

Artículos centrales

Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares*

Emilia Roca**

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2011
Fecha de aceptación: 1 de abril de 2011
Correspondencia a: Emilia Roca
Correo electrónico: emiliaroca@trabajo.gob.ar

** Subsecretaria de Políticas de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina.

Resumen

En el siguiente artículo se analizará el impacto de una de las políticas más significativas de los últimos años, la Asignación Universal por Hijo, en la ampliación de la protección social en la Argentina. Se hará un breve recorrido histórico de la situación del mercado de trabajo y de la seguridad social en la Argentina, tomando en cuenta los principales antecedentes de la

AUH, en particular el sistema de asignaciones familiares, para comprender la implementación de la misma. A modo de cierre se realizará un ejercicio de simulación para estimar el impacto de la asignación Universal en los hogares pobres y los indigentes de la Argentina.

En nuestro país, a diferencia de otros países de Latinoamérica, existe una institucionalidad propia: la Asignación Familiar por Hijo, que

* Este trabajo es una actualización del artículo "Extensión de las Asignaciones Familiares o Universalización de un asignación por niño/a" publicado en el volumen 18 "Experiencias innovadoras sobre el Piso de Protección Social" de la serie "Compartiendo experiencias innovadoras" del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas junto a la Organización Internacional del Trabajo y la unidad especial para cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas.

tiene más de cincuenta años de aplicación. Es en ese marco en que se pudo pensar una política de extensión del sistema de asignaciones familiares para los niños que no se encontraban cubiertos por las razones que derivan de un mercado de trabajo que durante muchos años se presentó frágil y con una alta presencia de trabajos precarizados, donde los adultos a cargo del hogar no podían y tal vez todavía no puedan conseguir un trabajo formal o decente.

La puesta en marcha del AUH ha significado un cambio sustantivo, podría afirmarse estructural, en las políticas sociales y será recordado, seguramente, como uno de los hitos más importantes que marcan la rica historia de la legislación laboral y de protección social de Argentina. Asimismo, en el trabajo se estima el gran impacto que ha tenido y tiene en la distribución del ingreso y, consecuentemente, en la pobreza e indigencia, disminuyéndolas de forma significativa.

Introducción

La discusión sobre la implementación de una política de inclusión social mediante una asignación a los niños/as en Argentina, es de larga data. Fueron los movimientos sociales y organizaciones independientes los que, a partir de sus reclamos, introdujeron esta discusión en la escena pública. Experiencias como la del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPPO) durante la crisis de principio de este siglo o las discusiones sobre el ingreso ciudadano a la niñez que se venían suscitando en ambientes académicos, fomentaron el debate político en torno a la Asignación Universal por Hijo¹ hasta su institucionalización².

La discusión sobre la AUH, forma parte de otra que se está dando tanto en los ámbitos académicos como en organismos internacionales y otras organizaciones de Argentina y el mundo, en torno

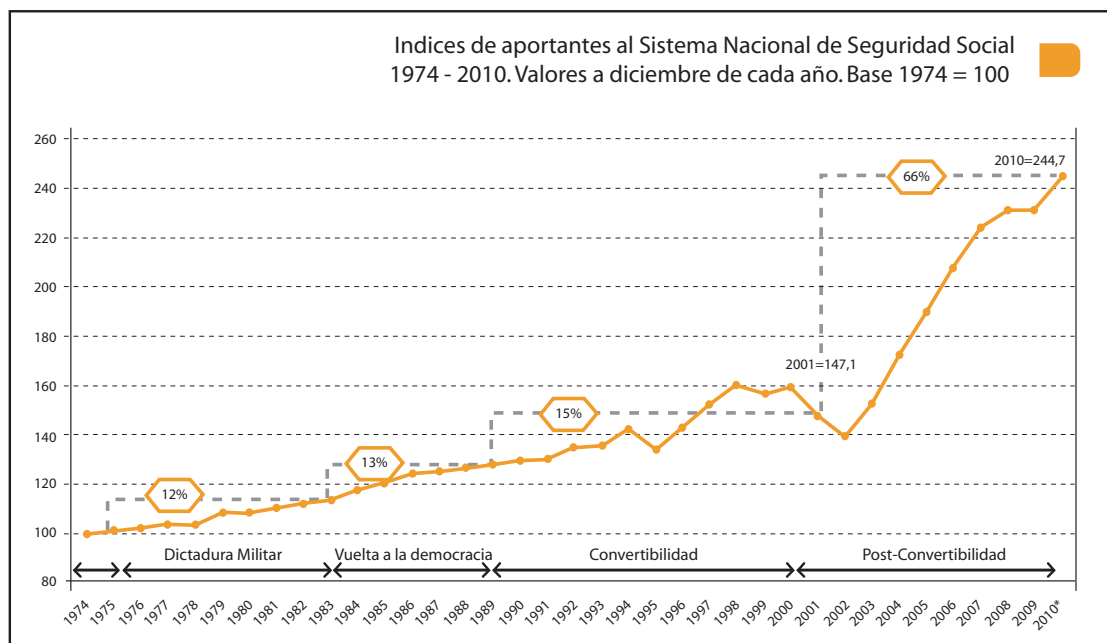
al establecimiento de un "piso" de protección social. La misma parte de concepciones diversas de la economía y las políticas sociales, dando lugar a propuestas de diverso carácter conceptual. Particularmente, el debate relacionado con la ligazón entre la protección social y el empleo es tal vez el más intenso, ya que encuentra a actores políticos y sociales con posturas muy diferentes.

El objetivo fundamental de la implementación de la AUH para la protección social a niños, niñas y adolescentes, fue elaborar e instrumentar una política pública masiva de reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, y favorecer a los sectores de menores recursos. En este sentido, ante la configuración de un mercado de trabajo precarizado y frágil, producto de largos años de destrucción y reducción de los derechos laborales (desde 1976 con la Dictadura y posteriormente en los noventa con la implementación de políticas de carácter netamente neoliberales vigentes hasta la crisis del 2001-2002), se había excluido a un vasto sector de trabajadores de los beneficios de la seguridad social. La implementación de esta política, con la idea de constituirlo en un derecho, de carácter normativo, podría reparar los efectos de la mencionada desestructuración. Sin embargo, la propuesta no implica abandonar el objetivo de lograr un mercado de trabajo y empleo en condiciones de cobertura de la seguridad social e ingresos y condiciones laborales adecuadas.

A pesar de las características del mercado de trabajo mencionadas, a partir del 2003 se verificó en Argentina un aumento significativo de los empleos registrados (en blanco), que implicó mejores condiciones laborales, producto de la reformulación de una política económica que tenía y tiene como eje fundamental la creación de empleos de calidad (ver gráfico 1). De tal modo, el mercado de trabajo ha tenido un rol fundamental en la reducción de la pobreza y la indigencia a partir de este año.

1. De ahora en más AUH

2. Lo Vuolo, R. M., "Asignación Universal por Hijo Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA", 2010.

Gráfico 1³.

Fuente: DGRP y SGI (de 1974 a 1993) y SIGyP y SIPA (de 1994 a 2010).

En el gráfico 1 se observa un incremento del 66% de trabajadores registrados en la seguridad social entre el 2002 y 2010, mientras que en los períodos previos, desde 1974 hasta 2002, el aumento llegó apenas a ser entre 12% y del 15%. Esto significa que se crearon desde diciembre de 2002 a diciembre de 2010 más de 3,7 millones de puestos de trabajo registrados, llegando a ser en total 8,7 millones los trabajadores registrados en el sistema de seguridad social sumando tanto los trabajadores en relación de dependencia como los autónomos. Este aumento de los empleos registrados hizo retroceder al empleo en negro o no registrado, del 50% que representaba en el año 2002 a un 35% en 2010. Es a partir del año 2004 que se quiebra la tendencia al incremento constante del empleo no registrado de larga data, a pesar de que se había reducido de forma significativa el costo laboral (sólo cabe mencionar la disminución en un 50% de las cargas patronales a la seguridad social en 1993 y la existencia de contratos flexibles, o contratos “basura” como se los denominaba) durante la

vigencia del modelo neoliberal. A partir del 2004 se modifica el comportamiento del mercado de trabajo mediante un nuevo patrón que sienta sus bases en la relación entre el crecimiento del PBI y el empleo, y en una mejora en la calidad del empleo. Se revierte la tendencia histórica mediante la significativa creación de puestos de trabajo registrados en la seguridad social, con los beneficios que ello conlleva.⁴

A pesar de estos cambios sustantivos en el mercado de trabajo, aun queda una proporción muy significativa de trabajadores y familias por fuera de la seguridad social. Cabe señalar, que la Argentina contaba con una rica e histórica experiencia institucional en seguridad social. En efecto, dentro de ella se encuentra el subsistema de asignaciones familiares que cubre a los hijos de trabajadores asalariados registrados. Sin embargo, como una parte importante de los hogares ha tenido sólo acceso a trabajos precarios y no registrados, y se encuentran por fuera de la legislación laboral y de la seguridad

3. El gráfico se realizó en base a datos que surgen de las declaraciones juradas de los empleadores (empresas) al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), donde consta el número de trabajadores y los montos de los salarios reales sobre los que se establecen los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores respectivamente. De la misma manera se establece el número de trabajadores autónomos con aportes al sistema. Los valores de 2010 son los estimados a diciembre de 2010.

4. Roca, E. “Evolución de la cobertura de la seguridad social y su relación con el mercado de trabajo”. “El Estado y reconfiguración de la protección social”. Parte IV. M. Novick y G. Pérez Sosto, compiladores. Siglo XXI-Inst. Di Tella- MTEySS, Buenos Aires, Argentina 2008.

social, se analizó y aprobó la instrumentación de la AUH. La misma se llevó a cabo en el marco legal del sistema de seguridad social convirtiendo dicha asignación en un derecho pleno de todos los niños/as cuyos padres/madres habían sido excluidos del mercado de trabajo formal, procurando revertir dicha situación.

Antecedentes

En el año 2003 asume la presidencia de la nación el Dr. Néstor Kirchner luego de la profunda crisis del 2001 y 2002, signada por la caída de la convertibilidad (1 peso=1 dólar que se mantuvo desde 1991 al 2001), que significó la declaración del default de la deuda externa e interna, hiperinflación, aumento del desempleo y niveles de pobreza nunca vistos en el país. Frente a este escenario, el presidente Kirchner asumió un fuerte y creciente compromiso con las problemáticas laborales y sociales, e instrumentó políticas que impulsaron un nuevo rol del Estado, regulador de las relaciones entre mercado y sociedad, sin competir con el sector privado, a través de la recuperación de las instituciones laborales y del sistema de seguridad social. Se propuso una readecuación del sistema como principal responsable y sostén de las políticas de protección social. Cabe señalar que el avance en términos de cobertura es significativo llegando la población cubierta actualmente a más de 17 millones de beneficiarios a través del sistema de protección social, en un sentido amplio. En efecto, mediante la significativa incorporación de personas adultas a los beneficios jubilatorios, más de 2,3 millones; a la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares a partir de la implementación de la AUH, que permitió la inclusión de más 3,7 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años al sistema de la seguridad social. Si los sumamos a los más 6,5 millones cubiertos por los sistemas contributivos/estatales significa que más de 9 millones niños/as y adolescentes cuentan con un beneficio de la seguridad social. Estas políticas fueron acompañadas de una fuerte inclusión de ciudadanos de sectores de alta vulnerabilidad a través de la significativa extensión de la cobertura de las pensiones no

contributivas, más de 700 mil personas reciben alguno de los beneficios de la pensión no contributiva. Especialmente fue significativo el crecimiento del beneficio para madres de más de siete hijos y la pensión por vejez e invalidez las que se quintuplicaron.

Las ampliaciones de la cobertura de la seguridad social fueron complementadas con acciones tendientes a fortalecer la empleabilidad de desocupados y trabajadores activos, mediante programas de empleo, capacitación y formación, que le ha permitido a Argentina aumentar, de modo muy significativo, la población cubierta por diferentes intervenciones del Estado Nacional. Es así como se le otorga nuevamente a éste un rol central en la mejora de las condiciones de vida de la población, especialmente de la más vulnerable.

En este sentido cabe mencionar que el Gobierno Nacional ha destinado recursos equivalentes a más del 40% del presupuesto nacional para la provisión de las prestaciones de los diferentes subsistemas y políticas que fueron mencionadas (jubilaciones y pensiones, contributivas y no contributivas, asignaciones familiares, seguro por desempleo, políticas de empleo y capacitación, etc.).

En este contexto, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, conjuntamente con otros organismos del Estado como el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, constituyen los organismos sobre los cuales se asienta la responsabilidad de llevar a cabo estas políticas sociales que, como es sabido, atraviesan diferentes aspectos y ejes multidimensionales que requieren de una articulación muy fuerte para lograr los objetivos propuestos.

En particular, en cuanto a los nuevos desafíos para la seguridad social, cabe destacar la sanción del Decreto N°1.602/2009 por parte de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner. La puesta en marcha de la AUH ha significado un cambio sustantivo, podría afirmarse estructural, en las políticas sociales y

será recordado, seguramente, como uno de los hitos más importantes que jalonan la rica historia de la legislación laboral y de protección social de Argentina.

Breve reseña sobre el sistema de asignaciones familiares

Es importante subrayar que previo a la aplicación de la AUH la Argentina contaba con una rica experiencia institucional en seguridad social. Entre dichas instituciones cabe destacar el subsistema de asignaciones familiares que cubre a los hijos de trabajadores registrados (formales) mediante la Ley N° 24.714.

Entre las primeras normas y leyes, e incluso en algunos convenios colectivos, se incluían cláusulas referidas al salario familiar que obligaban a los empleadores a pagar un plus salarial en función del número de hijos menores de sus trabajadores. Podría mencionarse el escalafón de empleados bancarios (Ley N°12637 de 1940) que luego, en 1943, se extendió a los empleados de seguros y reaseguros. Se implantó, asimismo, el salario familiar para los empleados ferroviarios y se crea un fondo común para financiar a los trabajadores con carga de familia (mediante el Decreto N°3771/43). De esa forma fue avanzando la cobertura sobre otros trabajadores según diferentes actividades.⁵

Cabe señalar que en Argentina los derechos del trabajador y su familia tienen rango constitucional. En la Constitución de 1949 se incorporan los derechos referidos a la Seguridad Social, que luego de la derogación de ésta son incluidos posteriormente, en la Constitución de 1957, exigiendo que la ley estableciera una efectiva protección integral de la familia y la compensación económica familiar, lo cual quedó establecido en el artículo 14 Bis de la Constitución Nacional.

En 1956, el Convenio Colectivo de Empleados de Comercio (Nro. 108) estableció el funcionamiento

de una caja compensaciones familiares para los empleados del sector, concediendo una asignación por hijo.⁶ Luego, se extendió a otros colectivos de trabajadores no incluidos por la anterior norma (de los Decreto Ley Nros. 7.913 y 7914 de 1957). Es a partir de la Ley N° 18.017 de 1968 que se permitió la “universalización” de las asignaciones familiares de carácter contributivo para todos los trabajadores en relación de dependencia tanto privados como los de la Administración Pública Nacional.

Por lo tanto, la existencia de un subsistema de asignaciones familiares en el marco normativo de la Seguridad Social de Argentina, le permite contar con un sistema institucionalizado que otorga los beneficios para los niño/as y jóvenes y que la coloca en un estándar avanzado de protección social, sobre todo en América Latina.

Posteriormente, luego de los avatares económicos sufridos por la economía argentina durante la década del 80, que la CEPAL y otros organismos mencionan como la década perdida de América Latina (el PBI per cápita había caído cerca del 20%, acompañado por un proceso de crecimiento de los precios incontrolable, hiperinflación, crecimiento del desempleo y la pobreza), culmina con la implantación de un modelo económico de carácter neoliberal en la década del noventa, (también se denominó aquel proceso hiperinflacionario como “golpe” de mercado). Este proceso fundamentalmente significó la modificación de los instrumentos, o mejor, la eliminación de las normas y leyes que regulaban los mercados de bienes y servicios, y especialmente las normas que regían en el mercado de trabajo, tendiendo a liberar dicho mercado de las “ataduras” que lo encorsetaban, según la visión de los sectores más neoliberales.

De este modo, se afectaron recursos provenientes de las contribuciones de las empresas al sistema de seguridad social. En efecto, en primer lugar como mecanismo de reducción de costos laborales en un marco de fuerte restricción

5. Marasco, Nora Inés y otros. “Políticas de Protección Familiar. Régimen de Asignaciones Familiares y principales planes sociales en la República Argentina”. CIESS. México, 2007.

6. ídem

cambiaría, como era la convertibilidad, se bajan los porcentajes de las cargas patronales que financiaban al sistema de Seguridad Social, afectando también las contribuciones patronales para las asignaciones familiares. En este sentido, para reducir el impacto financiero que estas medidas de reducción de recursos tenía sobre el sistema, se establecieron recortes a los beneficios habituales (como esposa, familia numerosa, etc.) y se fijaron al mismo tiempo topes salariales para el cobro de las asignaciones y montos diferenciales de las prestaciones según escala salarial, de modo tal de favorecer a los salarios más bajos.

El régimen de asignaciones familiares es regido actualmente por la Ley N° 24.714 del año 1996, que lo estructura en dos subsistemas: un sistema contributivo y otro no contributivo. En el primero están comprendidos todos los trabajadores en relación de dependencia (asalariados) activos registrados en el sistema de seguridad social (trabajadores en blanco). Mientras que el no contributivo incluye a los Jubilados y Pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los beneficiarios de la Pensiones no Contributivas. En el caso de las prestaciones familiares a jubilados se financian con los recursos del SIPA y en el caso de las PNC con partidas del presupuesto nacional. También son beneficiarios del sistema los trabajadores del sector público nacional. En efecto, mientras para los empleados públicos de las jurisdicciones provinciales, se establecen según leyes propias dado el carácter federal de la organización nacional, en ambos casos, Nación y Provincias, el régimen es no contributivo ya que se financia con recursos generales de dichas jurisdicciones.

Las prestaciones previstas en la mencionada ley se refieren a hijo e hijo discapacitado, prenatal y maternidad y aquellas de carácter extraordinario como nacimiento, adopción y ayuda escolar. Los montos varían por nivel de salarios y zonas geográficas. Son excluidos del sistema los

trabajadores con salarios superiores a cierto tope (actualmente \$ 4800 = U\$S 1215) y los montos varían de acuerdo a las zonas donde residan los beneficiarios. El sistema contributivo excluye de los beneficios de las asignaciones familiares a los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores autónomos o por cuenta propia aún cuando estén registrados y aporten al sistema⁷ ⁸. La ANSES, paga en forma directa las asignaciones familiares a los trabajadores en todas las actividades sean éstas de carácter urbano (industria, comercio, servicios) como rurales. La población de niños y jóvenes cubiertos alcanzaría aproximadamente a 4,5 millones a los que hay que sumar cerca de 2 millones de niños cubiertos por el sistema de los empleados públicos tanto nacionales como provinciales.

Dados estos antecedentes, se analizó y aprobó la instrumentación de la AUH en el marco legal del sistema de seguridad social convirtiendo dicha asignación en un derecho pleno de todo los niños/as cuyos padres/madres habían sido excluidos del mercado de trabajo formal, procurando revertir dicha situación.

Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH) Decreto N° 1.602/09

Como se señaló la Argentina contaba con una rica e histórica experiencia institucional en seguridad social, en particular, el subsistema de asignaciones familiares que cubre a los hijos de trabajadores registrados. Por lo tanto, se analizó y aprobó la instrumentación de la AUH.

En los considerandos del citado Decreto quedan claramente expuestos los fundamentos doctrinarios y conceptuales que caracterizan a los gobiernos que conducen el país desde 2003. En este sentido cabe resaltar la incorporación a las políticas públicas de demandas de la sociedad

7. Esta situación sin embargo tiene una explicación, siendo el sistema de carácter contributivo, en el caso de las contribuciones del autónomo no están contempladas las referidas al subsistema de asignaciones familiares, como sí lo están en el caso de las contribuciones patronales de trabajadores asalariados.

8. Dicha deducción se realiza respecto de las contribuciones patronales correspondientes al sistema de jubilaciones y pensiones, Asignaciones Familiares y Fondo Nacional del Empleo (es decir el 25% del total de contribuciones, porcentajes que no reflejan las rebajas otorgadas durante los noventa y posteriores correcciones, las que llegan en la actualidad aproximadamente al 18%).

y de los más diversos partidos políticos sobre la necesidad de mejorar la situación de los hogares y de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo se implementa esta ayuda a partir de una institución básica de seguridad social que es el sistema de asignaciones familiares que rige por la Ley N° 24.714. En primer lugar, porque al hacer referencia a las asignaciones familiares como subsistema sustantivo de la seguridad social la propuesta no se refiere a un modelo de intervención pública “novedosa”, sino que recupera y amplía la extensión de dicho sistema a los niño/as no cubiertos hoy, a causa de situaciones impuestas en el mercado de trabajo que dejaron a los trabajadores sin acceso a la seguridad social y a la protección de las normas laborales. Estas situaciones se debieron a la implementación de políticas económicas basadas en la desregulación de los mercados, fundamentalmente el laboral y políticas sociales de carácter residual y focalizado que sólo atendían las situaciones de mayor exclusión, y no siempre con resultados exitosos.

Estas políticas, las neoliberales, que en su naturaleza no incluyen la equidad como condición, provocaron un efecto devastador en la vida de los hogares de los sectores populares y de las cuales los niños/as y adolescentes fueron las principales víctimas por constituir la población más vulnerable. Esta era la situación que se requería corregir desde la política pública a través de un sistema que partiera de un concepto de derecho y que permitiera a los hogares mantener una regularidad de ingresos mínimos y desligarlos de las posibles consecuencias de pérdidas de trabajo del jefe/a de hogar o de caídas en la informalidad debido a las crisis o cambios económicos recurrentes. De lo que se trata es de corregir las consecuencias de las políticas de exclusión, consecuencia de un modelo neoliberal que significaron una caída incesante de puestos de trabajo formales, perdiendo de esa forma los derechos a las prestaciones de la seguridad social como las asignaciones familiares, dejando a una proporción muy importante de trabajadores y sus hijos sin acceso a dicha cobertura.

Por el contrario, las políticas económicas, laborales y sociales implementadas a partir del

2003 permitieron poner en evidencia que el modelo de crecimiento basado en el mercado interno y la reindustrialización del país como base de sustentación, que hace eje en el empleo y las mejoras de los ingresos de los trabajadores y los jubilados, permitió que la economía generara puestos de trabajo de forma significativa. Entre 2002 y 2010 se crearon más de 3,7 millones de puestos de trabajo registrado, lo que permitió bajar la tasa de desocupación a menos de un dígito (de 22% en 2002 al 8,8% en 2009, y en la actualidad el 7,3%).

Este comportamiento del mercado de trabajo es el escenario en el cual se sitúa la decisión de ampliar la cobertura de las Asignaciones Familiares a través de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, reconociendo al mismo tiempo que todavía existen sectores no beneficiados con estos avances y que era necesario contemplar las situaciones más afectadas por la exclusión y la falta de cobertura de la seguridad social. Con políticas económicas adecuadas y coherentes se pueden modificar tendencias que parecían más devenidas de fuerzas sobrenaturales que de políticas tanto socialmente ineficaces como económicamente ineficientes. Es justamente el haber puesto en evidencia la falacia del “fin del trabajo”, teoría propia de los noventa, que impulsaba estas propuestas de universalización y desacople de la protección social del empleo, lo que permite afrontar el desafío de la inclusión social desde la seguridad social y desde las normas. Mediante el sistema de asignaciones familiares al constituirse en un derecho, los trabajadores no tienen que depender de políticas clientelares o arbitrarias.

Cabe señalar, que la apuesta a la generación de empleo registrado sigue siendo el “valor social agregado” de la inclusión en el sistema de seguridad social, que significa que esos “nuevos” trabajadores están siendo cubiertos por dicho régimen, en particular por las asignaciones familiares. La estimación del aumento en la cantidad de niños/as cubiertos por el sistema de asignaciones familiares a partir de la creación de más de 2 millones de puestos de empleo formal alcanzó a cerca de 1,5 millones de niño/as y adolescentes, mostrando la importancia que tiene

el empleo formal, lo que por supuesto no está en discusión. Es decir que en la medida que los empleos generados por políticas económicas y laborales congruentes y adecuadas tiendan a ser de carácter formal se va a ir incrementando el número de niños/as cubiertos por la seguridad social, y entonces ambos sistemas el contributivo y el no contributivo, que se establece en el Decreto N°1.602/09, irán funcionando acompasadamente, como vasos comunicantes, sin dejar desprotegidos a los trabajadores y sus familias en aquellas circunstancias en que el ciclo de crecimiento económico pierde dinamismo o cae en recesiones o crisis como la sucedida a partir del 2008/2009.

Marco institucional de implementación de la Asignación Universal por Hijo

La AUH se crea por el Decreto N° 1.602 del año 2009 del Poder Ejecutivo Nacional. Posteriormente su implementación se reglamenta mediante la Resolución N° 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo responsable del pago de la prestación. En dicha reglamentación se establece quienes podrán ser beneficiarios de la asignación, los requisitos a cumplir para acceder a la misma, las fuentes de datos que se tomarán para determinar los beneficiarios y los medios y fechas de pago a los beneficiarios. Para facilitar la gestión operativa, en dicha resolución se estableció la conformación de un Comité de Asesoramiento integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación e Interior. Asimismo, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto N°1.602/09, se estableció por la Resolución N° 132/2010, la entrega por parte de la ANSES a cada adulto responsable titular de la AUH, de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, por cada menor de 18 años a su cargo.

Previo a su puesta en marcha, y a partir del anuncio de su creación por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, se implementó un

plan de difusión masiva en todos los medios de comunicación, que contó con el soporte de material audiovisual, exposiciones sobre el tema en diversos ámbitos, entrega de folletería a la comunidad, y presencia activa de agentes de asesoramiento en lugares de concurrencia masiva.

Contraprestación de la AUH

Un elemento que hay que resaltar de la instrumentación de la AUH es la obligación, por parte de las madres/padres o de los titulares del beneficio, de cumplir con ciertos requisitos establecidos en la norma. Estos requisitos se refieren al cumplimiento de los controles de salud y vacunación de los niños/niñas, como también en el caso de aquellos en edad escolar el cumplimiento del ciclo escolar correspondiente. Para verificar y controlar el cumplimiento de estos requisitos se implementó y emitió la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación para cada uno de los niño/as (más de 3,5 millones de libretas), en la cual constan los datos del titular del beneficio, una declaración jurada sobre su situación laboral y el ingreso percibido. Es de señalar que la libreta es un instrumento legal donde deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos, certificados por los responsables, tanto del médico en el caso de la vacunación y del control sanitario, como del docente directivo de la escuela a la que concurre el niño/a para el cumplimiento de la escolarización.

Es muy importante la existencia de la libreta ya que permite un seguimiento individualizado de los niños/as beneficiarios de la AUH. Además constituye un requisito indispensable para el cobro del 20% que se retraía del monto original (\$180) que se encuentra depositado en una caja de ahorro a nombre del titular del beneficio. Cabe aclarar que actualmente el beneficio por niño /niña es de \$ 220, que constituye un valor mayor o igual mayor al recibido por el trabajador/a formal. Esta libreta además, es un importante instrumento que permitirá un seguimiento eficaz de la historia de cada niño/a y adolescente en relación al control de su salud y educación. La

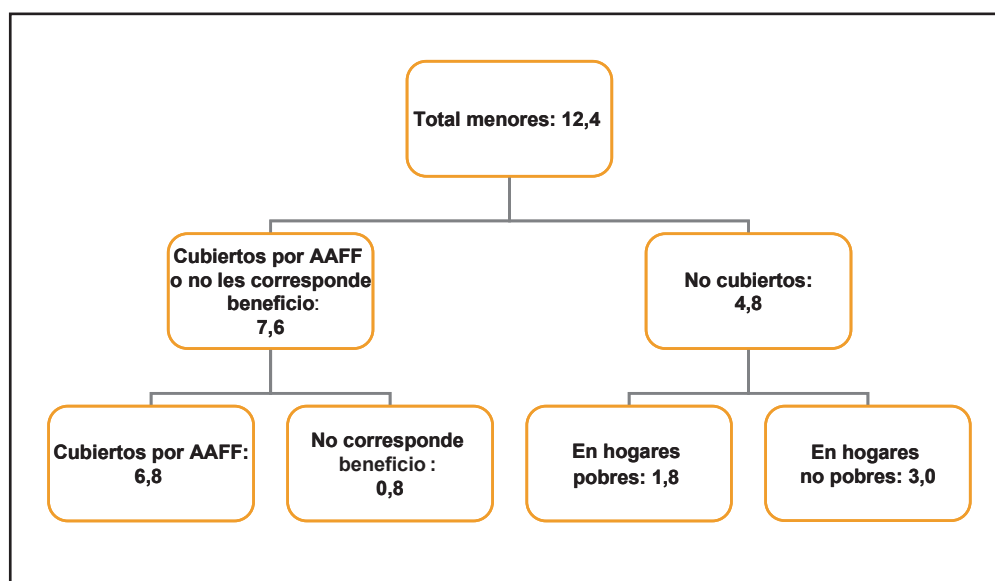
puesta en marcha de los requisitos señalados y su cumplimiento, es sin duda el mayor desafío que presenta la AUH.

Situación de contexto

Las estimaciones demográficas de Argentina (INDEC-CELADE) permiten establecer que al año 2009 había, aproximadamente, alrededor de 12,4 millones niños/as menores de 18 años, viviendo tanto en áreas rurales como urbanas, mayoritariamente en estas últimas, dadas las características de Argentina. En efecto, nuestro país, a diferencia de otros países de América Latina, cuenta con un alto porcentaje de población urbana, cerca del 90% vive en ciudades y fundamentalmente en grandes ciudades, sólo cabe señalar que cerca del 40% vive en el Gran Buenos Aires, que incluye la propia ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano. Es importante tener en cuenta esta situación demográfica a la hora de hacer comparaciones entre políticas y programas de diferentes países de nuestro continente.

Al mismo tiempo, como ya se señaló, la existencia del sistema de asignaciones familiares para los trabajadores formales o registrados en el sistema de la seguridad social permitía que aproximadamente unos 6,5 millones de niño/as y adolescentes contaran con el beneficio de una asignación por hijo del sistema contributivo. Por otro lado, quedaba una proporción más pequeña, relativamente, cerca de 800 mil, que no contaban con dicho beneficio por el hecho de que sus padres tuviesen salarios superiores al tope fijado en la ley y/o dedujeran del impuesto a las ganancias las cargas de familia correspondientes a los hijos menores de 18, que es, en última instancia, una forma de subsidio por hijo. Por lo tanto, el grupo de niños que estaba excluido de los beneficios de una asignación familiar alcanzaba a una cifra cercana a aproximadamente 4,8 millones niños (ver cuadro 1). Por otro lado, en base a los indicadores que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)⁹ se pudo determinar que cerca de un 40% de esos niños pertenece a hogares pobres (definida la pobreza por el método del ingreso) y que el otro 60% pertenece a hogares no pobres.

Cuadro 1: Distribución de la población de menores según cobertura del sistema de asignaciones familiares y condición de pobreza. Total del país, 2009.



Fuente: elaborado por la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social (MTESS) en base a datos de EPH y Censo de Población 2001 (INDEC).

9. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es relevada mensualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina; produce datos trimestrales por aglomerados de población y es la fuente básica para realizar este tipo de estudios y simulaciones estadísticas.

Esta situación es muy significativa, ya que en plena crisis del 2001/02 la distribución de los niños era la inversa entre niños pobres y no pobres. En efecto, en el año 2002, 6 de cada 10 menores de 18 años pertenecían a hogares que se encontraban bajo la línea de pobreza (UNICEF, 2004). Es decir, que la Argentina mejoró muy significativamente los niveles de la población en situación de pobreza más allá de la puesta en marcha de la AUH (ver gráfico 2).

Ejercicio de simulación sobre el impacto de la AUH¹⁰

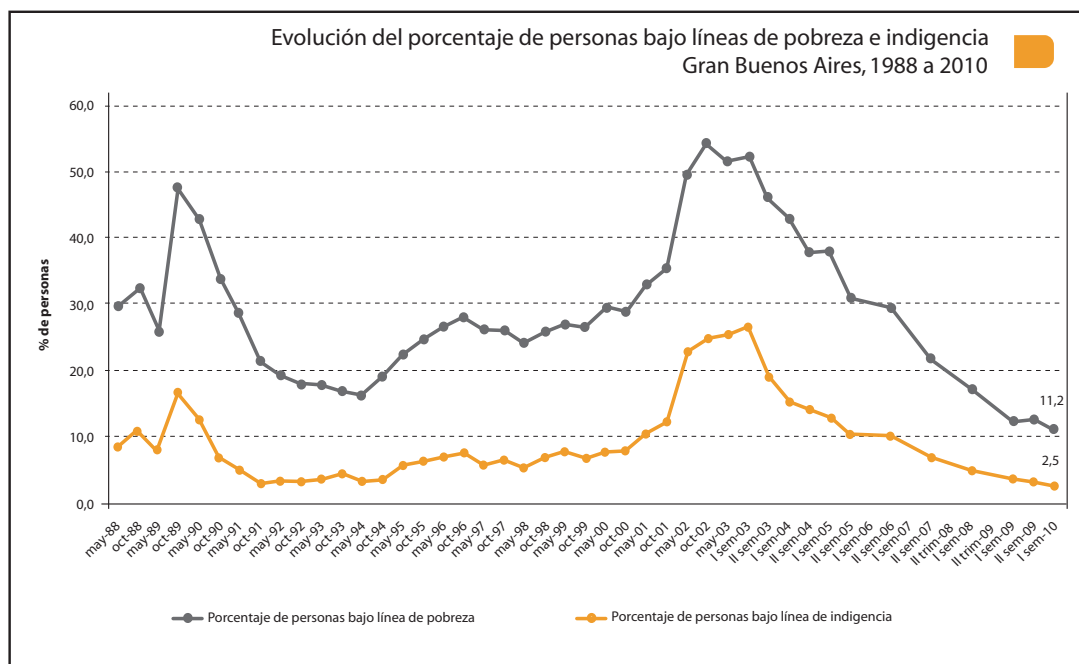
Para evaluar el impacto que la puesta en marcha de la AUH tiene sobre la situación de pobreza e indigencia de los hogares de Argentina se realizó un ejercicio en base a los microdatos de la EPH¹¹ para el total de población cubierta. Esta encuesta

permite trabajar con los datos primarios del hogar en cuanto a la composición demográfica y las características socioeconómicas y ocupacionales de sus miembros.

En primer lugar, cabe señalar el fuerte impacto de la AUH en los hogares en condiciones de pobreza extrema, es decir aquellos cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de la indigencia¹².

En efecto, la proporción de hogares indigentes se reduce en cerca del 50%. Por otro lado, también es significativo el impacto en los hogares pobres, es decir los hogares cuyos ingresos resultan inferiores al valor de la canasta básica total: cerca de un 22% abandonarían dicha situación. En números absolutos dejarían de ser pobres cerca de 1,3 millones de personas y de éstas cerca de 800 mil serían menores de

Gráfico 2



Fuente: elaborado por la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social (MTESS) en base a datos de EPH (INDEC).

10. La información presentada en este punto corresponde al IV trimestre de 2009, antes de la implementación de la AUH, y es, por lo tanto, una simulación ex ante de la situación de la población de niños, niñas y adolescentes respecto del sistema de asignaciones familiares y del impacto de la AUH en el ingreso de los hogares. Para 2010, una vez implementada la AUH, no es posible realizar esta evaluación correctamente, ya que no es posible distinguir en la Encuesta Permanente de Hogares los ingresos provenientes de la asignación universal de otros ingresos de los hogares provenientes de programas sociales. Por otra parte, si bien en la sección anterior se presenta una serie de tasa de incidencia de la pobreza con datos semestrales, no es posible en esta sección trabajar con datos semestrales, que permitirían una comparación directa con esa serie, ya que sólo se dispone de bases de datos trimestrales de la EPH.

11. La indigencia hace referencia a la incapacidad de los hogares en cubrir una canasta básica alimentaria (CBA) que se define de manera normativa, es decir que cumple con los requisitos calóricos y energéticos necesarios para un individuo adulto (30-59 años). Por otra parte la línea de pobreza se define a partir de dicha CBA y se agregan los otros gastos necesarios para la vida tales como vivienda, vestimenta, servicios (Gas, electricidad, transporte, etc.). En los trabajos de CEPAL sobre América Latina, es habitual el uso de esta metodología de cálculo de la pobreza.

12. Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 2: Impacto estimado de la AUH en la pobreza y la indigencia por región. Cuarto trimestre de 2009

Región	Pobreza			Indigencia		
	Situación Inicial	Con AUH	Variación	Situación Inicial	Con AUH	Variación
Gran Buenos Aires	8,2%	6,4%	-21,4%	2,2%	1,3%	-42,4%
NOA	12,4%	9,6%	-22,9%	2,8%	1,7%	-37,9%
NEA	17,2%	13,4%	-21,8%	5,1%	2,7%	-48,4%
Cuyo	10,5%	8,0%	-23,5%	2,8%	1,4%	-49,9%
Pampeana	7,1%	5,5%	-22,4%	2,4%	1,5%	-40,8%
Patagónica	4,3%	3,7%	-14,6%	1,8%	1,4%	-26,6%
Total	8,7%	6,8%	-21,9%	2,5%	1,4%	-42,3%

Fuente: elaborado por la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social (MTESS) en base a datos de EPH (INDEC).

18 años. Por otro lado, la población en hogares indigentes que superarían esta situación sería de aproximadamente unos 700 mil y de ellos más del cincuenta por ciento, es decir cerca de 450 mil niños dejarían la situación de extrema pobreza (ver cuadro 2).

El otro ejercicio que se realizó tenía que ver con los requisitos, entre los cuales importa que los hogares o sus titulares fuesen trabajadores informales, tuviesen ingresos menores al salario mínimo y no fueran trabajadores por cuenta propia registrados en la seguridad social, tal como lo establecía la propia norma de la AUH. De esta forma, se fueron ajustando los valores de la población que debía cubrirse, estimando de ese modo los recursos financieros que se requerían para cumplir con los objetivos propuestos. En ese segundo paso se determinó que entre 3,8 millones y 4 millones de niños estarían en condiciones de cobrar la AUH.

Es muy importante observar que la medida tomada en cuanto a expandir el sistema de asignaciones familiares tiene mayor impacto en las regiones más pobres del país, las del noroeste (NOA) y nordeste (NEA), especialmente. Esta situación encuentra explicación, básicamente, en

el nivel relativo de los ingresos que resultan más bajos que en el promedio del país, pero también en la conformación demográfica de los hogares que habitan dichas regiones, especialmente en cuanto al número de niños y/o dependientes de dichos ingresos. Otras razones refieren también a la menor participación en el mercado de trabajo de mujeres y adultos mayores. Los impactos más notorios, como se señaló, se verifican en el NEA cuya tasa de indigencia se reduce en un 50% similarmente a lo que ocurre en el NOA, mientras que en el Gran Buenos Aires, que como se señaló, es la mayor concentración de población del país, la caída puede llegar a ser del 42%. En cuanto a la pobreza el impacto según área o zona geográfica oscila entre un 24% en Cuyo, en la zona Oeste Andina, y un 14% en la Patagonia, la zona más despoblada de Argentina.

Si comparamos la variación en la tasa de pobreza e indigencia a partir de la aplicación de la AUH con estudios que toman canastas alternativas, como el de Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces llamado “Las asignaciones universales por hijo: Impacto, discusión y alternativa”, observamos que son congruentes. Las variaciones de la situación inicial respecto a la situación con AUH son similares. (ver cuadro 3).

Cuadro 3: Impacto estimado de la AUH en la pobreza y la indigencia. Comparación con estimaciones de Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces (UNPL)¹³. Año 2009¹⁴

	Pobreza			Indigencia		
	Situación Inicial	Con AUH	Variación	Situación Inicial	Con AUH	Variación
Gasparini y Cruces	23,2%	19,0%	-18,1%	6,9%	2,8%	-59,4%
Elaboración propia en base a la EPH	8,7%	6,8%	-21,9%	2,5%	1,4%	-42,3%

Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social (MTESS) en base a datos de EPH (INDEC) y de Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010) "Las asignaciones universales por hijo: Impacto, discusión y alternativa". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo nº 102. La Plata.

Otro aspecto a destacar de esta estrategia de reducción de la pobreza y la indigencia, es el referido al impacto en los ingresos de los hogares. En efecto para los hogares más pobres, es decir los indigentes, el ingreso, después de cobrar la AUH, casi se duplica, mientras que para los hogares pobres el impacto es menor ya que el ingreso crece en promedio un 30% (ver cuadro 4).

Otro indicador muy relevante a la hora de evaluar el impacto de una política de transferencias de ingresos como la instrumentada a partir de la sanción del Decreto N° 1.602 que crea la AUH, es en la distribución del ingreso, medido

tanto por la brecha entre el ingreso medio del decil más rico y el ingreso del decil más pobre (ingreso medio decil 10/ ingreso medio decil 1, ordenado por ingreso per cápita familiar), como por el coeficiente de Gini. En el primer caso la brecha de ingresos se reduce en casi un 20%. De una brecha de 22 veces entre el ingreso del decil más alto respecto al ingreso del más bajo, en el momento anterior a la sanción de la AUH, se pasa a una brecha de 17 veces con la aplicación de la AUH. Para tener una idea de la situación poscrisis del 2001/02, cabe mencionar que esta brecha llegaba a 34 veces. Es decir que el ingreso medio del decil más alto

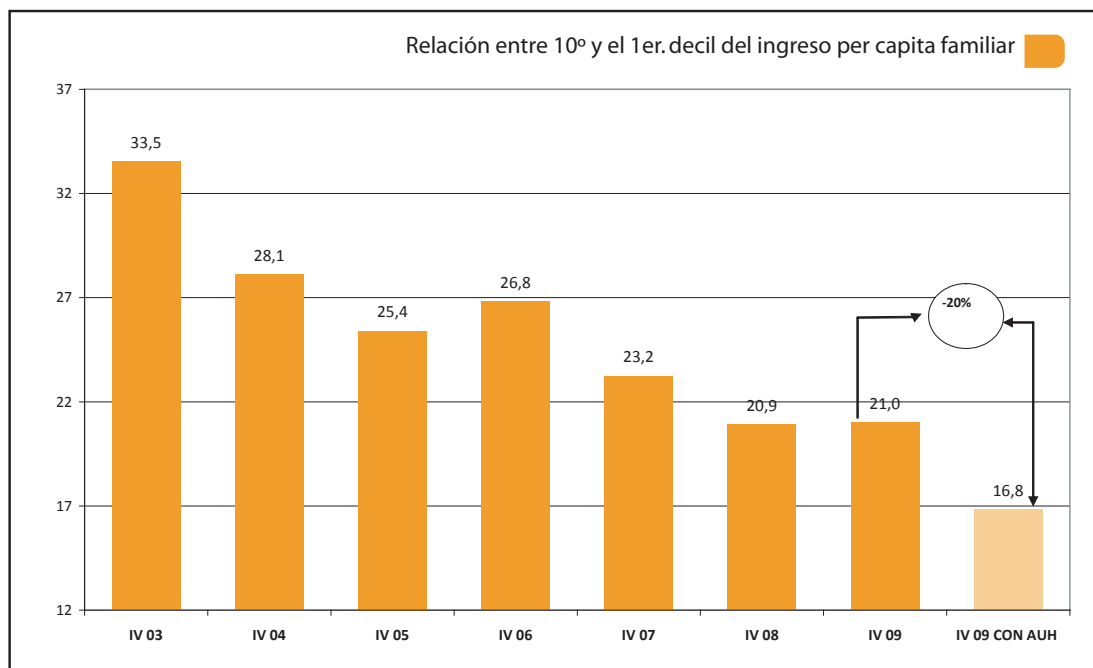
Cuadro 4: Impacto en el ingreso de los hogares pobres e indigentes. Cuarto trimestre de 2009.

	Situación Inicial	Con AUH	
		Después	Variación
Indigentes	\$295,02 USD 77,63	\$538,51 USD 141,71	82,5%
Pobres	\$ 801,41 USD 210,89	\$1.035,02 USD 272,37	29,1%

Fuente: elaborado por la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social (MTESS) en base a datos de EPH (INDEC).

13. Gasparini, L. y Cruces, G. "Las asignaciones universales por hijo: Impacto, discusión y alternativa". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo nº 102. La Plata, 2010.

14. Los valores utilizados de Gasparini y Cruces pertenecen al año 2009 mientras que los elaborados a partir de los datos cuarto trimestre de 2009 extraídos de la EPH. Asimismo, Gasparini y Cruces estiman valores de pobreza a 2009 actualizando las respectivas canastas de pobreza y indigencia de 2007 mediante un promedio de índices de precios reportados por investigadores privados y no por el IPC oficial publicado por INDEC.

Gráfico 3: La evolución de la distribución del ingreso y el impacto de la AUH

Fuente: elaborado por la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social (MTESS) en base a datos de Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

superaba en esa proporción al ingreso medio del decil más bajo. Esta reducción de la brecha desde el 2003 hasta ahora, se produjo como consecuencia de políticas públicas tendientes a mejorar la distribución del ingreso mediante el aumento de pensiones mínimas, la ampliación de la cobertura de los adultos mayores, la adecuación periódica del salario mínimo y de las pensiones, políticas que conjuntamente con la Asignación Universal por hijo (AUH), permitieron mejorar aún más la distribución del ingreso. (ver gráfico 3).

Según otro indicador de desigualdad como el coeficiente de Gini, también mostraba signos de mejora muy importantes aún antes de la puesta en marcha de esta medida. En efecto, una mirada desde 2003 pone en evidencia que las políticas llevadas a cabo por los gobiernos posteriores al 2003 (Néstor Kirchner y Cristina Fernández) tienen y tenían como objetivo la mejora constante de la distribución del ingreso, ya que éstas mejoran la capacidad de compra de los sectores

de bajos ingresos y permiten profundizar un modelo basado en el mercado interno como motor indispensable del crecimiento económico. Así, entre el año 2002 y el año 2009 la ampliación del sistema de protección social (incremento de las pensiones, las asignaciones familiares contributiva y la AUH) permitió reducir el coeficiente de Gini en un 15%, pasando de un 0.54 en el 2002 a un 0.46 en el 2009¹⁵.

El costo estimado anualizado de la medida es de algo más de 9.240 millones de pesos para todos los potenciales beneficiarios y de casi 7.512 millones para los 3.500.000 niños ya cubiertos (esto representa entre un 0,6% y 0,8% del PBI argentino). De acuerdo a la Oficina Nacional de Presupuesto y el proyecto de Ley de Presupuesto 2011 se estima que este año el costo de aplicación de la medida será \$10,1 mil millones. (ver cuadro 5).

Estos montos, anualizados, equivalen a USD 1.870 millones, un 0,6% del PBI – La Prestación media por familia es de U\$D 83

15. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, "Ampliación del Sistema de Protección Social en Argentina", 2010.

Cuadro 5: Evolución de la implementación de la AUH

Periodo pagado	Niños cubiertos	Titulares	Relación niños/titulares	Monto transferido (en millones de \$)
Nov-09	3.313.115	1.841.126	1,80	543,30
Dic-09	3.419.227	1.801.116	1,90	564,09
Ene-10	3.235.422	1.677.611	1,93	533,63
Feb-10	3.395.344	1.768.081	1,92	559,45
Mar-10	3.520.387	1.813.490	1,94	511,60
Abr-10	3.679.798	1.921.428	1,92	534,74
May-10	3.686.894	1.928.706	1,91	536,17
Jun-10	3.512.806	1.862.835	1,89	511,12
Jul-10	3.486.025	1.847.336	1,89	507,43
Ago-10	3.404.909	1.813.802	1,88	495,82
Sep-10	3.460.583	1.826.245	1,89	616,22
Oct-10	3.470.759	1.836.151	1,89	618,29
Nov-10	3.502.886	1.855.199	1,89	624,29
Dic-10	3.513.064	1.860.389	1,89	626,33
Ene-11	3.514.600	1.861.984	1,89	626,90
Feb-11	3.507.988	1.860.473	1,89	626,01

Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social en base a datos de ANSeS. Estos montos, anualizados, equivalen a USD 1.870 millones, un 0,6% del PBI – La Prestación media por familia es de USD 83

Conclusiones

A modo de resumen presento a continuación los hechos más relevantes que dan cuenta del impacto de la política de Asignación Universal por Hijo en nuestro país hasta el momento:

- La incidencia de la pobreza cae un 21,9%. Esto significa que más de 700.000 menores de 18 años salen de la pobreza.
- Por su parte, el porcentaje de hogares indigentes se reduce un 42,3%, lo que equivale a que más de 400.000 menores dejen de ser indigentes.
- La desigualdad se reduce un 20% (medida como el cociente de los ingresos del primer y décimo decil).
- A febrero del 2011, se liquidaron casi 3,5 millones de prestaciones de la AUH, que se suman a las 6,8 millones de asignaciones familiares del régimen contributivo del sistema de seguridad social nacional y de los trabajadores públicos nacionales y provinciales. Esto significa que el 85% de los niños argentinos ya está cubierto por el sistema de asignaciones familiares.
- El 51% de los niños cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero, según datos que surgen de los registros de ANSES.
- La asignación alcanza a más de 1,9 millones de hogares.
- El monto promedio por hogar es de \$333 = U\$S 83
- El 32% de las asignaciones fueron otorgadas en la Provincia de Buenos Aires, un 8,5% correspondió a Córdoba y el mismo porcentaje a Santa Fe. Esas tres provincias junto con Salta, Tucumán, Mendoza y Chaco (algo menos de 5% cada una aprox.) suman el casi el 60% del total de las asignaciones otorgadas.

Bibliografía

- Dabusti Francisco: Efectos distributivos del sistema de asignaciones familiares Secretaría de Seguridad Social. MTEySS, Argentina.
- Gaspari Leonardo y Cruces Guillermo (2010): Las asignaciones universales por hijo: Impacto, discusión y alternativa. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo n° 102. La Plata.
- Golbert Laura y Roca Emilia (2010): La seguridad social: desde la Sociedad de Beneficencia hasta los derechos sociales. Revista de Trabajo Nro. 8, Doscientos años de Trabajo. Edición Bicentenario.
- Lo Vuolo Ruben (2010): Alternativas a La Economía como cuestión Social. Buenos Aires, Altamira.
- Lo Vuolo Ruben (2010): Asignación Universal por Hijo Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA, Buenos Aires.
- Marasco Nora y otros (2007). Políticas de protección familiar. México, Biblioteca CIESS. Nro. 6.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): Ampliación del Sistema de Protección Social en Argentina.
- Roca Emilia (2008). "Evolución de la cobertura de la seguridad social y su relación con el mercado de trabajo". En El Estado y reconfiguración de la protección social. Parte IV. M. Novick y G Pérez Sosto (compiladores). Buenos Aires, Siglo XXI-Inst. Di Tella- MTEySS.

