagarse con respecto a la inflación. En este sentido, constituiría un avance la implementación de algún mecanismo de actualización que sea independiente de las decisiones del poder político y mantenga, en cambio, relación con el nivel de precios.

6. El financiamiento de la AUH.

La implementación de una política de la magnitud y el alcance de la AUH implica un considerable esfuerzo de financiación para la Anses, que obliga a pensar en fuentes de recursos alternativas a las actualmente existentes. En la actualidad, la AUH alcanza a cerca de 3,7 millones de menores beneficiarios, con un costo aproximado de \$10.500 millones durante 2010, los cuales podrían extenderse a más de \$12.000 millones si se logra la meta de los 4,6 millones de menores que, según la OIT, deberían ser incluidos en el régimen de la AUH (Bertanou, 2010).

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que el incremento de los fondos necesarios para solventar la AUH se vio compensado en parte por la discontinuidad de otros programas. Si se tiene en cuenta que el Programa Familias y el PJyJHD –cuyos perceptores en gran medida quedarían incorporados a la AUH– llegaron a insumir en 2009 cerca de \$3.000 millones, podría estimarse que el costo fiscal neto de esta política ascendería a aproximadamente \$9.000 millones.

El decreto N° 1602/09 dispone que el financiamiento de la ampliación de las asignaciones familiares se llevará a cabo con los recursos establecidos por el artículo 18 de

la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, es decir, con recursos generales de la Anses²¹, y con las utilidades que reporte el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) creado a raíz de la re-estatización de las AFJP y de su integración en un único sistema previsional (SIPA).

En torno del financiamiento de la AUH se han desarrollado ciertas controversias derivadas de la posible falta de sustentabilidad de los recursos de la Anses en el largo plazo. Si bien durante los últimos años este organismo ha presentado –y aún presenta– superávit en sus cuentas, tanto la implementación de la AUH como la ampliación de la cobertura jubilatoria y los sucesivos aumentos que han experimentado los haberes previsionales comportan una carga adicional significativa para sus erogaciones. Por otro lado, los ingresos provenientes del FGS están sujetos a un grado relativamente amplio de incertidumbre, lo que puede poner en duda la posibilidad de solventar por este medio los pagos de la AUH en el mediano plazo. Así, aún cuando a corto plazo pueda contarse con los recursos generados por el FGS, su empleo a lo largo de sucesivos períodos implicaría su descapitalización, con la consiguiente necesidad de recurrir a fuentes alternativas para financiar la AUH.

Aunque esta realidad no significa que el financiamiento de la ampliación de la AUH no deba quedar a cargo de la Anses, sí impone la necesidad de generar recursos corrientes suficientes a fin de asegurar la sustentabilidad a largo plazo de la AUH, preservando al mismo tiempo el valor real de los activos que componen el FGS y sin afectar las demás prestaciones previsionales a cargo de la Anses. En tal sentido se plantean como alternativas la ampliación de los recursos tributarios que percibe este organismo y/o el aumento de las alícuotas de los aportes patronales que fueron recortadas en el marco de la reforma previsional de 1994.

En lo que respecta a la primera opción, cabe destacar que el sistema tributario argentino es regresivo a lo largo de toda la escala distributiva –es decir, cuanto menos ingresos tiene un hogar, paga una mayor proporción de los mismos en concepto de impuestos– debido a la importancia del IVA en el sistema tributario de nuestro país (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009). Esto implica que si se opta por incrementar el flujo de recursos corrientes de la Anses mediante una mayor disponibilidad de recursos tributarios –que actualmente representan más de un tercio del total de recursos de la Anses– para solventar la AUH, los efectos redistributivos de la misma se verían atenuados, ya que una medida progresiva en términos redistributivos como la ampliación de las asignaciones familiares sería financiada por un sistema tributario regresivo. En otras palabras, en parte serían los propios perceptores de la AUH los que la estarían solventando mediante su contribución al IVA. De hecho, esto ya es así en la medida en que una proporción significativa de los recursos de la Anses proviene de la recaudación tributaria. Más aún, antes de la implementación de la AUH y de las moratorias jubilatorias, los sectores de menores ingresos contribuían al financiamiento de la Anses a través del sistema tributario, aún cuando ellos no percibían ningún beneficio de este organismo. De esta manera se operaba una transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos

²¹ Dichos recursos se componen de: a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público; b) Las contribuciones a cargo de los empleadores, establecidas en el artículo 11 de esta ley; c) Dieciséis (16) puntos de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos; d) La recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio; e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto; f) Intereses, multas y recargos; g) Rentas provenientes de inversiones; h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público.

hacia los trabajadores del sector formal y los jubilados sin ningún tipo de compensación para los primeros.

Por su parte, la restitución de los aportes patronales a sus niveles previos a los de 1994 sería una genuina transferencia de recursos desde el capital hacia los sectores más necesitados de la población, con lo cual se potenciaría el carácter redistributivo de la AUH. Asimismo, debe remarcarse que la rebaja de los aportes patronales efectuada en la década del noventa fue justificada por sus impulsores como parte de la llamada “devaluación fiscal”, en un intento por compensar a las empresas productoras de bienes transables por el retraso cambiario que imponía la convertibilidad. Siguiendo esa misma línea de razonamiento, dadas las condiciones macroeconómicas de la posconvertibilidad, mantener un nivel de aportes patronales establecido para un tipo de cambio real sustancialmente más bajo que el actual implica la convalidación de un beneficio extraordinario para ciertas fracciones empresariales, lo cual justificaría una revisión al alza de los actuales niveles de las alícuotas.

Desde ciertos sectores se ha esgrimido también la propuesta de desviar hacia el financiamiento de la AUH parte de los fondos que el Estado destina a subsidiar las tarifas de algunos servicios públicos. Más allá de las posibilidades de mejorar los esquemas de subsidios a fin de que beneficien prioritariamente a los sectores más necesitados, una transferencia sin más desde estas partidas hacia la AUH tendría como efecto inmediato un incremento en el costo de los servicios, de los cuales también son usuarios los potenciales perceptores de la AUH. Por ello, una reasignación de recursos en este sentido –al igual que un incremento de los recursos tributarios de la Anses– tendería a morigerar el impacto redistributivo de la AUH. A fin de evitar que esto ocurra, los recursos adicionales que requiere la ampliación del régimen de asignaciones familiares deberán provenir necesariamente de los impuestos que gravan al capital, ya sea –como ya se mencionó– mediante un incremento de las alícuotas de los aportes patronales, o bien mediante una reforma tributaria que acentúe la preponderancia de gravámenes como el impuesto a las ganancias y a los bienes personales, además de considerar la implementación de tributos hoy inexistentes como el impuesto a la renta financiera. Sólo de esa manera se vería maximizado el potencial distributivo de la AUH.

Un párrafo aparte merecen los cuestionamientos que hicieron hincapié en que no correspondía utilizar recursos de la Anses para financiar la AUH, ya que “la plata de la Anses es sólo de los jubilados”. Esta crítica desconoce que las prestaciones de este organismo se extienden mucho más allá del pago de jubilaciones y pensiones. Tampoco señala que su déficit de financiamiento proviene tanto de la desestructuración del mercado de trabajo formal, como de la reducción de los aportes patronales implementada durante la década de 1990 y de la privatización parcial del sistema previsional, que privó a la Anses de una fuente sustancial de recursos que pasaron a conformar las cuentas de capitalización individual.

Ante estos planteos cabe preguntarse cuáles son las funciones de la Anses en materia de seguridad social, cuáles son sus fuentes de financiamiento y, en definitiva, a qué herramientas se puede recurrir para garantizar incrementos sustanciales en los beneficios que presta el organismo.

Como desde la creación del SIPA el sistema previsional fue unificado en un único régimen de reparto, ya no existe un derecho de propiedad por parte de los jubilados y aportantes respecto de los recursos de la Anses. De esta manera, en lugar de fondos que se

acumulan en cuentas individuales, en la actualidad hay un conjunto de recursos a partir de los cuales la Anses paga regularmente, entre otros, los haberes jubilatorios.

En nuestro país, el sistema de jubilaciones y pensiones surgió a mediados del siglo XX y se desarrolló en un contexto de bajas tasas de desocupación y elevados niveles de trabajo formal. Esta realidad, que se mantuvo vigente durante décadas, cambió drásticamente en los años noventa, de manera que si se aplicara rigurosamente el principio de que “la plata de la Anses es sólo de los jubilados”, o bien que “la plata de la Anses es de los trabajadores que efectivamente realizan aportes al sistema”, la consecuencia inevitable sería la exclusión de la cobertura social de una porción muy significativa de trabajadores y trabajadoras que se encuentran fuera del sistema formal (asalariados no registrados, cuentapropistas, desocupados, etc.).

Por otra parte, el pago de las asignaciones familiares contributivas fue históricamente una de las funciones esenciales de la Anses –junto con el pago de los haberes previsionales–, y no por ello se afirmaba que las asignaciones familiares iban en detrimento de las jubilaciones y pensiones. En cambio, eran pocas las voces que denunciaban el relegamiento que sufrían los trabajadores no registrados, al verse excluidos en forma absoluta del sistema de seguridad social.

Cabe destacar además que los ingresos totales de la seguridad social no se componen únicamente de los aportes personales y de las contribuciones patronales que se efectúan sobre los salarios de los trabajadores registrados. A estos montos deben agregarse los ingresos tributarios que constituyen partidas específicas asignadas a la Anses provenientes de la recaudación de los impuestos al valor agregado (IVA), a las ganancias, a los combustibles, a los cigarrillos y del monotributo. Estos recursos tributarios representaron en 2009 un tercio de los ingresos corrientes de la Anses y llegaron a alcanzar una porción incluso mayor en años anteriores. Es decir que, mediante el sistema tributario, es el conjunto de la sociedad argentina la que contribuye al financiamiento del sistema de seguridad social, más allá de cuál sea la modalidad de inserción de los individuos en el mercado de trabajo.

Es posible afirmar entonces que los recursos de la Anses son, en gran medida, del conjunto de los trabajadores, activos y pasivos, debiendo ser también incluidos entre ellos los trabajadores no registrados y los desempleados que contribuyen a la seguridad social mediante el sistema tributario. Asimismo, antes que una relación directa entre la realización de aportes y las prestaciones que brinda la Anses, el sistema de seguridad social debe cumplir una función redistributiva incluyendo entre sus beneficiarios a los trabajadores cuya trayectoria laboral no les permite calificar para las prestaciones contributivas.

7. Un avance importante en materia de política social.

La implementación de políticas de transferencias de amplio alcance como la AUH surge del reconocimiento de que, si bien el desempeño favorable que ha presentado la economía argentina durante la posconvertibilidad contribuyó a lograr una importante reducción de la pobreza, la creación de empleo, la mejora relativa de los salarios y las políticas de ingreso resultaron insuficientes para eliminarla.

En este sentido, la garantía de un piso de ingresos, junto con el incentivo a la incorporación y permanencia de los menores en el sistema educativo que promueve la

AUH, constituyen sin duda un paso acertado y altamente significativo dentro del largo camino que será necesario recorrer para recomponer un tejido social desgarrado por la aplicación de las políticas neoliberales y contribuir a reducir los canales de transmisión intergeneracional de situaciones de vulnerabilidad.

Sin embargo, para profundizar los impactos positivos de la AUH deberían implementarse sin demora algunas medidas que permitirían ampliar su cobertura a personas que se encuentran actualmente excluidas de manera injustificada. Entre ellos se encuentran los niños cuyos padres son monotributistas –exclusión que además genera fuertes desincentivos a la registración de trabajadores independientes–, los niños que asisten a escuelas privadas y las mujeres embarazadas. A esta ampliación de la cobertura se suma además la necesidad de incluir en el régimen no contributivo los beneficios adicionales de los que gozan quienes se encuentran incluidos en el régimen contributivo.

Finalmente, la AUH ha mostrado no ser suficiente para erradicar la pobreza, motivo por el cual debe complementarse con políticas focalizadas en los hogares que –aún tras la implementación de la asignación– permanecen en esa condición. La mejora en la calidad de vida de la población no puede lograrse a través de una única medida, sino que es necesaria la complementación de diferentes políticas tendientes, principalmente, a generar puestos de trabajo que garanticen a los trabajadores ingresos y condiciones laborales dignas.

Metodología.

Los datos presentados se elaboraron a partir de la base de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para el cuarto trimestre de 2009. Dado que el alcance de la encuesta se restringe a 31 aglomerados urbanos, los resultados se expandieron al total del país a partir de las proyecciones de población realizadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) con el fin de evaluar la cobertura de la AUH.

Se consideró que se encuentran cubiertos por el régimen de asignaciones contributivas los menores de 18 años residentes en hogares con jefe o cónyuge asalariado registrado o jubilado con ingresos menores a \$4.800.

Asimismo, se consideró que se encuentran cubiertos por la AUH los menores de 18 años no alcanzados por el régimen contributivo que residen en hogares con jefe o cónyuge asalariado no registrado, ocupado no asalariado, jubilado con ingresos menores a \$1.500 (el salario mínimo vigente durante el último trimestre de 2009) o desocupado que no cobra seguro de desempleo. Se excluyeron los hogares en los que el jefe o el cónyuge tuvieran un ingreso laboral superior a los \$4800. Debido a las limitaciones de la encuesta para identificar núcleos familiares al interior del hogar, se consideró al jefe y al cónyuge del hogar como responsables de todos los niños que forman parte del mismo.

Para la elaboración de los datos presentados se usaron dos criterios: en el primero sólo se tuvo en cuenta que los niños asistieran al sistema educativo (cuadros N° 2, 3 y 4) mientras que en el segundo se aplicó la condición de que no asistieran a un establecimiento privado, es decir, se consideró como beneficiarios a los menores que asisten a escuelas públicas y a los que no asisten, dado que la condicionalidad de la AUH incentivaría su matriculación (cuadro N° 5). Si la oferta de vacantes en escuelas públicas fuera suficiente, de manera que los padres pudieran elegir libremente en qué tipo de establecimiento matricular a sus hijos, se podría considerar que esta restricción no sería operativa. Al restringirse la AUH a niños que asisten a escuelas públicas, la cobertura pasa del 38% al

35% de los menores de 18.

Dadas las limitaciones de la información disponible, no se tuvieron en cuenta algunas de las condiciones establecidas por la normativa para el acceso a la AUH: nacionalidad del niño, disponibilidad de DNI, cumplimiento de los controles de salud, categoría del monotributo de los trabajadores independientes.

En las simulaciones de los ingresos incluyendo la percepción de la AUH para hogares que obtienen ingresos a través de algún programa incompatible con la AUH se restó el ingreso correspondiente del informado por el hogar.

Para el cálculo de las tasas de pobreza e indigencia se actualizó el valor de las canastas de diciembre de 2006 (último dato disponible antes de la intervención del INDEC) utilizando el IPC 7-provincias (la serie y la metodología se encuentran disponibles en www.cenda.org.ar), dada la escasa confiabilidad de las estadísticas de precios del INDEC.

Referencias.

- Acuña, C. H, G. Kessler y F. Repetto (2002) “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”, Center for Latin American Social Policy, University of Texas at Austin.
- Ansolabehere, K. (2002) “Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales”, en *Revista Venezolana de Gerencia vol. 7 N° 17*, Universidad de Zulia, Maracaibo, enero-marzo.
- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010) “El impacto de la Asignación Universal por Hijo”, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2003) *Movilidad ocupacional en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Beccaria, L. y F. Groisman (2008) “Movilidad de ingresos y desigualdad en Argentina” en Beccaria, L. y F. Groisman (eds.) *Argentina desigual*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Bertranou, F. (coord.) (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA “Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización”, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, Buenos Aires.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- CENDA (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- CENDA (2008) “La pobreza hoy: evolución, mapa y perfil de quienes viven en situación de pobreza en la Argentina”, en *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas N° 14*, Buenos Aires, otoño.
- CIFRA (2009) “La evolución del Sistema Previsional Argentino”, Documento de Trabajo N°2, Buenos Aires.

- Fiszbein, A. y N. Shady (2009) “Conditional cash transfers: reducing present and future poverty”, The World Bank.
- Franco, R. (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL N°58*, Santiago de Chile
- Gasparini, L. y G. Cruces (2010) “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas”, CEDLAS.
- Gómez Sabaini, J. y D. Rossignolo (2009) “Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso”, en Keifman, S., *Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización*, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Lozano, C., T. Raffo y A. Rameri (2009) “¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?”, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. (2009) “Asignación por hijo”, Serie Análisis de Coyuntura N°21, CIEPP.
- Maurizio, R. (2009a) “Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos”, en Keifman, S., *Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización*, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Maurizio, R. (2009b) “Labor informality in Latin America: poverty and vulnerability”, Special IARIW-SAIM Conference on Measuring the Informal Economy in Developing Countries, Kathmandu, Nepal, Septiembre 24-26, 2009.
- Maurizio, R., B. Perrot y S. Villafañe (2007) “Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad”, en Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N°6, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Roca, E. (2010) “Impacto de la Asignación Universal por Hijo en la pobreza y el ingreso de los hogares”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.