

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> :: @NulanFCEyS**

2008 han perdido protagonismo en la creación de empleo. Ésta, en cambio, estuvo concentrada en los sectores de servicios, en particular en la administración pública.

### Inflación y salarios reales.

En el contexto de la actual reactivación productiva, la inflación volvió a presentarse como una de las cuestiones principales en la preocupación pública. Los aumentos de precios, que se habían desacelerado durante el período recesivo, volvieron a tomar fuerza desde inicios del año pasado. Mas aún, la tasa de incremento en los precios al consumidor pareció acelerarse desde inicios de este año, aunque los datos más recientes muestran que los incrementos especialmente elevados que se dieron en los primeros tres meses del

año no fueron tan fuertes en el trimestre siguiente.

De todos modos, se espera para 2010 una tasa de inflación considerablemente más elevada que en 2009, con un piso de 20%. Mientras la variación anualizada del IPC fue 15,3% en 2009, si se anualizan los datos de los primeros cinco meses de este año se obtiene un valor de 26,5%. Esta cuestión es fundamental al analizar la evolución de las negociaciones salariales.

En los últimos años, desde mediados de 2008, los trabajadores han tendido a negociar incrementos de remuneraciones que, si bien han resultado mayores que la inflación, han permitido aumentos sólo acotados en los salarios reales. Los últimos datos disponibles muestran que entre el primer

trimestre de 2009 y el mismo trimestre de 2010 las remuneraciones promedio de los asalariados registrados se incrementaron en 21,5% en términos nominales. Dado el nivel de inflación, ello implicó que el aumento real fuera sólo de 3,0% (gráfico N°5). Aun así, es destacable que en el período recesivo que atravesó la economía los salarios hayan podido, al menos, mantener su poder adquisitivo. Hacia el futuro, y teniendo en cuenta los bajos niveles que tienen los salarios promedio en términos históricos, es necesario que las remuneraciones reales puedan continuar incrementándose, para lo cual los salarios nominales deben elevarse por encima de la inflación.

▼ FIN

## La ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares.

**La ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) constituye una de las políticas más importantes de las últimas décadas en términos de política social. Al incluir hogares que no accedían al régimen contributivo a través del mercado de trabajo formal, la AUH tiene un importante impacto sobre el bienestar. Sin embargo, 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.**

En nuestro país, como en otros de la región, se implementaron en las últimas décadas diferentes programas de transferencias de ingresos a hogares de bajos recursos. El programa Oportunidades de México, el Bolsa Familia de Brasil y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina son algunos ejemplos. Sin embargo, el sistema de seguridad social, y en particular las asignaciones familiares, estuvieron históricamente ligados a la inserción en el mercado de trabajo formal. El Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares que se implementó en Uruguay en 2008 constituyó un paso hacia una concepción más inclusiva del sistema de protección social.

En Argentina también se avanzó en esa dirección al facilitar la incorporación al sistema previsional de personas que no contaban con los aportes suficientes, y el año pasado se dio un paso más al

instituirse la extensión de la cobertura de las asignaciones familiares a través del decreto N° 1602/2009. Por medio de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) se estableció la ampliación del régimen de asignaciones familiares hacia aquellos grupos de hogares que se encontraban excluidos del sistema de asignaciones contributivas a través de la inserción laboral asalariada registrada, constituyéndose, junto con la estatización y ampliación del sistema previsional, en la medida de política social más importante de las últimas décadas.

Si bien parece existir amplio consenso acerca de la pertinencia de esta política, 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 basados más en el prejuicio que en argumentos sólidos<sup>4</sup>.

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 los hogares con niños, a la vez que favorece una disminución de la desigualdad<sup>5</sup>. 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.

### El Régimen de Asignaciones Familiares y la AUH.

El régimen de asignaciones familiares contributivas vigente establece que los trabajadores asalariados registrados

4. En la sección *Textuales* se incluyen diferentes opiniones vertidas en los medios de comunicación acerca de este tema.

5. Recientemente se han realizado diversos estudios sobre el tema: Maurizio, R. (2009) "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos" en Keifman, S., *Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*, OIT, Buenos Aires; CIFRA (2009) "La evolución del Sistema Previsional Argentino", Documento de Trabajo N°2; Lo Vuolo, R. (2009) "Asignación por hijo", Serie Análisis de Coyuntura N°21, CIEPP; Lozano, C., T. Raffo y A. Rameri (2009) "¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?", Instituto de Estudios y Formación, CTA; Roca, E. (2010) "Impacto de la Asignación Universal por Hijo en la pobreza y el ingreso de los hogares", Méttis; Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010) "El impacto de la Asignación Universal por Hijo"; Gasparini, L. y G. Cruces (2010) "Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas", CEDLAS.

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 mensual cuyo monto varía en forma decreciente a medida que aumenta la remuneración del trabajador<sup>6</sup>. Además, se establece el pago de la asignación por hijo discapacitado, la asignación prenatal desde el momento de la concepción hasta el nacimiento, las asignaciones por nacimiento, por adopción y por matrimonio, a las que se suma la ayuda escolar anual para niños que asisten a un establecimiento educativo<sup>7</sup>. 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 este pago 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<sup>8</sup>. Por el contrario, la asignación familiar constituye una transferencia del Estado a los hijos de los trabajadores, financiada con los recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses)<sup>9</sup>. 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, así como 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.

La implementación de la AUH extendió el alcance de las asignaciones familiares (en este caso no contributivas) a todos los hijos de los desocupados y de los trabajadores no registrados cuyos ingresos no superen el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). En efecto, se determinó una transferencia monetaria de \$180 mensuales (que será de \$220 desde

septiembre de este año) 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 contributivo<sup>10</sup>.

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

### Cobertura de la AUH.

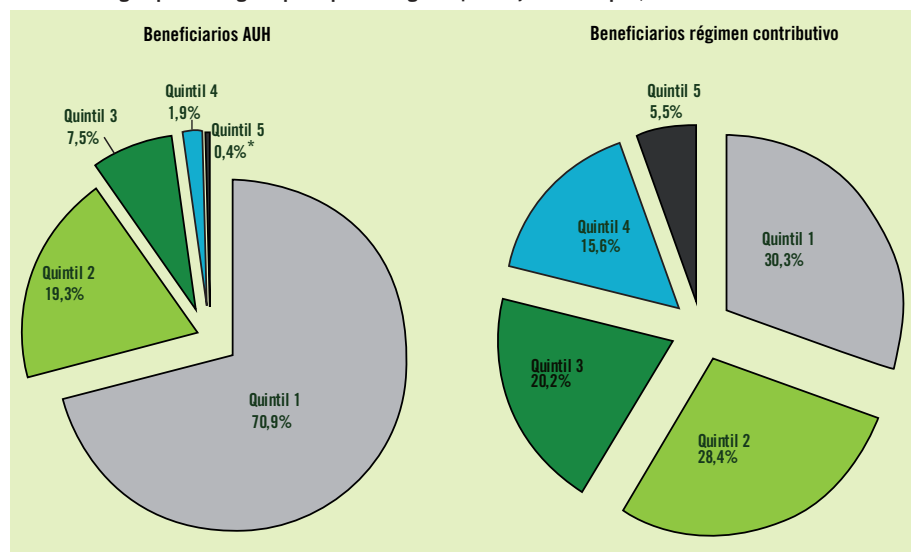
Mientras que el régimen de asignaciones contributivas incluye aproximadamente al 57% de los menores de 18 años de nuestro país, la AUH (que ya alcanzó a 3,7 millones de niños y adolescentes) contempla en su normativa la inclusión de alrededor de 4,6 millones de menores de 18 (que representan el

38% del total). Se llegaría, por lo tanto, a una cobertura del 95% a través de los dos sistemas<sup>11</sup>. 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.

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 más bajos ingresos (gráfico N°6). 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. Debe destacarse, sin embargo, que tanto los asalariados registrados como los trabajadores autónomos con ingresos por encima de ese límite pueden descontar parte del pago de impuesto a las



**GRÁFICO N°6** Distribución de los niños menores de 18 años beneficiarios de la AUH y de asignaciones por régimen contributivo según quintil de ingreso per cápita del hogar (en porcentaje). Total del país, IV-2009.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EPH-INDEC Y DEL CELADE.

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, A LA VEZ QUE EXISTEN INGRESOS ADICIONALES DE OTROS MIEMBROS ADULTOS (POR EJEMPLO, HIJOS MAYORES U OTROS FAMILIARES).

**6.** La asignación por hijo asciende a \$180 para salarios de hasta \$2.400, a \$136 para salarios entre \$2.400 y \$3.600 y a \$91 para salarios entre \$3.600 y \$4.800.

**7.** 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.

**8.** 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.

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

**10.** Para el caso de hijos con discapacidad, el límite de edad no es operativo y los montos son mayores.

**11.** En el recuadro "Metodología" al final de esta sección se explican los criterios utilizados para la elaboración de los datos.

ganancias por cargas de familia, lo cual de hecho equivale a una transferencia de ingresos desde el Estado hacia esos sectores.

No se trata, sin embargo, de una completa universalización del régimen de asignaciones, ya que (al igual que el régimen contributivo) la AUH impone un techo de ingresos por encima del cual no se otorgarán las asignaciones. Por otro lado, si bien la AUH constituye una medida que busca la equiparación de todos los niños en cuanto al acceso al sistema, con independencia de la inserción laboral de sus padres, persisten algunas diferencias en relación con el régimen de asignaciones contributivas que se comentarán más adelante.

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

El crecimiento de la economía 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. La persistencia de núcleos duros de pobreza e indigencia impacta 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 la situación de los sectores más postergados, complementando los efectos favorables que en este sentido tienen el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. 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 un estado de mayor vulnerabilidad relativa. La AUH consiste, entonces, en un ingreso orientado a los niños que residen en los hogares de menores ingresos. En el cuadro N°1 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. 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: mien-

tras 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<sup>12</sup>. La situación es similar si se consideran las tasas específicas de indigencia. 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°1** Tasas específicas de pobreza e indigencia (en porcentaje). Hogares beneficiarios y no beneficiarios de la AUH. Total de aglomerados urbanos, IV-2009.

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

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EPH-INDEC E IPC 7-PROVINCIAS (CENDA).

Dado que aún no se cuenta con datos que permitan observar directamente el impacto de esta medida sobre la indigencia y la pobreza, se realizaron simulaciones tomando como base los datos referidos al cuarto trimestre de 2009 (última base de datos de la EPH disponible) 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% a partir de 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°2). 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, 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.

Estos datos muestran claramente el significativo impacto progresivo de la AUH. A pesar de ello, la tasa de



**Cuadro N°2** 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
<b>Total</b>				
Hogares	16,8	14,4	4,9	2,8
Personas	24,2	20,6	6,6	3,2
Niños	36,8	30,4	10,4	3,9
<b>Beneficiarios AUH*</b>				
Hogares	54,2	40,0	18,2	6,2
Personas	57,8	43,3	20,1	6,0
Niños	63,1	46,3	23,0	5,6

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EPH-INDEC E IPC 7-PROVINCIAS (CENDA).

\*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.

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 implementó, la AUH

es incompatible con otros programas de transferencias e incluso con programas de empleo como el Seguro de Capacitación y Empleo (implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y

12. Estos datos se calcularon a partir del ingreso informado por los hogares sin considerar el cobro de la AUH.

Seguridad Social). 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 por ejemplo transferencias orientadas a hogares pobres con niños. Al mismo tiempo, ninguna de estas estrategias debería ir en desmedro del avance en términos de políticas activas de empleo.

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

Como se mencionó, tanto las asignaciones contributivas como las no contributivas establecen un techo salarial, por encima del cual 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. Sin embargo, es cierto que, debido al carácter informal de las ocupaciones de los trabajadores no registrados, este techo difícilmente resulta operativo, dada la dificultad asociada a la corroboración de los ingresos en ausencia de registración laboral. Asimismo, 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 de sólo un 4% adicional de niños al sistema.

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<sup>13</sup> podrán ser incluidos en el régimen de la AUH, quedando excluidos los demás, aun 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 lo tanto, deberían incluirse en el beneficio las categorías más bajas de monotributistas, para incorporar de esta manera a ese grupo de trabajadores vulnerables. Por otra parte, este criterio de diferenciación podría desincentivar la registración de los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos (con la consecuente evasión impositiva), ya que sólo de esa manera tendrían posibilidades de acceder a la AUH.

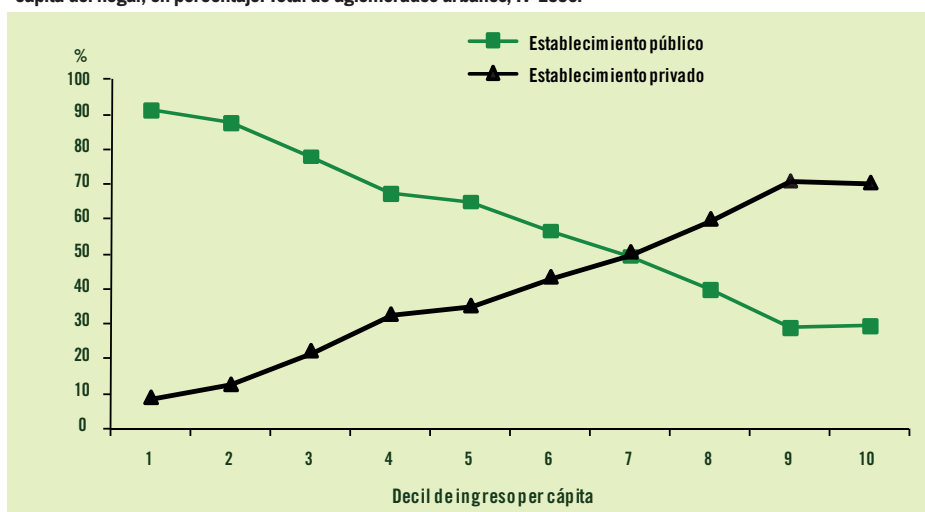
Además de la evidentemente inequitativa diferenciación en el techo salarial para el cual se paga la AUH en relación con las asignaciones contributivas, persisten otras diferencias en el derecho de acceso a estos beneficios por parte de los trabajadores no registrados. Para cobrar la AUH, los responsables deben presentar un certificado que acredite que los menores 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. 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. No caben dudas de que esta condición tiene efectos positivos al incentivar la asistencia escolar de los niños y adolescentes. Sin embargo, debe contemplarse también la cantidad y calidad de la oferta de centros de salud y educación, además de considerarse estrategias alternativas en caso de incumplimiento, dada la alta vulnerabilidad de los menores cuyos padres no pueden satisfacer (o deciden no cumplir) con estas condiciones.

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 éstos 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 que los niños accedan a esas escuelas 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 escuelas privadas 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 un establecimiento privado (gráfico N°7).



**GRÁFICO N°7** Proporción de niños que asisten a establecimientos públicos y privados según decil de ingreso per cápita del hogar, en porcentaje. Total de aglomerados urbanos, IV-2009.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EPH-INDEC.

**13. La categoría de monotributista social requiere de una inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Ministerio de Desarrollo Social). Es una categoría tributaria para quienes realicen actividades económicas y vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Los monotributistas sociales no pueden tener una facturación anual que supere los \$24.000.**

Considerando la aplicación efectiva de esta restricción, se volvió a calcular el impacto de la AUH sobre la pobreza. Los resultados muestran 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 más arriba, 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 niveles mayores tanto de pobreza como de indigencia, en particular entre los hogares perceptores de la AUH, para los que las tasas alcanzan el 43,2% y el 6,9% respectivamente, después de considerar el efecto de la transferencia (cuadro N°3). 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 incorporadas a la AUH.

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<sup>14</sup>. 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.

### 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 favora-

ble que ha presentado la economía argentina durante la posconvertibilidad contribuyó a una importante reducción de la pobreza, la creación de empleo resultó insuficiente 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 para contribuir a su vez a reducir los canales de transmisión intergeneracional de situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, la AUH no es suficiente para erradicar la pobreza, motivo por el cual se puede pensar en complementarla con políticas focalizadas en los hogares que –aun recibiendo la asignación– permanecen en condiciones de pobreza. La mejora en las condiciones de vida de la población no puede lograrse a través de una única medida, sino que es necesaria la complementación de diferentes políticas tendien-

tes, principalmente, a generar puestos de trabajo de calidad que garanticen a los trabajadores ingresos suficientes para acceder, al menos, a un conjunto básico de bienes y servicios. A su vez, los ingresos obtenidos a través del trabajo, el sistema de jubilaciones y pensiones y el sistema de asignaciones familiares deben ser complementados con políticas dirigidas específicamente a los grupos que permanecen en situación de vulnerabilidad.



■

**Cuadro N°3 Tasas de pobreza e indigencia (en porcentaje). Simulación del impacto de la AUH considerando que la restricción de asistencia a escuela pública es efectiva. Total de aglomerados urbanos, IV-2009.**

	Tasa de Pobreza		Tasa de Indigencia	
	Sin AUH	Con AUH	Sin AUH	Con AUH
<b>Total</b>				
Hogares	16,8	14,6	4,9	2,9
Personas	24,2	20,9	6,6	3,3
Niños	36,8	31,9	10,4	4,1
<b>Beneficiarios AUH*</b>				
Hogares	57,7	43,2	19,7	6,9
Personas	60,7	46,2	21,3	6,5
Niños	65,9	49,3	24,4	6,5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EPH-INDEC E IPC 7-PROVINCIAS (CENDA).

\*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.

14. Se encuentran en dicha situación los trabajadores del sector público provincial y municipal de aquellas provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la nación.

## Metodología.

Los datos presentados en esta sección 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 o 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 tuvieron un ingreso laboral superior a los \$4800. Debido a las limitaciones de la encuesta para identificar núcleos familiares en el interior del hogar, se consideró al jefe y al cónyuge del hogar como responsables de todos los niños que forman parte de éste.

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°1 y N°2), 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°3). 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 incluyendo la percepción de la AUH para hogares que perciben ingresos a través de algún programa incompatible con esta asignación, se restó el monto 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](http://www.cenda.org.ar)).

## Debates sobre la Asignación Universal por Hijo.

Desde el mismo momento en que el gobierno anunció la implementación de una política de redistribución del ingreso de gran alcance como sería la Asignación Universal por Hijo (AUH), se desataron numerosas controversias. Una de las razones fue el importante flujo de recursos que comprometería, pero principalmente esas controversias obedecieron al hecho de que la AUH fue una novedad con respecto a las políticas de ingreso conocidas a lo largo de la historia de nuestro país. Una vez puesta en marcha, las discusiones continuaron acerca de los primeros efectos observados. Los debates públicos más relevantes giraron en torno de la pertinencia de calificar a la política como “universal”, de su fuente de financiamiento y del destino que le darían los beneficiarios al dinero percibido. En lo que sigue, presentamos algunas de las declaraciones que se realizaron al respecto.

Acerca del grado de alcance de la AUH, los representantes de los partidos opositores se mostraron escépticos y consideraron que la política, a pesar de su denominación, no sería de carácter uni-

versal. Tal es el caso de **Gerardo Morales**, senador nacional por la UCR, quien se expresó de la siguiente manera: **“el sistema establecido por decreto mantiene la focalización de los planes sociales, aun cuando se pretenda titularlo con la palabra universalización”** (*La Nación*, 29/10/2009). En la misma línea, la diputada **Elisa Carca**, autora del proyecto alternativo que defendió la Coalición Cívica, argumentó: **“Lamento que este proyecto no sea para todos. Establece condiciones tales como la retención de un porcentaje de la suma durante un tiempo. Implica procedimientos totalmente burocráticos. Este reparto no combate el clientelismo”** (*La Nación*, 29/10/2009). Por su parte, el diputado **Claudio Lozano** agregó más argumentos en el mismo sentido: **“Es una atrocidad que te pongan requisitos para poder cobrar: se paga sólo hasta el quinto hijo, se deben presentar certificados de salud y de escolaridad; y si no tenés DNI tampoco te lo pagan. Hay una estrategia de discriminación a los más postergados”** (*iEco-Clarín*, 02/07/2010).

Con una visión opuesta, el editor del suplemento económico de *Página/12*, **Alfredo Zaiat**, respondió argumentando que es erróneo el concepto de “universal” que maneja la oposición: **“No deja de ser llamativa la vocación de ciertos sectores de elogiar la iniciativa al tiempo de descalificarla por considerar que no es universal. El compromiso de vacunación y escolaridad para percibir el beneficio no implica la pérdida de la noción de universalidad de ese derecho, sino que esas exigencias lo que han definido es que no sea incondicional”** (*Página/12*, 10/07/2010).

En cuanto a los efectos de las condiciones que efectivamente se establecieron para que los beneficiarios pudieran obtener el dinero asignado, distintas fuentes señalaron que hubo en 2010 un incremento notable de las inscripciones en escuelas primarias y secundarias, demostrando la efectividad de la medida. Al respecto, **Alberto Sileoni**, ministro de Educación de la Nación, señaló que **“en las épocas de bonanza se compite con el mercado laboral”**, de manera que uno de los

nuevos desafíos es que los jóvenes permanezcan en el sistema educativo. Por otro lado, frente a los interrogantes acerca de la capacidad disponible para albergar a los nuevos estudiantes sostuvo que no existen problemas edilicios, aunque **“reconocemos que evidentemente en algunas escuelas faltan insumos, pero esa no es la noticia. La noticia es que hay más pibes en las escuelas por la asignación universal y eso genera un cuello de botella en el mobiliario”** (*Página/12*, 10/07/2010).

Con respecto a la financiación del programa, la utilización de fondos de la Anses desató numerosas críticas. **Julián Obligado**, diputado nacional por el PRO, expresó su no concordancia con esa alternativa: “[El de la Anses] es dinero que debería estar destinado al pago y a la mejora de la jubilación. La asignación debería salir del presupuesto” (*La Nación*, 29/10/2009). En defensa de esta decisión, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, **Daniel Scioli**, manifestó que la AUH **“es un cambio histórico que se está llevando adelante a partir de situaciones**

**de previsión, como fue la recuperación de los fondos de la Anses, para ponerlos al servicio de los trabajadores”** (*La Nación*, 29/10/2009).

Sin duda, la opinión más reprochable dentro de todas las controversias que desató la AUH fue la del senador nacional y presidente de la UCR, Ernesto Sanz, quien repitió las siguientes declaraciones en un acto en Santa Fe y en una entrevista radial en esa misma provincia: **“en el Conurbano bonaerense la asignación universal por hijo, que es buena en términos teóricos porque universaliza una prestación social, se está yendo por la canaleta de dos cuestiones que el gobierno no sólo que no las ve sino que muchos de sus aliados intendentes de conurbano lo tapan, el juego y la droga”** (diario *Los Andes*, 17/05/2010). A partir de estas palabras fue incitado por el oficialismo a retirar lo dicho bajo amenaza de ser denunciado ante la delegación del INADI de Santa Fe por discriminación hacia los millones de argentinos que perciben la Asignación. En declaraciones del día siguiente, Sanz aclaró que

la AUH es **“buena”** por representar un **“instrumento igualador, progresista y necesario de cualquier política social”** (diario *Los Andes*, 18/05/2010).

Por su parte, en relación con el uso que dan los hogares a la AUH, varios empresarios del eslabón supermercadista confirmaron la recuperación de la demanda de consumo de alimentos a partir del cobro de la Asignación. Por ejemplo, **Daniel Fernández**, presidente del Grupo Carrefour Argentina decía: **“Lo que notamos es un crecimiento suave pero sostenido del consumo, en torno al 5 por ciento. La mejora además se hace sentir con más fuerza entre las tiendas ubicadas en zonas más populares”** (*La Nación*, 05/05/2010). Asimismo, **Roberto Goldfarb**, presidente de la cadena mayorista Diarco, expresó que entre sus clientes también se registra una mayor propensión al gasto: **“Se nota que la gente tiene más plata en el bolsillo y ese excedente se vuelca íntegramente al consumo de alimentos”** (*La Nación*, 05/05/2010).

FIN

## ¿La plata de la Anses es sólo de los jubilados?

La extensión del régimen de asignaciones familiares, a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo, generó diversas reacciones en torno al origen del financiamiento de esta prestación del sistema de seguridad social. Algunos cuestionamientos hicieron hincapié en que no correspondía utilizar recursos de la Anses, ya que **“la plata de la Anses es sólo de los jubilados”**. Esta crítica desconoce que las prestaciones de la Anses se extienden mucho más allá del pago de jubilaciones y pensiones, y no señalan 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.

Las discusiones en torno al sistema previsional han ocupado un lugar central en los últimos años, en particular a partir de los debates abiertos luego de la recuperación del sistema de jubilaciones y pensiones por parte del Estado.

En este marco, la eliminación del sistema de capitalización no ha impedido que ciertos discursos se perpetúen en el tiempo y que sean utilizados para cuestionar la intervención del Estado en materia de seguridad social. Específicamente, se discute la utilización de los recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) para otros fines que no sean estrictamente el pago de jubilaciones y pensiones, alegando que **“la plata**

**de la Anses es de los jubilados”**. Esta sentencia remite a una lógica más vinculada a un sistema de capitalización individual que a un sistema de seguridad social, basado en el pilar de la solidaridad intergeneracional<sup>15</sup>.

Como todo mito, existen bases materiales sobre las que se monta. Por un lado, el nivel extremadamente bajo del monto de los haberes jubilatorios, donde la jubilación mínima representa poco menos del 60% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), y menos del 30% del promedio salarial de los trabajadores registrados del sector privado; por otro lado, el achatamiento de la escala de los haberes previsionales, donde casi el 75% de los jubilados recibe el haber mínimo.

En este marco, la frase **“la plata de la Anses es de los jubilados”**, como antecedente de la crítica a la utilización de dichos fondos en otros fines también vinculados al sistema de seguridad social, se instala en el sentido común y dificulta identificar las verdaderas razones que explican la actual situación que padecen los jubilados y pensionados.

En efecto, la consecuencia contraria, es decir, **“toda la plata de la Anses para los jubilados”** no necesariamente se traduce en una mejora sostenible de los haberes previsionales y, mucho menos, en la construcción de un sistema de seguridad social integral.

<sup>15</sup> Hacemos referencia en este texto a los recursos corrientes del ANSES, sin analizar la utilización de los recursos extraordinarios provenientes de la transferencia de los activos en poder de las AFJP y su canalización en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Si bien difícilmente pueda sostenerse que los recursos existentes en dicho fondo **“sean de los jubilados”** (¿de los pasados?, ¿de los presentes?, ¿de los futuros?), su tratamiento requeriría introducir otra serie de discusiones que exceden el marco de este artículo.