



10 de enero de 2011 - ficha #60

Los desafíos en la implementación de la Asignación Universal por Hijo para el 2011

## Celebración y exigencia (de ir por más)

La **Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)** es una de las políticas sociales más significativas de los últimos tiempos. Por su impacto, por sus implicancias concretas en la vida de los más pobres y por las luchas y decisiones -recientes y de larga data- que llevaron a plasmar la medida.

Con poco más de un año en marcha, es un logro para celebrar en el camino hacia una distribución de la riqueza más equitativa. A partir de la AUH, una parte importante de los sectores más postergados de la sociedad hacen efectivo su derecho a acceder al régimen de asignaciones familiares.

De manera directa e indirecta, la AUH establece un piso de igualación e inclusión social sin precedentes. Sin embargo, todavía quedan muchos aspectos a profundizar. Existen, por ejemplo, grandes grupos que quedan fuera de la implementación de esta política que pone a los más chicos en el centro. **Los logros y límites de la AUH configuran uno de los desafíos más fuertes para este año en materia de política pública en Argentina.**

Un reciente documento de trabajo del Centro Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) pondera los logros en materia distributiva de la AUH al tiempo analiza sus restricciones y propone caminos para su ampliación. Compartimos a continuación un artículo que aborda dicho informe y el enlace para descargar el documento completo.

La AUH es una política parcial, limitada y perfectible. Circulan muchos análisis (y meros planteos) que en nombre de poner en la balanza sus aspectos positivos y negativos acaban relativizando los beneficios innegables que trae para el conjunto de la sociedad. Y dando la espalda a lo que significa la medida en términos de camino y de recomposición histórica. Sin recaer en un abordaje estéril e impugnador, pero tampoco sordo a los desafíos de estos tiempos exigentes, es preciso un acercamiento riguroso a los límites de la AUH y una mirada certera sobre las posibilidades de profundizarlas. El documento de CIFRA es un valioso aporte en ese sentido.



## La AUH tiene más para distribuir mejor

Más de un millón de personas dejaron de ser pobres y 1,4 millones dejaron de ser indigentes. Sin embargo, el universo beneficiado podría ser mayor

Por Eduardo Blaustein

La Asignación Universal por Hijo ha sido sin lugar a dudas una de las medidas de política social más significativas de las últimas décadas... 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.” El párrafo es el primero de un valioso documento de trabajo de Cifra (Centro de Investigaciones y Formación de la República Argentina) al cumplirse el primer año de implementación de la Asignación. Pese a esa introducción y a extensas zonas del estudio que reivindican mediante números concretos el lanzamiento de la Asignación Universal, el trabajo matiza el optimismo de otros similares subrayando que a la AUH le falta bastante para beneficiar a más sectores vulnerables de la población y que su impacto en términos de disminución de la pobreza sería sólo “moderado”, aun cuando nada menos que 1,3 millones de personas abandonaron la situación de pobreza.

Cifra es el instituto de estudios ligado al sector de la CTA más cercano al oficialismo y sus documentos se caracterizan por el rigor técnico. Su consejo directivo está conformado por representantes sindicales y por investigadores del Área de Economía y Tecnología de Flacso (entre los que destaca el economista Eduardo Basualdo) y del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda).

Uno de los primeros aspectos subrayados en el estudio realizado al cumplirse el primer año del lanzamiento de la AUH, tiene que ver con su extensión y cobertura. Desde el primer momento el acceso a la Asignación se hizo incompatible con otros planes nacionales, como el Plan Familias y el Jefas y Jefes de Hogar. Esto no significó pérdida para quienes cobraban de esos planes sino ganancia, “una mejoría en el nivel de recursos de estas familias”. Así, dice Cifra, “mientras un hogar con dos menores de 18 años cobraba con el Plan Familias \$200 y con el Jdh \$150, pasó a percibir con la AUH \$360 (\$440 desde septiembre de 2010). Por su parte, un hogar con cinco menores o más que con el Plan Familias recibía \$380, pudo percibir \$900 (\$1.100 desde septiembre) con la

AUH". La mejoría en los ingresos es mayor para los hogares con más niños y adolescentes.

Según las simulaciones realizadas por el centro de estudios, la AUH alcanzaría al 36,6% del total de menores del país. Esta proporción, sumada al 53,3% cubierto por el régimen contributivo, indicaría que "el 89,9% de los menores estaría en condiciones de percibir asignaciones familiares", más "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".

En la actualidad, según la Anses, la AUH llega a algo más de 3,5 millones de chicos y adolescentes. Pero si la cobertura fuera completa, quedaría por alcanzar un millón más de beneficiarios, hasta llegar a los 4,5 millones de menores. Aún persisten los problemas de acceso a la Asignación por los altos niveles de indocumentación (todo un dato de exclusión social y cultural: se estima que entre 500 mil y un millón de menores no tienen su DNI). Hoy la Asignación no llega a aquellas familias que envían a sus hijos a escuelas privadas (los de aranceles presumiblemente más bajos). El número estimado de menores en esta situación rondaría el 15,5% de quienes cumplen con los requisitos para recibir la AUH y se sabe al respecto que Anses está evaluando el modo de atender esta situación. Otra razón que impide acceder a la AUH es la superposición con otros planes sociales. Y hay otras de las que se habla en el recuadro de esta página.

**Impactos visibles.** El documento de Cifra remarca un asunto que tiene que ver con la eficacia del programa: "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 concentra el 88,8% de los beneficiarios".

Si se atiende al impacto en términos de disminución de la desigualdad, el trabajo sostiene que el programa en sí mismo supone "una transferencia directa de ingresos a los sectores menos favorecidos". Al analizar cómo se modifica el ingreso per cápita familiar según quintiles de ingresos (ver cuadros), queda en evidencia que la AUH llega de modo eficiente a los menos favorecidos en la escala social: cuanto menores los ingresos familiares de los hogares más pobres, mayor el beneficio. El ingreso familiar de quienes pertenecen al primer decil, el de los más pobres, "se vería incrementado en 46,7%, mientras que el del segundo decil aumentaría en 16,4%." Tomados en conjunto, "los ingresos del 20% de los hogares más pobres crecerían en 26,5%, al tiempo que los ingresos de los hogares de los quintiles más altos permanecerían prácticamente sin variación". Esto implica, hablando siempre de la batalla contra la desigualdad, una reducción en el cociente entre el Ipcf (el ingreso per cápita familiar) del quintil más rico y del quintil más pobre de 12,1 a 9,6 veces.

"La nueva medida –dice Cifra– 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%."

**Avances y límites.** En cuanto al impacto potencial sobre la pobreza, las estimaciones de Cifra hablan de un efecto "moderado". Tomando un cálculo propio según el cual en el cuarto trimestre de 2009 el 24,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, "la completa implementación de la AUH supondría que ese porcentaje se redujese a 21,6%. Ello implicaría una disminución en la tasa de pobreza del 13,0%". En

porcentajes no parece tanto, pero la cantidad de personas salidas de la pobreza serían más de 1,3 millones. “Entre los niños y adolescentes, la incidencia de la pobreza se reduciría de 37,5% al 31,7%. La mayor incidencia de la pobreza en los hogares que incluyen menores de edad entre sus miembros muestra lo acertada que fue la decisión de crear la AUH.”

Las razones que explican, según el trabajo de Cifra, que el impacto sobre la pobreza no sea mayor son diversas. La primera sería el cuadro de arranque en cuanto a la brecha de pobreza: “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. Dada esta brecha, una asignación de \$180 por hijo resulta en la mayor parte de los casos insuficiente para revertir esta condición. El incremento a \$220 implementado desde septiembre de 2010 tampoco alcanza a revertir esta situación”.

Una segunda causa es la mencionada incompatibilidad con otros programas sociales que impide mantener el beneficio de planes sociales anteriores a la AUH. También están aquellos hogares pobres sin niños ni adolescentes o las familias que no cumplen con los requisitos necesarios para percibir la AUH, los cuales constituían a fines de 2009 “el 56,3% de los hogares en situación de pobreza”. Un cuarto elemento es el constituido por la pérdida del poder adquisitivo como efecto de la inflación, aun cuando el monto de la AUH fue reajustado para compensar esa pérdida. “De todos modos –sostiene el documento–, los hogares que aun recibiendo la AUH persisten en una situación de pobreza, perciben un incremento en sus ingresos familiares de \$431, lo que sin dudas contribuye a aliviar su situación.”

“El impacto de la AUH resulta mucho más significativo al evaluar la reducción que experimentaría la indigencia”, dice la gente de Cifra. La indigencia habría pasado desde el lanzamiento de la AUH del 6,6% de la población al 3,2% (poco más de la mitad), lo que implica que 1,4 millones de personas haya abandonado esa condición. Aún más significativo es el hecho de que entre los niños y adolescentes, la reducción de la indigencia sería del 10,2% al 4,0%. Pero incluso en los hogares que se mantienen en la 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”.

Se calcula que, incluyendo el último incremento de la AUH, el costo del programa para el Estado en el 2010 fue de unos \$10.500 millones (parte de ellos cubiertos con los fondos que iban para planes sociales previos). De cara ya sea a una mayor expansión de la AUH o a futuras actualizaciones de su monto, la cifra no parece representar un esfuerzo desmesurado si se la compara con el número final de la recaudación fiscal del año pasado: \$409.899,6 millones. Según los datos elaborados por Cifra, el costo fiscal neto “sería equivalente al 0,55% del PIB, 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”. Evitando apelar al Fondo de Garantía de Sustentabilidad para no descapitalizarlo, Cifra plantea la necesidad de incrementar los ingresos del sistema de seguridad social y sugiere la herramienta que históricamente planteó la CTA: un aumento en las alícuotas de las contribuciones patronales.

#### • CUBIERTOS POR ASIGNACIONES CONTRIBUTIVAS

Quintil 1	32,3%
Quintil 2	30,7%
Quintil 3	21,3%

Quintil 4	13,5%
Quintil 5	2,2%

• **CUBIERTOS POR ASIGNACIÓN UNIVERSAL**

Quintil 1	69,1%
Quintil 2	19,7%
Quintil 3	8,2%
Quintil 4	2,5%
Quintil 5	0,4%

• **Los que no la cobran**

Al día de hoy la AUH no llega a determinados grupos de población por distintos motivos, pese a que sus ingresos son similares a los de los hogares cubiertos por la Asignación. El primer grupo destacado es el de los trabajadores informales que perciban ingresos superiores al salario mínimo vital y móvil (\$1.740). “Esto –dicen los analistas de Cifra– genera una situación desigual para los trabajadores del sector informal respecto de los formales, dado que estos últimos tienen un tope de \$4.800 y, si lo superan, pueden deducirlo del impuesto a las Ganancias.” El ingreso de los informales es muy difícil de corroborar, lo que implica una complicación para recibir la AUH.

También quedan afuera los monotributistas (menos los monotributistas sociales). Esto determina una cierta asimetría entre los trabajadores con distintas formas de contratación. Del mismo modo, por ahora no pueden percibir la AUH los hogares de bajos ingresos con menores que asisten a escuelas privadas. La Anses está estudiando el modo de superar la situación. Una posibilidad sería la de incluir a quienes abonen aranceles bajos o reciban becas.

Fuente: [www.miradasalsur.com](http://www.miradasalsur.com)

[Descargar documento completo de CIFRA \*La Asignación Universal Por Hijo a un año de su implementación.\*](#)