



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 7:
**LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO
A UN AÑO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**

CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

Coordinador: Eduardo Basualdo

Equipo de investigación: Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal

Noviembre de 2010

Documento de Trabajo N° 7
La asignación universal por hijo a un año de su implementación.

Índice

Introducción	1
1. Cambios recientes en la política social en América Latina.....	2
2. ¿Qué es la Asignación Universal por Hijo?	7
3. Análisis de la cobertura de la AUH.....	9
4. Impacto potencial de la AUH sobre la pobreza y la indigencia.....	12
5. Impacto potencial sobre la desigualdad.	16
6. Evolución de la pobreza y la indigencia desde la implementación de la AUH.....	17
7. Costo fiscal y financiamiento.....	21
8. Elementos a considerar para la ampliación de la cobertura de la AUH.....	22
9. Conclusiones.....	29
Anexo metodológico.	30
Referencias.....	31

Documento de Trabajo N° 7

La asignación universal por hijo a un año de su implementación.

Introducción

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), sancionada a través del decreto presidencial N° 1602/2009 y puesta en vigencia desde noviembre de 2009, ha sido sin lugar a dudas una de las medidas de política social más significativas de las últimas décadas. La AUH ha implicado que los sectores más postergados del país puedan acceder al régimen de asignaciones familiares, derecho que hasta entonces les era negado por encontrarse inmersos en situaciones de precariedad laboral o de falta de trabajo. En este sentido, esta medida ha sido una de las más progresivas en materia de distribución del ingreso de los últimos años, apuntando además a reducir los índices de indigencia y de pobreza.

Dado que ya se ha cumplido un año desde su implementación, resulta relevante evaluar los resultados que la AUH ha tenido en esta primera etapa. Este documento persigue ese fin y lo guían dos preocupaciones centrales. Por un lado, se busca describir cómo ha quedado conformado el actual sistema de asignaciones familiares, incorporando en particular una caracterización de los elementos que componen la AUH. Por otro lado, se intenta evaluar el impacto de esta medida sobre los índices de pobreza e indigencia y sobre el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país.

En función de ambos objetivos se estructuran las distintas secciones del documento. En la primera de ellas, se realiza una breve descripción de los principales programas sociales desarrollados en diversos países latinoamericanos, con el fin de poner en perspectiva regional la importancia de la AUH implementada en nuestro país. En la segunda se analiza el decreto N° 1602 y sus reglamentaciones posteriores, en donde se determina quienes pueden percibir la AUH, qué beneficios se les brinda y qué requisitos deben cumplir para que los mismos se efectivicen. En la sección tercera se realiza una evaluación de la cobertura potencial y efectiva de la AUH. Se muestra que la suma de los regímenes contributivo y no contributivo de asignaciones familiares –una vez que esté completamente implementada la AUH- alcanzará prácticamente al 90% de los niños y adolescentes del país.

En las secciones cuarta y quinta se busca cuantificar el impacto potencial que tendría la AUH sobre la pobreza, la indigencia y la distribución del ingreso. Para ello, se simula cómo habrían cambiado estos indicadores a fines de 2009 si el total de menores que tenía derecho a recibir la AUH hubiera podido hacerlo. En la sección siguiente, se comparan estos resultados con la evolución real que presentó la pobreza y la indigencia entre ese momento y mediados de 2010 y se analizan las posibles razones de las diferencias encontradas.

Por su parte, en la séptima sección se evalúa el costo fiscal de la ampliación del régimen de asignaciones familiares y se inicia una breve discusión acerca de sus posibles fuentes de financiamiento. Finalmente, la octava sección presenta algunas propuestas a considerar con el fin de extender la cobertura de la AUH a las franjas de hogares que no estarían incluidos. Si bien ello no representa un gran costo fiscal, dado que es un porcentaje reducido del total de hogares con menores, implicaría ir hacia la igualación de los derechos de todos los niños y adolescentes.

Del mismo modo, debería considerarse la homogeneización del régimen contributivo nacional de asignaciones familiares y la AUH con los regímenes contributivos provinciales que, en muchos casos, tienen asociados montos de asignaciones muy inferiores al nacional. El documento finaliza con algunas conclusiones.

1. Cambios recientes en la política social en América Latina

El gran cambio en materia de política social y de seguridad social que implica la AUH puede ser analizado y puesto en perspectiva a la luz de otras experiencias en América Latina. Existen en la actualidad programas sociales de envergadura en diversos países latinoamericanos que, más allá de sus diferencias, presentan como factor común el objetivo de contrarrestar la pobreza y la marginalidad en las que amplias franjas de población han sido subsumidas a lo largo de las últimas décadas. En contraposición al tipo de políticas sociales hegemónicas durante la década del noventa, en la región se ha avanzado más recientemente en la implementación de políticas de más amplio alcance, definiendo la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas (Cuadro N° 1). Estos programas se caracterizan por ser focalizados, en el sentido de que buscan dirigirse a la población de menores recursos, pero a lo largo del tiempo han ido tendiendo hacia una amplia cobertura, y hacia la simplificación en cuanto a las condiciones de acceso y su verificación.

Considerando este marco, es útil observar algunos de estos programas en cuanto a sus características, su alcance, objetivos y condiciones de acceso a fin de poder analizar en clave comparativa la importancia de la AUH. Con este objetivo, se desarrollará a continuación una síntesis de los principales programas sociales de transferencias monetarias de los siguientes países: Brasil, Uruguay, México, Perú y Chile.

En el año 2003, en Brasil, el programa Bolsa Familia unificó todos los programas de transferencias de recursos del gobierno federal (Bolsa Alimentación, Bolsa Escuela, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas), convirtiéndose en el programa más importante de asistencia social de ese país y uno de los principales del mundo. Se encuentra destinado a otorgar un ingreso adicional a sectores de bajos ingresos, focalizando en los más vulnerables y en aquellos hogares con menores de 18 años. Las condiciones de acceso al programa son similares a la AUH en tanto requiere que los menores se encuentren en edad escolar y que cumplan con el plan de vacunación estipulado, a la vez que se fija un tope de ingresos por persona de 140 reales (US\$ \$ 82) para poder acceder. Los beneficios son de cuatro tipos: por un lado, se otorga una prestación básica para todas las familias y por otro, existen prestaciones variables que se otorgan por cada menor del hogar, variando el monto entre los 22 reales (US\$ \$ 12,8) y los 220 reales (US\$ \$ 128,8) según las edades de los hijos¹.

Después de la unificación en 2003, el valor promedio del beneficio por familia creció de 25 a 73 reales, lo que –considerando el incremento de los precios– implica que su poder adquisitivo se incrementó a más del doble.² A finales de 2008, el programa había cubierto a aproximadamente

¹ Ministerio de Desarrollo Social del gobierno de Brasil (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>).

² Información publicada por la Presidencia de Brasil

(www.presidencia.gov.br/espanhol/principales_programas/crescimento/principaisprogramas_view/)

11,3 millones de familias, es decir, 46 millones de personas, lo que corresponde a una cuarta parte de la población del país, a un costo anual de US\$ 4.500 millones (0,4% del PIB) (OIT, 2009). A su vez, como parte de las medidas contracíclicas para enfrentar el impacto de la crisis económica internacional, se encaró en 2009 una ampliación del Bolsa Familia, que incrementó aún más el número de hogares beneficiarios, alcanzando los 12,5 millones, mientras que el beneficio promedio llegó a los 95 reales (Secretaría Nacional de Renda de Ciudadanía, 2009). En términos de impacto, distintas fuentes coinciden en que este programa no sólo ha servido para reducir la pobreza sino que, además, ha permitido disminuir la fuerte desigualdad social existente en Brasil.³

En México, el programa Progresá, creado en 1997, pasó a denominarse Oportunidades desde el año 2002. Su objetivo principal no sólo reside en garantizar de forma incondicional un piso mínimo de ingresos para todas las familias en extrema pobreza, sino que además busca promover un mayor acceso a la educación de los menores, otorgando becas escolares y ayudas monetarias para útiles al inicio de cada ciclo lectivo. De este modo, además de paliar urgencias alimentarias en los hogares, se busca facilitar la incorporación de los menores a los servicios de educación y salud. El acceso a los beneficios no sólo se encuentra determinado por el bajo nivel de ingresos de los hogares, sino que además se evalúa de forma particularizada a cada familia para determinar el acceso o no de los menores a las becas escolares⁴. A lo largo de los años, el programa fue creciendo, convirtiéndose en un plan más integral, de modo que en 2008 alcanzó a cubrir al 25% de la población total mexicana (Bertranou, 2010). Según los datos más recientes, en 2010 el plan Oportunidades alcanzará un nivel de cobertura de 5,8 millones de familias, determinando un costo total de US\$ 5.090 millones, monto equivalente a 0,5% del PIB de ese país (Gobierno Federal de México, 2010).

En un informe realizado por el gobierno federal de México⁵ para evaluar el impacto del programa Oportunidades a diez años de su implementación (1997-2007), se observa que ha permitido no sólo la reducción de la pobreza sino también la disminución de la mortalidad materna, mortalidad infantil y la deserción escolar. Según el mismo informe, en 2003 se observó una reducción en la mortalidad materna e infantil de 11% y 2% respectivamente a nivel nacional, a la vez que en 2004 se incrementó la probabilidad de entrar a la secundaria de los niños de zonas rurales de 12 y 14 años (42% en el caso de los varones y 33% en el de las mujeres) y disminuyó en 23% la proporción de jóvenes entre 16 y 19 años que abandonan la escuela en zonas urbanas.

En Chile también se ha observado una ampliación en la cobertura de la seguridad social. El sistema Chile Solidario, creado en el año 2002, comenzó siendo un programa focalizado en la extrema pobreza, y paulatinamente ha ido aumentando su extensión y su grado de cobertura. Como parte del mismo se incluye el otorgamiento de prestaciones monetarias, entre las cuales el Subsidio Único Familiar (SUF) es una de las principales. Se trata de una prestación por hijo no contributiva, para personas de escasos recursos excluidas del sistema de asignaciones

³ Según el Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, el programa Bolsa Familia ha colaborado a reducir la pobreza extrema de un 12%, en 2003, a un 4,8% en 2008.

⁴ Según Gobierno Federal (2010) "Oportunidades aplica un riguroso sistema de identificación de beneficiarios, mediante una encuesta socioeconómica y demográfica. Las familias que se incorporan al Programa están ahí por sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y su permanencia la determina el cumplimiento de sus responsabilidades: asistencia regular a los servicios de salud y educación."

⁵ Gobierno Federal (2010).

familiares contributivo por pertenecer al sector informal de trabajo o por encontrarse desocupados, que no estén en situación de garantizar la manutención y crianza del menor o los menores de 18 años a su cargo y que pertenezcan al 40% de la población más vulnerable. Si bien hasta 2009, los montos de las asignaciones contributivas y no contributivas diferían, desde entonces se unificó su valor, que representa un monto exiguo (US\$ 12) si se lo compara con las prestaciones vigentes en otros países de la región, incluido Argentina.

Por otro lado, existen otras prestaciones dentro de este esquema, que el gobierno de Chile define como “un modelo de gestión que organiza y coordina programas y servicios sociales que existen en la red pública, asegurando acceso preferente para sus usuarios, ya que se trata de la población más vulnerable del país”⁶. Una de ellas, el Bono de Marzo, es una prestación no periódica por familia de 40 mil pesos chilenos (US\$ 84) que busca reforzar los ingresos al inicio del período escolar. Acceden a la misma familias con hijos con ingresos mensuales hasta 457.954 pesos chilenos (US\$ 961), sin importar si se encuentran percibiendo asignaciones por el esquema contributivo o por el SUF (Bertranou, 2010).

El sistema Chile Solidario se caracteriza por estar dirigido a los hogares que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, contando con un complejo sistema para identificarlos a través de la “Ficha de Protección Social”. En efecto, los beneficiarios se definen a través de una evaluación particularizada donde se determina si los menores de 18 años pertenecen a hogares en situación de extrema vulnerabilidad o de riesgo familiar, requisito básico para el acceso. Además, busca generar distintas estrategias de vinculación de los hogares según su perfil, contando para ello con un servicio especializado de apoyo psicosocial “a cargo de generar procesos motivacionales con las familias y apoyar su disposición y compromiso al cambio”. Bajo estas condiciones, el programa contaba en 2008 con 320 mil familias ingresadas y se esperaba llegar a las 370 mil en 2009. Entre estas familias algunas que fueron “egresadas” del plan, de modo que el número de hogares beneficiarios en 2009 era sólo de 125.000. A las familias se les otorgaría en promedio una asignación mensual de US\$ 38, ascendiendo así el costo total anual del programa a US\$ 169 millones, un 0,1% del PIB chileno (Agis et al; 2010). Según informes de PNUD y del Banco Mundial, el programa habría tenido impactos positivos en la reducción de pobreza y la indigencia, especialmente en los ámbitos rurales.⁷

En Uruguay, la extensión de la cobertura hacia familias que se desempeñan en la informalidad ha sido gradual, ampliándose sustantivamente con la reforma de 2008, con el objeto de universalizarla y cubrir a todas las familias con hijos en situación de pobreza. En efecto, si bien desde 2000 coexistieron dos regímenes de asignaciones familiares, el ya existente para los trabajadores asalariados formales y otro destinado a los hogares de menores recursos sin importar su tipo de inserción laboral, a partir de 2008 esta iniciativa se profundizó con la implementación del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF). El NRAF complementa otros instrumentos de seguridad social y provee cobertura independientemente de si el jefe de hogar se encuentra en situación de empleo formal o informal.

Para acceder a este régimen de asignaciones familiares se establecen ciertas condiciones. Se considera, por ejemplo, el nivel de ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno,

⁶ Gobierno de Chile, Chile Solidario, www.chilesolidario.gov.cl.

⁷ Larrañaga et. al. (2009) y Galasso y Carneiro (2007).

composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria⁸. Además, los niños y adolescentes deben estar escolarizados y realizarse controles de salud. Las prestaciones otorgadas varían según cantidad de hijos por hogar, utilizándose una escala de equivalencias, previéndose un adicional si el menor concurre a la enseñanza primaria (US\$ 35 mensual para el primer hijo en enseñanza primaria y US\$ 50 para el primero en enseñanza secundaria), con la finalidad de reducir la deserción escolar en dichos niveles. En promedio, la asignación familiar se incrementó más de 80% tras la aplicación del NRAF en comparación con los valores vigentes durante el régimen anterior.

Sin dudas, el NRAF implicó un avance cualitativo, en tanto se enmarca en una concepción más inclusiva del sistema de protección social, que generó una ampliación sustancial de la cobertura. En efecto, la implementación del NRAF implicó la extensión de la cobertura hasta alcanzar los 330 mil menores en 2008, teniendo por objetivo llegar a los 500 mil en 2009 (AISS, 2009).

Por último, cabe analizar brevemente las características del Programa Juntos de Perú, destinado a menores de hasta 14 años pertenecientes a hogares en situaciones de pobreza, con el fin promover su acceso a servicios en educación y salud. El ingreso al programa se basa en el cumplimiento de cinco variables: afectación de la violencia, pobreza extrema, pobreza por necesidades básicas insatisfechas, brecha de pobreza y desnutrición infantil crónica. En este marco, en 2009 la cobertura del programa alcanzó a 420 mil familias las que perciben en promedio una asignación mensual de US\$ 36, determinando un costo total de US\$ 253 millones, el 0,2% del PIB peruano (Agis et al, 2010).

El análisis comparado de los cambios en materia de política social y de seguridad social destinada a familias con niños y adolescentes permite extraer algunas conclusiones preliminares. Por un lado, existieron en varios países programas muy amplios destinados a la lucha contra la pobreza y la indigencia. En este sentido, los casos emblemáticos son el programa Bolsa Familia en Brasil y el Oportunidades en México. Estos programas fueron en general ganando en extensión y, paralelamente, incrementando el monto de la transferencia realizada. En general implicaron el cumplimiento de condicionalidades en materia de asistencia escolar y controles de salud, y mostraron resultados positivos en tanto contribuyeron a reducir las tasas de pobreza e indigencia. Por otro lado, comenzaron a desarrollarse algunas experiencias que fueron incorporando estas transferencias monetarias como parte del sistema de seguridad social, como serían los casos de Uruguay y Chile. En este caso, el derecho a la percepción de una asignación familiar se ampliaría también a aquellos trabajadores que no se insertan en el mercado formal de trabajo.

En Argentina, la AUH va también en esta línea, en tanto implica la ampliación del sistema de seguridad social, de modo que se complementen esquemas de asignaciones familiares contributivos y no contributivos. Ésta constituye una respuesta concreta a la situación actual del mercado de trabajo, donde un amplio conjunto de trabajadores se encuentra en situaciones de informalidad o desocupación. A la vez, la AUH sobresale en la comparación con los otros países seleccionados de América Latina también por la cobertura y la magnitud de recursos que implica (Cuadro N° 1). En efecto, la AUH tiene una amplia cobertura en relación con la cantidad de

⁸ En la práctica, estos criterios de selección se instrumentan a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo (AISS, 2009).

hogares del país, y resulta ser el programa con la mayor asignación mensual promedio por familia, que alcanza en la actualidad los US\$ 123. En este último aspecto, le siguen Bolsa Familia de Brasil y el plan Oportunidades de México (US\$ 55), Chile Solidario (US\$38) y Juntos de Perú (US\$ 36)⁹ Del mismo modo, la AUH también sobresale en la magnitud de su presupuesto en relación con el PIB, ya que su completa implementación implicaría alcanzar el 0,7% del mismo, mientras que en los otros países considerados estaría en todos los casos por debajo del 0,5%, siendo mucho más reducido en Perú y en Chile.

Cuadro N° 1. Variables comparadas de programas sociales en países seleccionados de América Latina.

País	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Programa	AUH	Bolsa Familia	Solidario	Oportunidades	Juntos	NRAF
Familias Beneficiarias	2,1 millones (cobertura potencial)	12,5 millones (2009)	125 mil (2009)	5,8 millones (2010)	420 mil (2009)	..
Asignación mensual por familia (en dólares)	102 (2009) 123 (2010)	55 (2009)	38 (2009)	55 (2009)	36 (2009)	26 (2008)
Presupuesto Anual (millones de dólares)	2.700	4.500 (2008)	169 (2009)	5.090 (2010)	253 (2009)	..
Porcentaje Presupuesto/PIB	0,7%	0,4% (2008)	0,1% (2009)	0,5% (2010)	0,2%	..

Fuentes: Argentina: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares(EPH)-INDEC, Banco Central de la República Argentina (BCRA) y Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC; Resto de los países: Agis et al (2010), Gobierno Federal de México (2010), OIT (2009), Rubio y Garfias (2010), Secretaría Nacional de Renda de Ciudadanía (2009).

Nota: La información referida a Argentina se refiere a la cobertura potencial de la AUH, es decir, la que alcanzaría cuando puedan cobrarla todos los niños y adolescentes que tienen derecho a ello.

En síntesis, es posible concluir que en la actualidad existe en América Latina una tendencia a generar herramientas en materia de protección social que permitan afrontar y reducir los importantes niveles de pobreza existentes en la región. Esto se ve posibilitado por una situación fiscal sostenible en los distintos países, lo que otorga viabilidad en términos presupuestarios a los distintos programas sociales. Los programas de Brasil y Chile, junto con Argentina se destacan por su extensión a amplias capas de la población total del país. Asimismo, los programas existentes en Chile y, mayormente en Uruguay y Argentina, comparten la intención de ampliar la cobertura del sistema de asignaciones familiares hacia los sectores excluidos del mercado de trabajo formal, lo que acrecienta el grado de equidad de dicho sistemas. En lo que sigue, se procurará avanzar en la caracterización de la AUH y desarrollar las implicancias en materia de protección social que su implementación ha tenido en nuestro país.

⁹ Debe tenerse en cuenta que la comparación de los montos en dólares no considera el poder adquisitivo interno.

2. La Asignación Universal por Hijo.

La puesta en vigencia de la Asignación Universal por Hijo en noviembre de 2009 en Argentina ha determinado la ampliación hacia amplias franjas de la población de uno de los beneficios del régimen contributivo de asignaciones familiares, sólo vigente previamente para los trabajadores empleados en relación de dependencia.¹⁰ En efecto, a través de la creación de la AUH el Poder Ejecutivo determinó su extensión hacia todos los menores de 18 años cuyos padres o tutores se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, siempre que perciban remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).¹¹

Existe en nuestro país una alta proporción de trabajadores con formas de inserción laboral precarias e inestables, incluso luego de varios años de crecimiento económico elevado y sostenido y niveles de creación de puestos de trabajo sin precedentes. Ello es fruto de un deterioro de varias décadas del mercado de trabajo. La AUH, al ampliar la cobertura del sistema de seguridad social, implica reconocer las situaciones de exclusión que supone esa situación en el mercado laboral y avanzar en un sentido inclusivo. Esta medida puede considerarse entre las más significativas y progresivas en materia de distribución del ingreso de los últimos años, y contribuye además a reducir los índices de indigencia y de pobreza.¹²

La asignación otorgada a través de la AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abona a uno de los padres o tutor por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo, o por cada hijo sin límite de edad en el caso de tratarse de un hijo discapacitado. La prestación que otorga la AUH se fijó en un monto equivalente al que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional. En un principio dicho monto fue de \$ 180 mensuales por cada menor de 18 años y de \$ 720 por cada hijo con discapacidad. Posteriormente, desde septiembre de 2010, se ha aplicado

¹⁰ El régimen de asignaciones familiares (Ley N° 24.714/1996) alcanza a los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada cualquiera sea su modalidad de contratación laboral (exceptuando a los trabajadores del servicio doméstico); a los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo; a los trabajadores del sector público nacional y beneficiarios del Sistema Integrado Previsional (SIPA) y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Quedan excluidos de este sistema, por lo tanto, los trabajadores desocupados que no cobran seguro de desempleo, aquellos que se desempeñan en la economía informal y los empleados inscriptos en el régimen de servicio doméstico. Este régimen de asignaciones familiares determina, entre otros beneficios, la asignación por hijo, que consiste en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del trabajador, así como la asignación por hijo con discapacidad. Si bien sólo pueden cobrar esta suma aquellos que perciban salarios inferiores a \$ 4.800 mensuales, quienes tienen ingresos mayores pueden acceder al régimen de forma indirecta, en tanto se les permite realizar deducciones por hijo sobre el Impuesto a las ganancias. Coexisten con este régimen nacional de asignaciones familiares un conjunto de sistemas provinciales similares que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y municipales, así como a los jubilados y pensionados de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la nación.

¹¹ En diciembre de 2009, cuando se comenzó a implementar la AUH, el SMVM era de \$ 1.440. Desde enero de 2010 ascendió a \$ 1.500, y a partir de septiembre el SMVM vigente es de \$ 1.740, valor que subirá a \$ 1840 desde enero del año próximo, según lo acordado en el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

¹² Entre las medidas progresivas en materia de distribución del ingreso no pueden olvidarse los cambios en el sistema previsional. La Ley de Prestación Previsional Anticipada y las moratorias previsionales de los años 2004 a 2006 implicaron el acceso de 1,6 millones de personas a una jubilación o pensión. Al respecto, puede consultarse CIFRA (2009).

un incremento en las asignaciones como forma de evitar la pérdida de su capacidad adquisitiva ante el proceso inflacionario, pasando a \$ 220 mensuales por menor y \$ 880 para cada hijo con discapacidad.

Ahora bien, para acceder a estos beneficios deben ser cumplidos dos requisitos: en el caso de los menores de hasta cuatro años de edad, debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios; y en el caso de aquellos entre cinco y dieciocho años debe ser acreditada la asistencia a un establecimiento educativo público. Estos requisitos son reforzados por el hecho de que se cobra mensualmente sólo el 80% del monto previsto, mientras que el 20% restante se retiene para ser abonado una vez al año a principios del período lectivo, contra la presentación de la libreta sanitaria y de asistencia escolar. El incumplimiento de los requisitos no sólo determina la imposibilidad de cobrar el 20% acumulado sino que además implica la pérdida del beneficio a partir de ese momento. La exigencia de estos requisitos no es vista como una restricción, sino como un medio para promover el acceso efectivo de todos los niños y adolescentes a la salud y la educación. Sin embargo, es preciso resaltar que estas contraprestaciones que deben realizar los nuevos trabajadores incluidos en el régimen de asignaciones familiares no se encuentran vigentes para los trabajadores formales cubiertos por el sistema contributivo.

Para recibir la asignación, el menor debe ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con al menos tres años de residencia legal en el país. A su vez, el decreto establece que cobrarán la asignación los menores que asistan a escuelas públicas¹³, y se restringe la prestación hasta cinco menores por cada grupo familiar (es decir, hasta \$ 1.100 por hogar)¹⁴.

Por otra parte, el decreto determina que la asignación prevista es incompatible con el cobro de prestaciones contributivas o no contributivas de orden nacional, provincial, municipal, o de la ciudad autónoma de Buenos Aires¹⁵; es decir que acceden a la AUH aquellos menores cuyo padre o tutor no se encuentre incluido en el régimen contributivo de asignaciones familiares o que no sea beneficiario de alguna pensión no contributiva.¹⁶

Hasta el momento de la implementación de la AUH, el Plan Familias (Ministerio de Desarrollo Social) y el Plan Jefas y Jefes de Hogar eran los dos planes de mayor cobertura social. Dado que los mismos son incompatibles con el cobro de la AUH, se realizó un traspaso de sus beneficiarios al régimen de AUH, de modo tal que los mismos dejaron de cobrar los planes para pasar a percibir por los mismos medios de pago la asignación familiar. Este traspaso ha implicado una mejoría en el nivel de recursos de estas familias. En efecto, si se toma por ejemplo un hogar con dos menores de 18 años, se observa que mientras con el Plan Familias brindaba una prestación de \$ 200 y el Plan Jefes de \$ 150, con la AUH pasaron a cobrar \$ 360 (\$ 440 a partir de septiembre de 2010). En caso de un hogar con cinco menores o más por hogar, el Plan

¹³ Este punto, sin embargo, está en revisión, tal como se explica más adelante.

¹⁴ Si alguno/s de los menores presenta una discapacidad, éste monto es superior.

¹⁵ Incluye las prestaciones de las Leyes de Empleo (Nº 24.013), del Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones (Nº 24.241) y de Asignaciones Familiares (Nº 24.714).

¹⁶ Las pensiones no contributivas son las que no requieren de aportes para su otorgamiento. Comprenden tres grupos: i) Por vejez, invalidez y para madres de siete o más hijos; ii) Pensiones graciables; iii) Pensiones comprendidas en Leyes Especiales.

Familias brindaba una prestación de \$ 380, mientras que con la AUH el mismo hogar pudo percibir \$ 900 (\$ 1.100 desde septiembre). Estas cifras permiten verificar que, incluso en el caso de aquellos hogares que ya se encontraban beneficiados por planes sociales, su reemplazo por el nuevo régimen ha significado un incremento considerable en el monto de la transferencia recibida por el hogar, independientemente de la cantidad de menores. Este incremento resulta más significativo aún para los hogares que incluyen un mayor número de niños y adolescentes.

3. Análisis de la cobertura de la AUH.

Con el fin de evaluar y cuantificar el alcance de la AUH, se realizó una serie de simulaciones a partir de la información que brinda la base de datos de la EPH correspondiente al cuarto trimestre de 2009. A partir de las características de los hogares encuestados, es posible estimar qué cobertura alcanzaría la AUH en el caso en que efectivamente cobrasen la asignación por hijo todos aquellos menores que cumplen con los requisitos exigidos (ver Anexo metodológico).

El Cuadro N° 2 permite apreciar el grado de cobertura del régimen de asignaciones familiares y de la AUH. Muestra que la AUH alcanzaría al 36,6% del total de menores del país, lo cual, sumado al 53,3% que se hallaba cubierto por el régimen contributivo, indica que el 89,9% de los menores estaría en condiciones de percibir asignaciones familiares, ya sea mediante el régimen contributivo o el no contributivo. A este porcentaje debería sumarse el 7,2% de los menores que percibirían el beneficio indirectamente, dado que sus padres pueden aplicar una deducción por hijo sobre el pago del impuesto a las ganancias.

Cuadro N° 2. Composición de los menores de 18 años, según cobertura potencial del régimen de asignaciones familiares y de la AUH. IV trimestre de 2009.

	En porcentajes	En miles
Total cubiertos por asignaciones contributivas + AUH	89,9	10.994,0
Cubierto por asignaciones contributivas*	53,3	6.516,1
Cubiertos por AUH	36,6	4.477,9
Potencialmente cubiertos por deducción impuesto a las ganancias (con padres o tutores con ingresos superiores a \$ 4.800)**	7,2	879,0
No cubiertos (con padres o tutores monotributistas con ingresos mensuales mayores a \$ 1.000 y menores a \$ 4.800)	3,0	362,8
Total	100,0	12.235,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC y proyecciones de población de INDEC (ver anexo metodológico).

* Considera tanto las asignaciones familiares contributivas del ANSES como las de los regímenes provinciales.

** En este caso estarían indirectamente cubiertos por la deducción por hijo que puede realizarse sobre el impuesto a las ganancias, que es equivalente a \$ 6.000 por año, es decir, \$ 500 por mes.

Nota: Los valores poblacionales surgen de aplicar los porcentajes obtenidos sobre la EPH-INDEC al total de menores del país (ver Anexo metodológico). Dado que pueden existir diferencias en el perfil de los hogares de los menores que habitan los aglomerados urbanos cubiertos por EPH y el total de hogares del país, estos datos deben tomarse sólo como una aproximación, ante la falta de información con un mayor grado de precisión. Debe resaltarse que, de acuerdo con datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Boletín de la Seguridad Social", 4to trimestre de 2009, el régimen contributivo nacional de ANSES cubriría a diciembre de 2009 a 4,8 millones de menores, mientras que 800.000 más estarían indirectamente cubiertos por la pensión no contributiva para madres de siete o más hijos. A esa cantidad hay que sumarle los niños y adolescentes que perciben asignaciones familiares de regímenes contributivos provinciales.

De acuerdo con estas cifras, una vez que se haya implementado por completo, la AUH debería llegar a 4,5 millones de menores. En la actualidad, según declaraciones del Director del ANSES, estaría cubriendo a algo más de 3,5 millones, de modo que quedaría por alcanzar aproximadamente un millón. Si bien una parte importante de los niños cubiertos por la AUH percibía con anterioridad algún plan social en su hogar (Plan Familias, Plan Jefes, Plan de Empleo Comunitario), debe recordarse que el monto de dinero que implica la AUH es superior y que, por otra parte, se trata del reconocimiento del derecho a ser incluidos en el régimen de seguridad social, que va mucho más allá de la percepción de un programa social específico.¹⁷

En términos generales, la cobertura de la AUH alcanza a aquellos menores no cubiertos por el régimen de asignaciones familiares (vigente para los trabajadores en relación de dependencia) cuyos padres sean empleados informales con remuneraciones inferiores al salario mínimo vital y móvil (SMVM) o desocupados. En este sentido, no se trata de una universalización completa del régimen de asignaciones familiares en tanto no se incluye a la totalidad de los menores; pero sí implica una gran ampliación de su alcance.

En efecto, existen algunas condicionalidades que determinan que algunos grupos de población no queden incluidos en la asignación. Por un lado, se excluye a todos aquellos trabajadores informales y monotributistas sociales¹⁸ que perciban ingresos superiores al SMVM. Para el caso de los trabajadores informales, sin embargo, esta situación es muy difícil de corroborar, por lo que se convierte en los hechos en una norma de carácter abstracto para este conjunto de trabajadores.

Este condicionamiento genera, a su vez, una situación desigual para los trabajadores del sector informal respecto de los formales. Esto es así debido a que los trabajadores registrados cobran asignaciones familiares siempre que tengan ingresos inferiores \$ 4.800, con una escala decreciente a medida que se incrementa su ingreso. Además, la mayor parte de los trabajadores formales con ingresos superiores a los \$ 4.800 acceden también al beneficio, aunque indirectamente, ya que pueden realizar deducciones por hijo sobre el impuesto a las ganancias. Sin embargo, los hijos de los trabajadores no registrados reciben la AUH sólo si sus padres cobran menos que los \$ 1.740 del salario mínimo. Sería deseable que el mismo límite se aplique para todos los trabajadores¹⁹, siempre que se busquen mecanismos efectivos para determinar el monto de ingresos de los trabajadores no registrados.

¹⁷ De acuerdo con cálculos propios sobre la base de EPH-INDEC, del total de hogares cuyos menores podrían percibir la AUH, el 32,6% declaró estar recibiendo en el hogar algún subsidio o ayuda social y/o percibir un plan Jefes.

¹⁸ 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 personas físicas, integrantes de proyectos productivos (de hasta tres personas) o asociados a cooperativas de trabajo que sean vulnerables desde el punto de vista socioeconómico y cuyos ingresos como titular de derecho no superen los \$ 24.000 anuales (hasta diciembre de 2009 el tope eran \$12.000), por lo que no percibiría ingresos mensuales promedio significativamente superiores al SMVM.

¹⁹ Estas desigualdades se profundizan aún más debido a la complejidad existente en el régimen de asignaciones familiares en Argentina, en el cual coexisten con el sistema nacional diversos regímenes provinciales que abarcan a los trabajadores del sector público provincial y municipal y a jubilados y pensionados en el caso de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la nación. Estos regímenes difieren no sólo en los montos y los tramos de ingresos establecidos para la asignación sino también en los topes de ingresos máximos para acceder a ella. De este modo, la asignación por hijo en la Argentina se encuentra signada por una fuerte heterogeneidad según sea la

Por otro lado, se ven excluidos del régimen de asignaciones familiares el grueso de los monotributistas (aquellos que no son monotributistas sociales). Esta situación no sólo tiende a desalentar la registración en el régimen del monotributo sino que, además, determina una asimetría entre los trabajadores con distintas formas de contratación, ya que mientras los trabajadores formales con salarios inferiores a los \$ 4.800 mensuales perciben el beneficio, los monotributistas no dispondrán del mismo.²⁰ Aún así, hay que considerar que los monotributistas con más bajos ingresos tienen la posibilidad de inscribirse en el registro correspondiente del Ministerio de Desarrollo Social para ser monotributistas sociales, quienes sí tienen derecho a percibir la AUH. Es esperable que en el lapso de tiempo que transcurrió desde la creación de la AUH algunos monotributistas se hayan inscripto en el registro del monotributo social, con el fin de acceder a la asignación.

El decreto original parecía no otorgar el derecho a la AUH a los hijos de quienes se desempeñan en el servicio doméstico de manera registrada, que tampoco estaban cubiertos por el régimen contributivo. Sin embargo, el decreto reglamentario de la AUH incorporó explícitamente a este grupo, zanjando las dudas que existían sobre su inclusión.

De acuerdo con el decreto original, otro grupo social que no estaría cubierto por la AUH son los hogares de bajos ingresos con menores que asisten a escuelas privadas. De todos modos, el gobierno decidió pagar la asignación hasta diciembre de este año para todos los menores que se inscribieron en la AUH y que concurren a instituciones privadas. Al mismo tiempo, se está evaluando establecer que puedan continuar cobrando el beneficio aquellos menores que asistan a escuelas privadas, siempre y cuando abonen cuotas bajas o directamente se encuentran becados, de modo tal de no generar un tratamiento desigual con aquellos sectores de la población que por motivos religiosos u otros deciden inscribir a sus hijos en estas instituciones educativas.

A su vez, queda por fuera de la cobertura de la asignación el sexto hijo de hogares numerosos, en tanto el monto de la AUH se extiende sólo hasta el importe equivalente a cinco menores, a la vez que las familias con siete hijos o más pueden percibir una pensión no contributiva por parte del Estado.

En síntesis, si bien el decreto 1602/2009 no implica la universalización del régimen de asignaciones familiares, sí posibilita una gran ampliación del mismo, alcanzando a amplias franjas de la población que hasta ahora no estaban cubiertas por el sistema. Efectivamente, la ampliación del régimen de asignaciones familiares es muy significativa, ya que pasaría a cubrir a once millones de menores, cuatro millones y medio más que los actualmente cubiertos por el sistema.

Como se mencionó, algunos de los menores que fueron incluidos en la ampliación del régimen de asignaciones familiares ya se encontraban cubiertos, aunque con una transferencia menor,

categoría laboral y lugar de residencia del beneficiario, lo que compone un régimen de asignaciones familiares desigual y fragmentario, tal como se analizará en la sección 8 del presente informe.

²⁰ Asimismo, debe tenerse en cuenta que existen casos de trabajadores inscriptos en el monotributo que trabajan, en realidad, bajo relación de dependencia. Según la Encuesta Permanente de Hogares del cuarto trimestre de 2009 el 2,6% de los asalariados entrega una factura al cobrar su salario.

por parte del Plan Familias dependiente del Ministerio de Desarrollo Social; se trataría aproximadamente de 2,4 millones.²¹ Sucede lo mismo con los menores cuyos hogares se encontraban cubiertos por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JJHD). Se estima que la cobertura de este programa alcanzaba al momento en que se comenzó a implementar la AUH a 430.000 hogares.²²

Siendo indudable la progresividad y relevancia de la medida adoptada al crear la AUH, debe señalarse que persiste cierta asimetría en la lógica de distribución de los beneficios del régimen de asignaciones familiares. Si bien se beneficia a la totalidad de los trabajadores formales y a porción significativa de los trabajadores informales, se sigue dejando sin cobertura a un grupo de trabajadores pertenecientes a éste último sector. La inclusión de los hijos de estos trabajadores es necesaria en vistas al cumplimiento de un criterio de equidad, aun cuando en términos cuantitativos su número no resulta de gran magnitud y, por lo tanto, tampoco lo sería el costo fiscal asociado.

La persistencia de las asimetrías señaladas, sin dudas, debería ser mitigada y saldada en los próximos tiempos con el fin de alcanzar la máxima cobertura del grupo de trabajadores pertenecientes al sector informal. Esto no implica buscar la universalidad de la asignación, sino mejorar su eficacia como política social destinada a mitigar la pobreza y la exclusión, ampliando la cobertura social a todos los menores pertenecientes a sectores de bajos ingresos.

4. Impacto potencial de la AUH sobre la pobreza y la indigencia.

La importancia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares, en términos de la mejora en las condiciones de vida de la población, queda en evidencia al evaluar el conjunto de la población potencialmente beneficiaria. El 69,1% de los menores alcanzados por la AUH habita en el 20% de los hogares más pobres de nuestro país, en tanto que el 40% de los hogares más desfavorecidos concentran el 88,8% de los beneficiarios (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3. Menores de 18 años potencialmente cubiertos por el régimen de asignaciones familiares y por la AUH, según quintil de ingreso per capita familiar. IV trimestre de 2009. En porcentajes.

Quintil de IPCF	Cubierto por asignaciones contributivas	Cubiertos por AUH	En hogares con ingresos altos	No cubiertos
Quintil 1	32,3%	69,1%	0,0%	58,7%
Quintil 2	30,7%	19,7%	0,3%	19,2%
Quintil 3	21,3%	8,2%	7,5%	12,6%
Quintil 4	13,5%	2,5%	42,0%	6,5%
Quintil 5	2,2%	0,4%	50,2%	2,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

²¹ Información correspondiente al mes de septiembre de 2009 publicada por el Ministerio de Desarrollo Social.

²² De acuerdo con cálculos propios sobre la base de datos de la EPH del cuarto trimestre de 2009 algo más de un millón de menores formaba parte de esos hogares.

Si se compara el ingreso de los hogares cuyos menores perciben uno u otro tipo de asignaciones familiares, también es posible apreciar cómo difiere el perfil de estas familias. Mientras que aquellos hogares cuyos menores estarían cubiertos por el régimen contributivo tienen un ingreso per capita familiar (IPCF) promedio de \$ 819, los hogares cuyos niños y adolescentes podrían percibir la AUH tienen un IPCF de \$ 440, 46% más bajo (Cuadro N° 4). Es interesante notar que los hogares que no quedan cubiertos por la AUH por tener jefe o cónyuge monotributista tienen ingresos relativamente similares a aquellos hogares que quedan cubiertos por la AUH, lo que constituye una razón adicional que justificaría su inclusión.

Cuadro N° 4. Ingreso total familiar (ITF) e ingreso per capita familiar (IPCF) promedio, según clasificación del hogar. IV trimestre de 2009. En pesos.

	ITF	IPCF
Hogares sin menores	3.036	1.685
Hogares con menores		
Cubiertos por asignaciones contributivas	3.376	819
Cubiertos por AUH*	1.888	440
Hogares con ingresos altos	9.160	2.366
No cubiertos	1.973	522
Total	3.142	1.248

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

* Estos ingresos no incluyen los montos percibidos por AUH.

Nota: No se incluyeron en el cálculo los hogares con ingresos imputados por la EPH-INDEC.

Si bien la ampliación del régimen, como se puede observar, afecta centralmente a los hogares de menores ingresos, su impacto en términos de reducción de los niveles de pobreza sería moderado. En el cuarto trimestre de 2009, es decir, al momento en que se sancionó el decreto que creó la AUH, 24,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza.²³ La completa implementación de la AUH supondría que ese porcentaje se redujese a 21,6%. Esto implicaría una disminución en la tasa de pobreza del 13,0% (Cuadro N° 5). La reducción sería similar considerando a los hogares, ya que se pasaría del 17,4% de los hogares con ingresos bajo la línea de pobreza al 15,2% tras la implementación de la AUH. Aunque la reducción de la tasa es limitada, debe tenerse en cuenta que se trataría del abandono de la situación de pobreza de más de 1,3 millones de personas.²⁴

Los hogares con niños y adolescentes presentaban en el mismo trimestre de 2009 niveles de pobreza del 40,0%, sustantivamente mayores que el conjunto de los hogares del país. La mayor incidencia de la pobreza en los hogares que incluyen menores de edad entre sus miembros es una razón más que muestra lo acertada que fue la decisión de crear la AUH. Para estos hogares la implementación de la asignación universal implicaría una reducción de la tasa de pobreza al 34,1%.

²³ Sobre el cálculo de las tasas de pobreza e indigencia, ver Anexo metodológico.

²⁴ Dicha estimación surge de proyectar la información correspondiente al total de aglomerados urbanos de la EPH al conjunto del país.

Cuadro N° 5. Simulación de la incidencia de la pobreza y de la indigencia tras la implementación de la AUH, 4to. trimestre de 2009. En porcentajes.

		Antes de AUH	Tras implementación AUH	Reducción
Pobreza	Personas	24,8	21,6	-13,0
	Hogares	17,4	15,2	-12,7
	Niños y adolescentes	37,5	31,7	-15,3
	Hogares con niños y/o adolescentes	40,0	34,1	-14,8
Indigencia	Personas	6,6	3,2	-50,6
	Hogares	4,8	2,8	-41,4
	Niños y adolescentes	10,2	4,0	-60,5
	Hogares con niños y/o adolescentes	10,5	4,1	-60,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

Una de las razones que explica el impacto relativo de la medida sobre los niveles de pobreza, a pesar de su amplia cobertura, obedece a la amplitud de la brecha existente entre los ingresos promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza. En efecto, al momento de la implementación de la AUH el ingreso familiar medio en los hogares pobres era de \$ 1.070 y la línea de pobreza promedio era de \$ 1.774, por lo que la distancia entre ambos alcanzaba los \$ 703 (Cuadro N° 6). Dada esta brecha entre los ingresos efectivos y los necesarios para salir de la pobreza –la llamada “brecha de la pobreza”–, una asignación de \$ 180 por hijo resulta en la mayor parte de los casos insuficiente para revertir esta condición.

Tras la implementación de la AUH, la brecha se reduciría a \$ 623, como consecuencia del aumento que implica la asignación sobre el ingreso de los hogares. Esta reducción es menor al monto de la AUH, pero hay que tener en cuenta que no se trata del mismo universo de hogares, ya que un porcentaje significativo de ellos abandonarían la condición de pobreza al recibir la asignación. Por tanto, la nueva brecha refleja la distancia existente entre los ingresos de los hogares que permanecerían en situación de pobreza y la suma que necesitarían para salir de esa situación. La reducción de la brecha resulta mayor, como era previsible, si se considera sólo a los hogares que incluyen niños y/o adolescentes. En este caso, pasaría de \$ 863 a \$ 751.

Cuadro N° 6. Simulación de la brecha de la pobreza y la brecha de la indigencia tras la implementación de la AUH, 4to. trimestre de 2009. En pesos.

	Brecha de la pobreza	Línea de pobreza promedio para hogares pobres	Ingreso total familiar de los hogares pobres
Total hogares en situación de pobreza			
Antes de la implementación de AUH	-703	1.774	1.070
Tras la implementación de AUH	-623	1.778	1.196
Total hogares en situación de pobreza con niños y/o adolescentes			
Antes de la implementación de AUH	-863	2.156	1.293
Tras la implementación de AUH	-751	2.205	1.516

	Brecha de la indigencia	Línea de indigencia promedio para hogares indigentes	Ingreso total familiar de los hogares indigentes
Total hogares en situación de indigencia			
Antes de la implementación de AUH	-309	764	455
Tras la implementación de AUH	-270	662	393
Total hogares en situación de indigencia con niños y/o adolescentes			
Antes de la implementación de AUH	-356	971	615
Tras la implementación de AUH	-312	1.008	696

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

Otra de las razones es que la AUH no resulta compatible con el cobro en el hogar de programas sociales como el Plan Familias y el Plan Jefes de Hogar. De este modo, como se dijo, un conjunto importante de los hogares que percibirían la AUH dejarían de recibir las transferencias asociadas a estos planes. Si bien el monto de la AUH es en cualquier caso superior, su efecto neto sobre el ingreso familiar se reduce.

Una tercera razón, que no puede olvidarse, es que no todos los hogares en situación de pobreza verían afectados sus ingresos con la implementación de la AUH. No sucedería así en los hogares pobres sin niños ni adolescentes, ni en aquellos que, a pesar de incluir a menores de 18 años, o cuentan con la cobertura del régimen contributivo (nacional o provincial) o no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a la AUH. Estos hogares constituirían, al momento de implementarse al AUH, el 56,3% de los hogares en situación de pobreza.

Hay que destacar que, los hogares que aún recibiendo la AUH persisten en una situación de pobreza, tendrían de todos modos un incremento en sus ingresos familiares de \$ 431 (Cuadro N° 7). Aunque no sea suficiente para evitar que estas familias caigan por debajo de la línea de pobreza, esta suma adicional seguramente contribuye a aliviar su situación, más aún considerando que el derecho a percibirla se mantiene a través del tiempo.

Es interesante observar, por otra parte, que para los hogares que percibirían AUH y que no quedarían en situación de pobreza, el incremento de los ingresos familiares asociado a la AUH resultaría menor, de \$ 343, a pesar de que es esperable que en estos hogares se estuvieran recibiendo relativamente menos planes sociales (Cuadro N° 7). Ello obedece fundamentalmente a que en estos hogares la cantidad de niños y adolescentes es menor, 1,9 en promedio, mientras que en los hogares que permanecen en situación de pobreza hay en promedio 2,5 menores por hogar.

El impacto de la AUH resulta mucho más significativo al evaluar la reducción que experimentaría la indigencia, la cual pasaría del 6,6% de la población al 3,2% tras la ampliación del régimen, y del 4,8% al 2,8% de los hogares (Cuadro N° 5).²⁵ La disminución a poco más de la mitad de la incidencia de la indigencia en la población, permitirá que abandonen dicha condición 1,4 millones de personas. La incidencia de la indigencia en los hogares con niños tendría una reducción aún más marcada: al pasar del 10,5% al 4,1% la disminución sería del 60,8%.

²⁵ Ante la falta de un índice confiable de precios de la Canasta Básica Alimentaria, la misma fue actualizada desde 2007 utilizando el IPC-7 provincias. Ello implicaría que se está subestimando en cierta medida la tasa de indigencia, en tanto los precios de los alimentos se incrementaron en ese período más que el conjunto de los precios al consumidor.

Cuadro N° 7. Ingreso total familiar promedio de los hogares con menores cubiertos por AUH, antes y después de su implementación, 4to. trimestre de 2009. En pesos y porcentaje.

	Ingreso total familiar promedio			Incremento
	Antes de AUH	Tras implementación AUH	Diferencia	
Condición de pobreza (definida tras la implementación de la AUH)				
Hogar en situación de pobreza	899	1.330	431	48%
Hogar que no está en situación de pobreza	2.556	2.898	343	13%
Total	1.888	2.266	378	20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

Además, incluso para aquellos hogares que aún tras la implementación de la AUH persistirían en situación de indigencia, se verificaría una reducción en la distancia de sus ingresos respecto del límite mínimo necesario para no ser considerados indigentes. Esta brecha quedaría en \$ 270 para el total de los hogares en situación de indigencia y en \$ 312 para los hogares con niños que permanecerían en dicha situación (Cuadro N° 6).

En síntesis, la ampliación del régimen de asignaciones familiares posibilita una aguda contracción de la indigencia. A la vez, si bien su impacto en términos de la pobreza es menor, no deja de ser significativo, ya que implica que cerca de 1,3 millones de personas abandonen dicha condición.²⁶ Este logro resulta aun más importante teniendo en cuenta que, tras reducirse aceleradamente en los primeros años de la posconvertibilidad, los niveles de pobreza e indigencia no han tenido nuevas disminuciones desde fines de 2006 y continúan en niveles muy elevados: uno de cada cuatro argentinos vive en situación de pobreza.

5. Impacto potencial sobre la desigualdad.

En la sección anterior, se ha mostrado que la AUH tendría un efecto fundamental en la reducción de la indigencia y que contribuiría también a la disminución de la pobreza. Se verá a continuación, además, que esta medida puede reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, al suponer una transferencia directa de ingresos a los sectores menos favorecidos.

Una forma de verlo es analizar cómo se modificaría el ingreso per capita familiar tras la implementación de la AUH, diferenciando a los hogares según su quintil de ingresos. El incremento de los ingresos familiares de los hogares de menores recursos sería, por supuesto, significativamente mayor. Así, el IPCF del diez por ciento de los hogares de menores ingresos (el primer decil) se vería incrementado en 46,7%, mientras que el del segundo decil aumentaría en 16,4%. En conjunto, los ingresos del 20% de los hogares más pobres (el primer quintil) crecerían en 26,5%, al tiempo que los ingresos de los hogares de mayores ingresos permanecerían sin variación (Cuadro N° 8). Estos cambios relativos en los ingresos de los distintos quintiles llevan a

²⁶ Estas tendencias son coincidentes con los resultados de otros estudios que se han realizado sobre la AUH. Entre ellos, Agis et al (2010), Bertranou (2010), CENDA (2010), CIFRA (2009), Gasparini y Cruces (2010).

que el cociente entre el IPCF del quintil más rico y el IPCF del quintil más pobre se reduzca de 12,1 a 9,6 veces.

Cuadro N° 8. Ingreso per capita familiar promedio por quintil, antes y después de la implementación de la AUH, 4to. trimestre de 2009. En pesos.

Quintiles de IPCF	Ingreso per capita familiar		Variación
	Antes de AUH	Tras implementación AUH	
Quintil 1	201	254	26,5%
Quintil 2	452	478	5,8%
Quintil 3	709	721	1,6%
Quintil 4	1.079	1.084	0,5%
Quintil 5	2.438	2.440	0,0%
Total	978	998	2,0%
Quintil 5 /quintil 1	12,1	9,6	-20,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

Como se dijo, la nueva medida supondría un incremento en la participación de los hogares más pobres en la distribución del ingreso. En efecto, la participación del 20% de los hogares de menores recursos pasaría del 4,1% al 5,1% sobre la suma total de ingresos, lo que supone un aumento del 24,0%.

El coeficiente de Gini, un índice que se utiliza habitualmente para estimar el grado de concentración en la distribución del ingreso²⁷, da como resultado 0,458 cuando se lo calcula sobre el IPCF antes de la AUH y se reduce a 0,439 suponiendo la implementación total de dicha política. Es ésta otra medición que da cuenta de la reducción en el grado de desigualdad asociado con la creación de la AUH.

En definitiva, dado que la AUH se concentra prácticamente en su totalidad en los hogares de menores recursos –precisamente los que antes quedaban excluidos de las asignaciones familiares del sistema formal– tendría efectos significativos en el sentido de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, incrementando la participación de los hogares más desfavorecidos. De este modo, la política contribuirá, sin dudas, a lograr un menor nivel de desigualdad en Argentina.

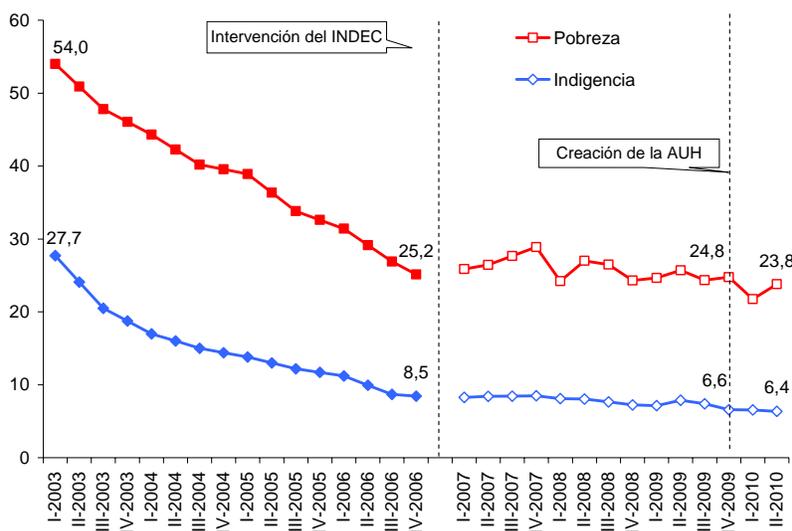
6. Evolución de la pobreza y la indigencia desde la implementación de la AUH

Hasta ahora se presentaron resultados que simulan el efecto que tendría la completa implementación de la AUH sobre los ingresos de los hogares, las tasas de pobreza e indigencia y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, tomando como referencia el último trimestre de 2009, momento en que se comenzó a materializar esta medida. Transcurrido un

²⁷ El valor de este coeficiente varía entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta).

período de tiempo relevante desde el anuncio de la AUH, sin embargo, se observa que los niveles de pobreza e indigencia no se han reducido tanto como se esperaba. Más aún, las reducciones en el primero y segundo trimestre de 2010 (últimos datos disponibles) resultan mínimas, tal como se muestra en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1. Incidencia de la pobreza y la indigencia en la población, 2003-2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC, IPC-INDEC e IPC-7 provincias.

Nota: Desde 2007 la incidencia de la pobreza y la indigencia fue re-estimada, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC, pero corrigiendo la canasta básica de acuerdo con la evolución del IPC 7 provincias y excluyendo del cálculo a los hogares con ingresos imputados por EPH.

¿Cuáles son las razones que explicarían este comportamiento? Hay varios factores que deben tenerse en cuenta. En primer lugar, al primer semestre de 2010 la AUH no se encontraba completamente implementada, en el sentido de que faltaba que la asignación llegue a aproximadamente un millón de menores. Tal como se explicó anteriormente, alrededor de 4,5 millones de niños y adolescentes cumplirían los requisitos para recibir la AUH. Sin embargo, sólo la cobran aproximadamente 3,5 millones, cifra que se estabilizó desde el primer trimestre de este año y que no ha mostrado incrementos sucesivos significativos. Ello de por sí implica que no se está sintiendo aún todo el impacto que puede llegar a tener la asignación universal.

Además, una importante proporción de los menores de 18 años que fueron incluidos en la ampliación del régimen de asignaciones familiares se encontraban ya cubiertos, aunque con una transferencia menor, por parte del Plan Familias o el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Es decir que quienes primero accedieron a la AUH fueron aquellos niños y adolescentes cuyos hogares ya estaban recibiendo algún plan social, que se habría reemplazado por la AUH. Quienes resta aún por cubrir serían quienes viven en los hogares de menores recursos, más

difíciles de alcanzar para las instituciones de la Seguridad Social, pero a quienes, por esa misma razón, es necesario redoblar los esfuerzos por llegar.

Es probable que la disponibilidad de DNI haya sido hasta ahora uno de los mayores obstáculos para que la AUH llegue a todos los que tienen derecho a recibirla. Si bien la información sobre la cantidad de menores que no tienen DNI no es precisa, se calcula que entre 500 mil y un millón podría estar en esa situación.²⁸ A partir de la sanción de la ley 26061/05 y su decreto reglamentario en 2006 se estableció la gratuidad del primer DNI a todos los niños, niñas y adolescentes nacidos en el territorio nacional en forma permanente. Ello ha permitido que se incrementara la inscripción al momento del nacimiento, aunque persisten situaciones en que los menores no son documentados por razones de falta de información. Para garantizar la real cobertura de todos los niños, es importante que puedan tener su DNI quienes no lo tienen. La inscripción de quienes faltan es seguramente más dificultosa. El esfuerzo por regularizar esta situación es hoy muy importante, ya que para estos niños tener el DNI es la puerta de acceso para sus derechos.

A partir de los datos disponibles del cuarto trimestre de 2009, es posible preguntarse de qué modo habría impactado la AUH sobre la pobreza y la indigencia si se cubriera mediante la AUH al 78% de los potenciales beneficiarios, es decir, aproximadamente el nivel de implementación que está vigente al día de hoy. Para hacer este ejercicio, se supuso además que quienes primero accedieron a la AUH son aquellos niños que pertenecen a hogares que recibían algún plan social. Los resultados pueden apreciarse en el Cuadro N° 9. El impacto potencial de la aplicación parcial de la AUH, como es esperable, se ve reducido, respecto a las cifras mostradas en el Cuadro N° 5. En este caso, la incidencia de la pobreza sobre la población se reduciría 9,4%, y la incidencia de la indigencia caería 34,5%.

Cuadro N° 9. Simulación de la incidencia de la pobreza y de la indigencia tras la implementación parcial de la AUH, 4to. trimestre de 2009. En porcentajes.

		Antes de AUH	Tras implementación PARCIAL de AUH	Reducción
Pobreza	Personas	24,8	22,5	-9,4
	Hogares	17,4	15,8	-9,1
	Niños	37,5	33,3	-11,1
	Hogares con niños	40,0	35,8	-10,4
Indigencia	Personas	6,6	4,3	-34,5
	Hogares	4,8	3,5	-26,5
	Niños	10,2	6,0	-40,8
	Hogares con niños	10,5	6,2	-40,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

Incluso considerando este escenario, la evolución de las tasas de indigencia y pobreza entre el último trimestre de 2009 y los dos primeros de 2010 muestra que dichas tasas se redujeron menos que lo previsto. Un segundo factor que puede contribuir a explicar esta escasa reducción de la pobreza y la indigencia es la existencia de otras razones que hicieron que estos índices se incrementaran en estos seis meses y que, de este modo, contrarrestaron parcialmente el efecto

²⁸ Fuente: Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (Iadepp).

de la AUH. En efecto, el hecho de que la tasa de empleo haya permanecido relativamente estancada en este período, al tiempo que los salarios reales no mostraron mejoras significativas abonaría esta hipótesis. Más aún si las personas que pertenecen a los hogares de menores ingresos se hubieran visto más afectadas por este escenario del mercado laboral.

En el Cuadro N° 10 se compara el ingreso per capita familiar de los tres primeros quintiles (el 60% de la población con menores ingresos) entre el cuarto trimestre de 2009 y el segundo trimestre de 2010. La comparación se hace en términos reales, deflactando los ingresos de 2010 de acuerdo con la evolución de la Canasta Básica Total, es decir, la canasta que define la línea de la pobreza. A su vez, se incluyen en el cuadro los ingresos simulados para el cuarto trimestre de 2009 suponiendo la implementación completa de la AUH (que cobren la asignación todos los menores de edad con derecho a hacerlo) o parcial (que cobre sólo el 78% de los mismos). Puede comprobarse que el aumento de los ingresos familiares entre los dos periodos comparados resultó menor que lo que hubiera sido si el único cambio ocurrido hubiera sido la implementación –completa o parcial– de la AUH. Ello permite inferir que, en efecto, habría otras razones que estarían incidiendo negativamente sobre los ingresos de los hogares de menores recursos en este período.

Cuadro N° 10. Ingreso per capita familiar promedio por quintil (tres primeros quintiles) en el 4to. trimestre de 2009, antes y después de la implementación de la AUH, y en el 2do. trimestre de 2010. En pesos del 4to. trimestre de 2009.

	4to. trimestre 2009			2do. trimestre 2010
	Antes de AUH	Tras implementación AUH	Tras implementación PARCIAL AUH	
Quintil 1	201	254	235	215
Quintil 2	452	478	468	459
Quintil 3	709	721	715	710
Total	978	998	991	1.001

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (ver anexo metodológico).

Otro de los efectos a considerar tiene que ver con el incremento de los precios, en especial de los precios de los alimentos, que afectó la capacidad adquisitiva de la AUH. Así, los \$ 180 de diciembre de 2009 tenían un poder adquisitivo que resultaba 10% inferior en el segundo trimestre de 2010. Si bien desde septiembre de 2010 el monto de la AUH se llevó a \$ 220, en el período para el cual se cuenta con información sobre pobreza e indigencia dicho aumento aún no había tenido lugar.²⁹

Finalmente, un último factor que podría contribuir a explicar por qué no se observa un descenso tan marcado de las tasas de pobreza e indigencia como podía esperarse a priori, se vincula con la propia Encuesta Permanente de Hogares de la cual surge esta información. Si bien esta

²⁹ Una cuestión adicional a tener en cuenta es que la simulación del impacto de la AUH sobre la pobreza y la indigencia se realizó suponiendo que cada menor recibiría \$ 180 cuando, en realidad, mensualmente se reciben \$ 144 y el resto se cobra una vez en el año, una vez verificados los controles de salud y la asistencia escolar. En ese sentido, se estaría observando el impacto de la AUH anualizada, lo cual es correcto si lo que se quiere conocer es el potencial de esta política, y no sólo su influencia sobre los ingresos de los hogares en un determinado mes o trimestre.

encuesta incorporó desde el primer trimestre de 2010 preguntas adicionales para captar el cobro de la AUH, las variables correspondientes a dichas preguntas no se han incluido en la base de datos publicada. Por lo tanto, es difícil realizar estudios relativos a la calidad de la captación de la AUH que está teniendo esta encuesta. Si hubiera un porcentaje importante de hogares que no declaran los ingresos percibidos por la AUH, ello incidiría en que se muestren mayores tasas relativas de pobreza e indigencia.

7. Costo fiscal y financiamiento

El costo de la ampliación del régimen de asignaciones familiares ascendería aproximadamente a \$ 10.500 millones en el año 2010³⁰, aunque parte de esta suma pudo ser cubierta con los fondos asignados a los planes sociales reemplazados. En 2009 el Plan Familias y el PJJHD suponían un gasto aproximado de \$ 3.000 millones anuales³¹, con lo cual el costo fiscal neto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares rondaría los \$ 7.500 millones. Este costo fiscal neto sería equivalente al 0,55% del PIB³², el 2,1% del total de ingresos corrientes del sector público nacional y el 7,0% de lo recaudado en concepto de contribuciones a la seguridad social.

De acuerdo con la normativa vigente, el financiamiento de la AUH puede ser cubierto con las mismas fuentes de recursos que el régimen contributivo de asignaciones familiares: los aportes y contribuciones patronales sobre las remuneraciones, parte de los aportes de los trabajadores autónomos, los recursos tributarios de afectación específica al sistema previsional y el rendimiento anual del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. (FGS)³³. En 2009 ANSES tuvo un resultado positivo de \$ 3.809 millones; sólo en los primeros seis meses de 2010, e incluso habiendo incrementado sus gastos por los pagos asociados a la AUH, tuvo un superávit de \$ 1.597 millones.³⁴

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este resultado incluye el uso de la rentabilidad generada por el FGS. En el mediano plazo, el uso de estas utilidades supondría la descapitalización del Fondo, con una reducción del valor de sus activos en términos reales. Además, la descapitalización progresiva del FGS podría dificultar el financiamiento del nuevo régimen de seguridad social en el mediano y largo plazo.

Ello no implica que la ampliación del régimen de asignaciones familiares no deba ser financiado por la ANSES, organismo que ya cubre a los trabajadores formales, sino que tendría ser realizado con sus recursos corrientes. Estos recursos no se componen sólo de los aportes

³⁰ Este cálculo considera el incremento a \$ 220 desde septiembre de 2010.

³¹ De acuerdo con los proyectos de presupuesto, en 2009 se preveía gastar \$ 1.754 millones en el Plan Familias y \$ 1.012 millones en el Plan Jefes; en 2010, los montos presupuestados –antes de la sanción de la AUH– ascendían a \$ 2.375 millones y \$ 642 millones, respectivamente.

³² Se consideró el PIB del primer semestre de 2010, último dato disponible.

³³ El FGS es un fondo administrado por ANSES, creado en 2007. En 2008, en el marco de la re-estatización del sistema previsional, los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización pasaron a integrar este fondo.

³⁴ Datos tomados de ANSES (2010).

personales y de las contribuciones patronales sobre las remuneraciones. Cerca del 30% de los recursos del sistema de seguridad social no son contributivos, en decir provienen de la recaudación de impuestos nacionales, como por ejemplo el impuesto al valor agregado (IVA), a las ganancias, a los combustibles, a los cigarrillos y el monotributo.³⁵ Es decir que es el conjunto de la sociedad argentina la que contribuye al financiamiento del sistema.

El financiamiento de la ampliación del régimen con estos recursos es una opción válida. El Estado debe garantizar que los recursos necesarios estén disponibles en el mediano y largo plazo para la AUH y, al mismo tiempo, para que puedan ser mejorados los haberes jubilatorios, que también se abonan con los ingresos de ANSES.

En este contexto, es imperioso plantearse el incremento de los ingresos del sistema de seguridad social. Una opción ineludible es el incremento de las alícuotas de las contribuciones patronales. Estos porcentajes fueron reducidos en nueve puntos porcentuales en 1993, lo que, junto con la reforma previsional de 1994, implicó el desfinanciamiento de la seguridad social. La restitución de las alícuotas a los niveles entonces vigentes posibilitaría que se dotara al sistema de nuevos recursos, para que pueda garantizarse una significativa recomposición de los haberes jubilatorios y, a la vez, el pago y la ampliación sistemática del régimen de asignaciones familiares.

8. Elementos a considerar para la ampliación de la cobertura de la AUH.

Si bien la extensión del régimen de asignaciones familiares hacia amplias franjas de la población ha sido la medida de política social más significativa de las últimas décadas, como se explicó, en su reglamentación existen ciertos requisitos que excluyen del sistema a algunos grupos sociales de ingresos bajos y medios-bajos, erosionando así, parcialmente, la equidad distributiva del sistema. A su vez, se observa una serie de asimetrías entre los sectores que sí se encuentran cubiertos por el nuevo régimen, determinando desigualdades en los beneficios percibidos. En esta sección se abordarán dichas restricciones y asimetrías en función de plantear los puntos centrales que deberían ser considerados en caso de que se planteara una reforma de la AUH.

Uno de los sectores que queda excluido del nuevo régimen de asignaciones familiares es el grueso de los trabajadores monotributistas, en tanto el decreto N° 1602 y su reglamentación sólo determinan el acceso de los hijos de los trabajadores monotributistas sociales. Si bien es correcto priorizar la situación de este sector de los trabajadores, dada su mayor precariedad laboral que los vuelve vulnerables a sufrir bruscos y significativos cambios en sus niveles de vida, también debería ser considerado el acceso a la AUH de los monotributistas de las categorías más bajas, de forma tal de equiparar su situación a la de los asalariados registrados, quienes cuentan con un tope de \$ 4.800 de ingresos mensuales para percibir la asignación familiar. Con dicho objetivo, el acceso a la AUH debería extenderse a los monotributistas de la categoría B, C y D inclusive (Cuadro N° 11), de otro modo se estaría dando un incentivo a los

³⁵ En el primer semestre del año 2009 los recursos tributarios representaron el 28,6% del total de recursos corrientes y de capital de ANSES.

trabajadores por cuenta propia para que no se registren en lugar de registrarse en el monotributo.³⁶

Cuadro N° 11 . Categorías del monotributo para trabajadores con ingresos más bajos.

Categoría	Tope de ingresos brutos anuales
B	Hasta \$ 24.000
C	Hasta \$ 36.000
D	Hasta \$ 48.000

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos.

Debe tenerse en cuenta, además, que en muchos casos los trabajadores monotributistas trabajan, en realidad, bajo relación de dependencia, lo que implica la existencia de una relación de dependencia laboral encubierta. En este sentido, la AUH debería ampliarse a los monotributistas de las categorías más bajas para evitar profundizar una situación de desigualdad en las condiciones laborales y sociales entre distintas categorías de trabajadores.

Algo similar sucede con el tope de ingresos fijado para cobrar la AUH. Tal como se detalló anteriormente, los trabajadores del sector informal y del servicio doméstico deben percibir como máximo un ingreso mensual inferior al SMVM, de modo tal que los menores a cargo de padres o tutores que superan ese límite pierden el derecho a acceder a la asignación familiar. De todos modos, debe tenerse en cuenta nuevamente que, en tanto en la práctica se dificulta la comprobación de ingresos de los trabajadores no registrados, este tope no resulta ser completamente operativo.

Más allá de esto, la reglamentación de la AUH implica la persistencia de ciertas desigualdades en detrimento de los trabajadores no registrados, dado que los trabajadores registrados cobran asignaciones familiares siempre que perciban ingresos hasta \$ 4.800 (con una escala decreciente)³⁷. Estas condiciones asimétricas de accesibilidad dan cuenta de la necesidad de llevar adelante una serie de modificaciones en los requisitos solicitados para percibir la AUH.

En suma, debería apuntarse a equiparar el límite de ingresos entre todas las categorías de trabajadores. En este sentido, cualquier cambio debe partir de una perspectiva integral en la búsqueda de garantizar una efectiva equidad distributiva en el régimen de asignaciones familiares. La AUH ha sido un primer gran paso en este sentido, y ha sido fundamental en tanto implicó un cambio en la lógica del sistema de seguridad social, que se amplió definitivamente hacia las familias de los trabajadores que no pueden encuadrarse en el régimen contributivo.

Con la misma óptica debería ser contemplada la ampliación hacia los trabajadores no registrados, desocupados y monotributistas del resto de los beneficios contemplados en el régimen de asignaciones familiares contributivo. En efecto, los trabajadores registrados también perciben ingresos por ayuda escolar, asignación pre-natal, por adopción, nacimiento, etc, tal

³⁶ Es importante aclarar que el problema de no registración y evasión impositiva en nuestro país excede por mucho a la cuestión puntual de los incentivos que pueda implicar la AUH.

³⁷ Los asalariados registrados que superan el tope de \$ 4.800 mensuales, si bien no perciben la asignación por hijo, cuentan con la posibilidad de deducir hasta cinco mil pesos anuales por hijo del impuesto a las ganancias, por lo cual de manera indirecta se encuentran incluidos en el régimen de asignaciones familiares.

como se detalla en el Cuadro N° 12. El régimen de AUH no contempla estos conceptos, que deberían incorporarse con el fin de igualar la situación de los hijos de todos los trabajadores, independientemente de la inserción ocupacional de sus padres.

Cuadro N° 12. Valores vigentes del régimen de asignaciones familiares contributivas según concepto y nivel de ingresos. Valor general y por zona. Septiembre de 2010.

Concepto	Categorías	Valor general	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Lic. por maternidad	<i>todas las categorías</i>	Igual a la remuneración bruta				
Nacimiento	<i>(de \$ 100 a \$ 4.800)</i>	\$ 600	\$ 600	\$ 600	\$ 600	\$ 600
Adopción	<i>(de \$ 100 a \$ 4.800)</i>	\$ 3.600	\$ 3.600	\$ 3.600	\$ 3.600	\$ 3.600
Matrimonio	<i>(de \$ 100 a \$ 4.800)</i>	\$ 900	\$ 900	\$ 900	\$ 900	\$ 900
Prenatal	<i>(de \$ 100 a \$ 2.400)</i>	\$ 180	\$ 180	\$ 388	\$ 360	\$ 388
	<i>(de \$ 2.400,01 a \$ 3.600)</i>	\$ 136	\$ 180	\$ 271	\$ 360	\$ 360
	<i>(de \$ 3.600,01 a \$ 4.800)</i>	\$ 91	\$ 180	\$ 271	\$ 360	\$ 360
Ayuda escolar anual	<i>(entre \$ 100 y \$ 4.800)</i>	\$ 170	\$ 340	\$ 510	\$ 680	\$ 680
Ayuda escolar por hijo con discapacidad	<i>todas las categorías</i>	\$ 170	\$ 340	\$ 510	\$ 680	\$ 680
Hijo	<i>(de \$ 100 a \$ 2.400)</i>	\$ 220	\$ 220	\$ 474	\$ 440	\$ 474
	<i>(de \$ 2.400,01 a \$ 3.600)</i>	\$ 166	\$ 220	\$ 331	\$ 440	\$ 440
	<i>(de \$ 3.600,01 a \$ 4.800)</i>	\$ 111	\$ 220	\$ 331	\$ 440	\$ 440
Hijo con discapacidad	<i>(hasta \$ 2.400)</i>	\$ 880	\$ 880	\$ 1.320	\$ 1.760	\$ 1.760
	<i>(entre \$ 2.400,01 y \$ 3.600)</i>	\$ 660	\$ 880	\$ 1.320	\$ 1.760	\$ 1.760
	<i>(superior a \$ 3.600)</i>	\$ 440	\$ 880	\$ 1.320	\$ 1.760	\$ 1.760

Fuente: ANSES.

Zona 1: Provincias de La Pampa, Río Negro y Neuquén. Formosa, en los departamentos: Bermejo, Ramón Lista y Matacos. Mendoza, en departamento Las Heras: distrito Las Cuevas; departamento Luján de Cuyo: en distritos Potrerillos, Carrizal, Agrelo, Ugarteche, Perdiel y Las Compuertas; en departamento Tupungato: distritos Santa Clara, Zapata, San José y Anchoris; en departamento Tunuyán: distritos Los Árboles, Los Chacayes y Capo de Los Andes; departamento San Carlos, en distrito Pareditas; en departamento San Rafael, distrito Cuadro Benegas; en departamento Malargüe, distritos Malargüe, Río Grande, Río Barrancas y Agua Escondida; en departamento Maipú, distritos Russell, Cruz de Piedra, Lumlunta y Las Barrancas; en departamento Rivadavia, distritos El Mirador, Los Campamentos, Los Árboles, Reducción y Medrano. Salta, en Orán excepto la Ciudad de San Ramón de la Nueva Orán y su ejido urbano. Zona 2: Provincia de Chubut. Zona 3: Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Catamarca (actividad minera), en el departamento Antofagasta de la Sierra. Jujuy, en departamentos de Cochinoca, Humahuaca, Rinconada, Santa Catalina, Susques, Yavi. Salta, en departamentos Rivadavia y Gral. San Martín (excepto la ciudad de Tartagal y su ejido urbano). Zona 4: Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Por otra parte, el decreto de la AUH y su reglamentación determinan que sólo cobrarán la asignación los menores que asistan a escuelas públicas. Esta restricción excluye de la asignación por hijo a todo un segmento de la población que, a pesar de cumplir el resto de los requisitos, es decir de percibir bajos ingresos y encontrarse en situaciones de vulnerabilidad social y laboral, envían a sus hijos a escuelas del sector privado, ya sea porque los niveles de las cuotas son bajos o porque han obtenido becas de estudio. De acuerdo con el Consejo de Educación Católica (Consudec) existen 280 mil menores distribuidos en unos 700 colegios

privados que se han inscripto para cobrar la AUH. En la misma línea, según datos de la EPH del INDEC se verifica que del total de menores que cumplen con los requisitos para recibir la AUH, el 15,5% asiste a una escuela privada. Estas cifras dan cuenta de la importancia de ampliar la AUH a aquellos menores que, a pesar de asistir a institutos educativos privados, pertenezcan a hogares que presenten el resto de los requisitos considerados. De todos modos, como se explicó, todos los menores inscriptos en la AUH que concurren a instituciones privadas percibieron la AUH y continuarán haciéndolo hasta diciembre de este año. Según lo informado por el ANSES, y dado que este punto ha sido materia de discusión, en estos meses se procederá a evaluar cada caso en particular a tal fin de continuar brindando el beneficio sólo a aquellos chicos que concurren a escuelas privadas gratuitas o con cuotas bajas o en calidad de becados.

Otro punto a considerar es el requisito de no superposición de planes sociales y prestaciones existentes con la AUH. Si bien los beneficiarios de los dos planes de mayor cobertura (Plan Familias y el Plan Jefas y Jefes de Hogar) fueron traspasados automáticamente al régimen de asignaciones familiares, los beneficiarios de otros planes sociales no pueden acceder la asignación universal. Esto debería ser revisado: si uno de los propósitos de la AUH es contribuir a una reducción significativa de la pobreza, no es congruente que la percepción de esta prestación implique renunciar a otros planes sociales. Más aún cuando, como se mostró, la implementación de la AUH no implica erradicar la pobreza de nuestro país, ni siquiera la indigencia, aunque la reduce significativamente. En este sentido, la AUH debería poder ser complementaria de otros mecanismos de asistencia social en el caso de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, de modo tal de garantizar la superación de esa situación. Asimismo, el tope equivalente a cinco menores establecido por el decreto debería ser ampliado al sexto hijo, en tanto las familias de siete o más cuentan con la posibilidad de acceder a la pensión no contributiva.

Existen otros aspectos a considerar en el caso de plantear reformas al régimen de AUH. En primer lugar, considerando el contexto inflacionario actual, es preciso establecer un reajuste periódico del monto de la asignación por hijo. Si bien a finales de julio del corriente año se decretó un incremento de un 22,2% de la AUH (pasando de \$ 180 a \$ 220 desde el mes de septiembre), la inexistencia de un mecanismo de actualización implica hacer depender el sostenimiento de su poder adquisitivo de la voluntad y/o capacidad política del gobierno de turno, así como de la presión de las organizaciones sindicales que negocian el monto de las asignaciones familiares del régimen contributivo, al que la AUH está atada. Sería deseable que la actualización sea automática, como en el caso de las jubilaciones tras la Ley de Movilidad, y que no quede sujeta a ningún tipo de discrecionalidad.

Otra cuestión a reconsiderar y ampliar es el requisito del cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación en niños menores de cinco años y del ciclo escolar en menores de cinco a 18 años. La necesidad de cumplir con estas condiciones para continuar percibiendo la AUH y percibir el 20% de la asignación retenida por el Estado, no sólo hace depender el ingreso por cada menor de situaciones que, a veces, ni siquiera dependen de los propios padres, sino que a la vez determina condiciones asimétricas entre los trabajadores informales y los trabajadores formales. Si bien estos condicionamientos buscan provocar un mayor compromiso en el cuidado de la salud y de la educación de los menores, deben poder contemplarse aquellos casos en que los padres no pueden enviar a sus hijos a la escuela por razones ajenas a su voluntad, por

ejemplo, cuando no existe oferta educativa disponible o cuando existen deficiencias en el sistema de salud que impiden la realización de los controles sanitarios correspondientes. Además, en los otros casos, debería buscarse un mecanismo que impida perjudicar al menor por una decisión de sus padres. Más que para restringir el derecho del menor a la AUH, dicha situación debería servir como una alerta para que se atienda su situación. Se trata de un tema a considerar con profundidad, ya que, por otro lado, no caben dudas de que este requisito tiene efectos positivos, ya que ha ayudado a que un número muy importante de chicos vuelva a estar inserto en el sistema educativo.

Heterogeneidad en los regímenes de asignaciones familiares.

En la Argentina, coexisten con el régimen nacional de asignaciones familiares y la asignación universal por hijo un conjunto de sistemas provinciales similares que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y municipales, así como a los jubilados y pensionados de las provincias que no transfirieron sus cajas provisionales a la nación³⁸, generando un sistema de protección social complejo y heterogéneo. Esta situación se ve profundizada por el hecho de que el monto de las asignaciones se define, en la mayoría de los casos, según el nivel de ingresos de los padres, su inserción laboral y el lugar de residencia de los menores.

En primer lugar, el sistema nacional de asignaciones familiares administrado por ANSES contempla a los trabajadores registrados del sector privado, los empleados públicos nacionales, los beneficiarios de la Ley de Riesgos del Trabajo y del Seguro de Desempleo, los pasivos del SIPA y los beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez. Este conjunto poblacional percibe, según lugar de residencia y nivel de ingresos, distintos montos por la asignación por hijo y por hijo con discapacidad (Cuadro N° 15).

En segundo lugar, se encuentran los sectores incluidos en el sistema de AUH, financiado por ANSES, quienes perciben \$ 220 por cada menor de 18 años y \$ 880 por cada hijo con discapacidad sin importar el lugar de residencia ni sin que se fijen tramos de ingresos.

En tercer lugar, se encuentran los regímenes de asignaciones familiares contributivas de las provincias que incluyen, por un lado, a los empleados públicos provinciales y municipales y, por otro, a los jubilados y pensionados en el caso de las provincias que no traspasaron a la nación sus cajas previsionales. La modalidad que asume la asignación por hijo también presenta diferencias entre estos sistemas. Tal como analiza Álvarez (2009), se puede clasificar a los distintos sistemas provinciales según su grado de similitud con el sistema nacional (Cuadro N° 13). Por un lado, las provincias de Buenos Aires y Córdoba presentan regímenes idénticos al nacional, presentando las mismas escalas estipuladas según ingresos con las que se estipula el monto de la asignación a nivel nacional. Por otro lado, existen ocho jurisdicciones que presentan un sistema similar al nacional en tanto se rigen por una lógica progresiva que busca determinar el valor de la asignación por hijo de acuerdo al nivel de ingresos de los padres. Algunas fijan un tope máximo de ingresos (Chaco, Chubut, Salta y San Luis) y otras no, garantizando a todo menor una prestación más allá del nivel de ingresos de sus padres (Entre Ríos, La Rioja,

³⁸ Dichas provincias son: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

Mendoza y Río Negro). Las diferencias con el esquema nacional se presentan en torno a los tramos de ingresos establecidos y a los montos estipulados (Cuadro N° 14). Otro conjunto de provincias presentan regímenes diferentes al nacional: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Si bien estos regímenes provinciales muestran una importante heterogeneidad en términos de los valores en sus asignaciones, presentan un factor común: no consideran tramos de ingreso para estipular el monto de las asignaciones, lo que determina que su valor se fije independientemente del nivel de ingresos del receptor, reduciendo el grado de progresividad de estos regímenes.

Cuadro N° 13. Regímenes de asignaciones familiares provinciales en comparación con el sistema nacional. Abril de 2009.

Regímenes de asignaciones familiares			
Iguales al Nacional	Similares al nacional		Diferentes al nacional
	con tope superior	sin tope	
Buenos Aires y Córdoba	Chaco, Chubut, Salta y San Luis	Entre Ríos, La Rioja, Mendoza y Río Negro	CABA, corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Sgo. Estero, Tucumán.

Fuente: Álvarez (2009).

Cuadro N° 14. Monto de las asignaciones familiares en regímenes provinciales similares al régimen nacional. Abril de 2009.

Provincia		Tramos de ingresos / asignación familiar correspondiente			
Con tope máximo	Chaco	hasta \$ 2.000	\$ 2.000 - \$ 3.000	\$ 3.000 a \$ 4.000	Más de \$ 4.000
		\$ 100	\$ 75	\$ 50	\$ 0
	Chubut	Hasta \$ 2.200	\$ 2.200 a \$ 3.800	Más de \$ 3.800	
		\$ 51,6	\$ 36	\$ 0	
	Salta	Hasta \$ 3.233	Más de \$ 3.233		
		\$ 36	\$ 0		
	San Luis	Hasta \$ 4.000	Más de \$ 4.000		
		\$ 40	\$ 0		
Sin tope máximo	Entre Ríos	Hasta \$ 2.000	\$ 2.001 a \$ 3.000	Más de \$ 3.000	
		\$ 75	\$ 60	\$ 45	
	La Rioja	Hasta \$ 1.400	\$ 1.400 a \$ 1.900	Más de \$ 1.9000	
		\$ 60	\$ 45	\$ 30	
	Mendoza	Hasta \$ 2.380	\$ 2.380 a \$ 3.570	\$ 3.570,01 a \$ 4.760	Más de \$ 4.570
		\$ 100	\$ 75	\$ 50	\$ 23
	Río Negro	Hasta \$ 3.500	Más de \$ 3.500		
		\$ 72	\$ 0		

Fuente: Elaboración propia en base a Álvarez (2009).

De esta forma, el sistema de asignaciones familiares en la Argentina presenta un nivel elevado de heterogeneidad y complejidad, lo que implican una situación desigual para los menores, de acuerdo con el tipo de ocupación de sus padres y su lugar de residencia. Tal como se observa en el Cuadro N°15, los valores estipulados para la asignación por hijo correspondiente al primer tramo de ingresos presenta diferencias importantes según el tipo de régimen y la jurisdicción de la que se trate. En algunos casos esto conlleva situaciones de desigualdad al interior de cada jurisdicción entre las distintas categorías de trabajadores: por ejemplo, un menor de la provincia de Formosa percibe una asignación de \$ 45 si es hijo de un empleado público provincial y \$ 220 si su padre es trabajador registrado del sector privado, del sector informal o desocupado. A su vez, también se generan importantes asimetrías entre provincias en tanto el monto de las asignaciones por hijo oscila entre los \$ 45 y \$ 474 según la jurisdicción.

Cuadro N° 15. Monto de la asignación por hijo correspondiente al tramo de ingresos inferior, según régimen de asignaciones familiares. Abril de 2009 y septiembre de 2010. En pesos.

Tipo de régimen	Asignación por hijo (menor categoría)		Beneficiarios
	abr-09	sep-10	
Nacional			<i>Menores de 18 años hijos o a cargo de trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada cualquiera sea la modalidad de contratación laboral (exceptuando servicio doméstico); de beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo; de trabajadores del sector público nacional y de beneficiarios del SIPA y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez.</i>
Valor General	135	220	
Zona 1	135	220	
Zona 2	291	474	
Zona 3	270	440	
Zona 4	291	474	
AUH	-	220	<i>Menores de 18 años hijos o a cargo de trabajadores del sector informal, servicio doméstico, desocupados o monotributistas sociales.</i>
Provinciales			<i>Menores de 18 años hijos o a cargo de empleados públicos provinciales y municipales.</i>
Jujuy	..	180	
Salta	36	66	
Tucumán	135	..	
Catamarca	
Sgo. Estero	103	..	
La Rioja	60	..	
San Juan	..	120	
San Luis	40	180	
Mendoza	100	100	
Río Negro	72	180	
Buenos Aires*	135	220	
CABA*	100	..	
Chaco*	100	..	
Chubut*	51,6	..	

Tipo de régimen	Asignación por hijo (menor categoría)		Beneficiarios
	abr-09	sep-10	
Córdoba*	135	..	
Corrientes*	45	45	
Entre Ríos*	75	220	
Formosa*	45	45	
La Pampa*	100	..	
Misiones*	30	180	
Neuquén*	60	60	
Santa Cruz*	144	388	
Santa Fe*	80	112	
T. del Fuego	

Fuente: Elaborado a partir de ANSES, Álvarez (2009) e información periodística.

Nota: Para la definición de las Zonas, ver nota del Cuadro N° 12.

.. Dato no disponible.

* Provincias que cuentan con cajas previsionales propias.

Estas asimetrías son en gran medida pre-existentes a la sanción de la AUH. Sin embargo, en tanto este cambio apuntó a igualar los derechos de todos los niños y adolescentes del país, saca a la luz otras heterogeneidades, como las existentes en los regímenes contributivos de las distintas provincias.

De este modo, resulta evidente que la ausencia de una mirada integral y abarcadora de conjunto determina la existencia de un sistema de asignaciones familiares que genera desigualdades entre distintos segmentos de la población según su zona de residencia y/o categoría ocupacional. En este sentido, cualquier reforma en el régimen de asignaciones debería tender a disminuir el nivel de heterogeneidad y complejidad en búsqueda de una mejoría en la equidad distributiva del sistema en su conjunto.

9. Conclusiones.

Este documento estuvo destinado a realizar un análisis de la Asignación Universal por Hijo, habiendo transcurrido prácticamente un año desde que comenzó a implementarse. En ese sentido, se buscó destacar el carácter transformador de esta medida, que es a la vez política social y política de seguridad social. Por un lado, se mostró que por la amplitud de los sectores poblacionales alcanzados, el monto de la transferencia monetaria involucrada y el peso de su presupuesto sobre la economía local, se constituyó en una de los programas más relevantes en América Latina. Por otro, se destacó que implica la inclusión en el sistema de asignaciones familiares de sectores que antes quedaban postergados, dado el tipo de su inserción en el mercado laboral. Se trata, precisamente, de los sectores sociales más postergados del país.

El análisis de la cobertura actual y potencial de la AUH, de su impacto sobre la pobreza, sobre la indigencia y sobre la desigualdad en la distribución del ingreso ha permitido justificar que resulta una de las medidas de política social más significativa de las últimas décadas. Prácticamente la

totalidad de los niños y adolescentes del país quedarían incluidos en el régimen de asignaciones familiares (a través de los sistemas contributivos nacional y provinciales y la asignación universal), lo que contribuiría a que la diferencia entre el ingreso per cápita familiar del 20% más rico de los hogares y el 20% más pobre se reduzca de 12,1 a 9,6 veces. La completa implementación de la AUH supondría, además, que la incidencia de la pobreza en la población disminuya en alrededor del 13%. Es decir, permitiría que abandonen dicha condición aproximadamente 1,3 millones de personas. Su impacto resulta mucho más significativo al evaluar la reducción que experimentaría la indigencia, la cual se reduciría a poco más de la mitad.

En términos propositivos, el trabajo buscó además realizar algunas propuestas destinadas a extender la cobertura de la AUH a las franjas de hogares que no estarían incluidos, así como a reducir las asimetrías existentes entre los beneficiarios del actual sistema de asignaciones familiares, que incluye tanto al régimen contributivo nacional, como a los regímenes provinciales y a la AUH. Se trata de afianzar esta reforma que supone la asignación universal, en el sentido de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social al conjunto de los trabajadores y de sus familias.

Anexo metodológico.

Los datos presentados se elaboraron a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para el cuarto trimestre de 2009. Con el fin de evaluar la cobertura de la AUH y dado que el alcance de esta encuesta se restringe a 31 aglomerados urbanos, los resultados se expandieron al total del país tomando las proyecciones de población realizadas por el INDEC en base al Censo de Población y Vivienda de 2001.

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, jubilado o desocupado que cobra seguro de desempleo, con ingresos menores a \$ 4.800. Dadas las limitaciones de la EPH 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.

Se estimó que la AUH cubriría a 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 desocupado que no cobra seguro de desempleo. Se excluyeron los hogares en los que el jefe o el cónyuge tuvieran un ingreso individual superior a los \$ 4800.

Dadas las limitaciones de la información disponible, no pudieron tenerse en cuenta algunas de las condiciones legales establecidas para el acceso a la AUH: nacionalidad del niño, disponibilidad de DNI y cumplimiento de los controles de salud. Si bien es sabido que las mujeres que son madres de siete hijos o más y cobran la pensión no contributiva correspondiente, podrían mantener el cobro de esta pensión y no acceder a la AUH, no fue posible identificar estos casos particulares a partir de la EPH.

La metodología utilizada con el fin de simular el alcance e impacto de la AUH considera su máxima cobertura posible, en las condiciones menos restrictivas. Ello se debe a que:

- a) No se consideró que el tope de ingresos equivalentes al SMVM fuese operativo, por las razones expuestas en el artículo. En su lugar, como se mencionó, se supuso un tope de ingreso igual a \$ 4.800;
- b) No se consideró la restricción de asistencia a una escuela pública, debido a que en el transcurso de este año el gobierno decidió que dicha restricción no fuese operativa. Si no se otorgase la AUH a ningún menor que asista a un establecimiento privado, y suponiendo que éstos continuasen asistiendo a esos establecimientos en lugar de cambiarse a una escuela pública, la cobertura de la AUH se reduciría del 36,6% de los niños y adolescentes al 30,9% y se reduciría también el alcance total de las asignaciones familiares con respecto al total de menores.
- c) Dado que no es posible identificar claramente la categoría de monotributista, se supuso que quienes son ocupados por cuenta propia y tenían ingresos inferiores a \$ 1.000 por mes son monotributistas sociales (ya que reunirían las condiciones para inscribirse como tales) o trabajadores que no están inscriptos en ninguna categoría impositiva. En cualquiera de los dos casos, sus hijos podrían acceder a la AUH.

Para hogares que según EPH percibían ingresos a través del Plan Jefes de Hogar (incompatible con la AUH) y cuyos niños y/o adolescentes cumplirían con los requisitos para acceder a la AUH, al calcular el nuevo ingreso familiar, se restó el ingreso correspondiente a dicho plan.

Para el cálculo de la incidencia de la pobreza y de la indigencia:

- a) Se actualizó el valor de la Canasta Básica Total y de la Canasta Básica Alimentaria vigente en 2006 (último dato disponible antes de la intervención del INDEC) utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC)-7provincias, dada la escasa confiabilidad del IPC oficial del INDEC.
- b) Se excluyó del cálculo a los hogares con ingresos imputados por la EPH, con el fin de mantener la comparabilidad con los datos calculados hasta 2006, y considerando que la inclusión de dichos hogares implica de por sí una reducción significativa en las tasas de pobreza e indigencia.

La simulación del impacto de la AUH se realizó considerando la situación al momento de su puesta en marcha. Es decir que se tomaron todos los datos vigentes en diciembre de 2009; en particular, el SMVM, el monto de la AUH, y el tope de ingresos vigente para anotarse como monotributista social.

Referencias

Álvarez, Fernando (2009) "El régimen de asignación familiar por hijo en Argentina", en Entrelíneas de la política económica N° 18, CIEPYC, abril.

CIFRA (2009) "La evolución del sistema previsional argentino", Documento de Trabajo N° 2.

Agis, E. , C. Cañete y D. Panigo (2010) "El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". Disponible en http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.

ANSES (2010) "Inclusión y previsión social en una Argentina responsable", presentación ante la Cámara de Senadores de la Nación de D. Bossio y A. Boudou, julio.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (2009), "*Nuevo sistema de asignaciones familiares de Uruguay*". Disponible en <http://www.issa.int/esl/Novosti-meropriyatiya/News2/Uruguay-s-New-Family-Allowances-Scheme>.

OIT (2009) *Bolsa Familia en Brasil: contexto, concepto e impacto*, Ginebra, marzo. Disponible en http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09_28_span.pdf

Bertranou, Fabio (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.

CENDA (2010) "La ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares", en *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas* N° 19, invierno. Disponible en http://cenda.org.ar/files/CENDA_Informe_Laboral_19.pdf.

Galasso, Emanuela y Pedro Carneiro (2007) "Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario", mimeo. Disponible en http://south-south.ipc-undp.org/index2.php?option=com_sobi2&sobi2Task=dd_download&fid=133&format=html&Itemid=0

Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010) "Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas", CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Gobierno Federal de México (2010) "Oportunidades. Un programa de resultados", Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - SEDESOL. Disponible en <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/622/Oportunidades,%20un%20programa%20de%20resultados%202010.pdf>

Larraña, Osvaldo, Dante Contreras y Jaime Ruiz Tagle (2009) "Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes", PNUD, Santiago de Chile, julio.

Rubio, G. M. y F. Garfias (2010) "Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México", Serie Políticas sociales N° 161, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39750/sps161-adultos.pdf>.

Secretaría Nacional de Renda de Ciudadania (2009) "Los Programas de Transferencias Condicionadas em Tiempos de Crisis. Programa Bolsa Familia", Santiago de Chile, noviembre. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso4/pdf/brasil.pdf>.