

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación

Gabriel Calvi

FCS, UBA

Elsa Cimillo

IDICSO, USAL

Horacio Chitarroni

IDICSO, USAL

Introducción

En octubre de 2009, por medio del decreto 1602, el Gobierno nacional dispuso la extensión de la prestación por hijo del Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714) a menores hijos de trabajadores no registrados en la seguridad social y desocupados no perceptores del seguro de desempleo. Tal y como fuera implementada, la norma supuso la creación de un tercer componente (universal) del régimen de salario familiar vigente desde 1996, que se sumaría a los dos preexistentes (componentes contributivo y no contributivo). La iniciativa en cuestión ha coronado el proceso de recomposición del Sistema de Seguridad Social iniciado hacia mediados 2005 con la ampliación –a través del mecanismo de moratorias– de la cobertura previsional, y seguido en 2008 por la ley de movilidad jubilatoria y la ulterior reestatización de las AFJP.

En este trabajo analizamos el estado de situación en los primeros meses de implementación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). El objetivo consiste en evaluar si se han traducido a los hechos las proyecciones optimistas, en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, que fueron oportunamente realizadas por distintos grupos de especialistas. Prestando particular atención a las características de los hogares y menores alcanzados por los distintos componentes (contributivo, no contributivo y universal) del régimen de salario familiar por hijo, intentaremos desentrañar las bondades y límites de la AUH contribuyendo, a partir de la evidencia empírica disponible, al debate en torno a las posibilidades de profundizar su gravitación sobre las condiciones materiales de los hogares.

La fuente de la información empleada es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que lleva a cabo el INDEC, para el total de los aglomerados urbanos relevados, del segundo trimestre de 2010. Asimismo, para determinados procesamientos se empleó un panel construido con los segundos trimestres de 2009 y 2010.

Proyecciones optimistas y evolución moderada

A los pocos meses de la puesta en vigencia del componente universal del régimen de Asignaciones Familiares (AUH) se difundieron diversas investigaciones concentradas en el análisis de la novedosa iniciativa.¹ En todos los casos, los responsables de estos estudios ponen de manifiesto la relevancia de la medida en diversos aspectos: en su cobertura, en su impacto sobre los ingresos de los hogares alcanzados por la iniciativa, en su efecto reductor de las situaciones de pobreza e indigencia, en la igualación de los ingresos de los hogares, en la comparación internacional con programas equivalentes, entre otros. En todos los casos, también, estas consideraciones se basan en análisis de proyecciones, pues la información disponible en 2010 para dar apoyatura empírica a los análisis surge, fundamentalmente, del procesamiento de ventanas de observación de la EPH de 2009, que relevan la situación inmediatamente anterior a la puesta en vigencia de la AUH.² Es notable, sin embargo, que, a pesar de estar basadas en proyecciones, estas investigaciones sean presentadas como *evaluaciones de impacto* del nuevo componente del salario familiar.³

En lo que respecta al efecto de la AUH sobre los niveles de indigencia, pobreza y desigualdad, en la mayoría de los estudios se presentan distintas alternativas de estimación en

¹ Cf. Agis, Cañete y Panigo (2010), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo* (CENDA, PROFOPE, CEIL); Gaparini y Cruces (2010), *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas* (CEDLAS, UNLP); Bertranou (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares* (OIT); Arceo, González y Mendizábal (2010), *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación* (CIFRA, CTA).

² Dado que la AUH fue implementada a partir de noviembre de 2009 y que la pregunta que releva ingresos refiere a los captados el mes anterior a la encuesta, solo la EPH del cuarto trimestre puede, lógicamente, incluir ingresos provenientes de la nueva prestación y sólo en los casos relevados durante el mes de diciembre, que representan una tercera parte de la muestra.

³ La única excepción en este sentido la constituye el trabajo del CIFRA, que refiere, más adecuadamente a nuestro parecer, al "impacto proyectado" de la AUH.

función de un acceso a la prestación más o menos restrictivo. Ello se debe a que las condicionalidades involucradas para acceder a la transferencia monetaria en cuestión –de salud y educación de los menores y de ingresos del padre o madre del menor– son múltiples y, en algún caso (ingresos de trabajadores informales), de difícil o imposible fiscalización por parte de los agentes gubernamentales.⁴ En lo que refiere, más específicamente, al impacto de la AUH sobre la pobreza y la indigencia, todos los estudios han generado estimaciones que toman distancia del valor de la canasta básica alimentaria difundido periódicamente por el INDEC, no obstante lo cual en algunos de ellos (Agis, *et. al.* y OIT) se presentan también impactos que tienen en cuenta las mediciones oficiales.⁵ En el Cuadro 1 se detallan los impactos proyectados en estas investigaciones en materia de indigencia, pobreza y desigualdad, así como otras estimaciones menos difundidas (SIEMPRO, 2009) y la evolución de los indicadores entre el segundo semestre de 2009 y el primero de 2010.

Cuadro 1
Impacto de la AUH sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad urbana
Proyecciones y evolución

	Canasta considerada	Reducción de la indigencia (%)	Reducción de la pobreza (%)	Reducción de la desigualdad (% CG de IPCF)
SIEMPRO (1)	Alternativa	-54,9	-13,7	-4,4
	Oficial	-67,3	-32,0	
Agis, Cañete y Panigo (2)	IPC7	-46,7	-10,4	-4,2
	Oficial	-63,2	-27,0	
CEDLAS (3)	Alternativa	-47,8	-11,2	-3,1*
OIT (4)	IPC7	-55,0	-16,0	-3,0
	Oficial	-65,0	-33,0	
CIFRA (5)	IPC7	-50,6	-13,1	-4,4
Evolución (S2 2009 - S1 2010)	Oficial	-9,1	-11,4	-1,4

* En este caso, el coeficiente de Gini refiere, no al ingreso per cápita familiar (IPCF), sino al ingreso por equivalente adulto del hogar.

(1) Proyecciones realizadas en 2009 en base a EPH T3 2007 (con ingresos ajustados).

(2) Proyecciones realizadas en 2010 en base a EPH T2 2009.

⁴ Los menores de 5 años deben cumplimentar sólo controles de salud que no son relevados por la EPH. Las restantes condicionalidades atañen a los hijos mayores de 4 años, que además de presentar los controles de salud correspondientes deben asistir a algún nivel de enseñanza en una institución educativa de gestión estatal, y al padre o madre, cuyo ingreso (informal) no debe superar el monto del salario mínimo vital y móvil.

⁵ Desde el año 2007, a raíz de la intervención del INDEC, muchos especialistas han comenzado a considerar, para la medición de la pobreza y la indigencia, canastas con valores alternativos a los oficiales. Estas canastas alternativas no son otra cosa que ajustes del valor oficial vigente en el último trimestre de 2006 con índices de precios, distintos del IPC oficial, elaborados por consultores privados o confeccionados a partir de las estimaciones que surgen de algunas Direcciones Provinciales de Estadística (IPC 7 provincias).

(3) Proyecciones realizadas en 2010 en base a EPH S1 2009.

(4) Proyecciones realizadas en 2010 en base a EPH T4 2009.

(5) Proyecciones realizadas en 2010 en base a EPH T4 2009.

Como es posible observar las diversas estimaciones –a pesar de haber sido realizadas a partir de distintas ventanas de observación de la EPH y con criterios no estrictamente comparables– prefiguraban impactos de la AUH bastante similares en materia de reducción de la indigencia, la pobreza y la desigualdad. Las proyecciones basadas en canastas no oficiales (alternativas o IPC7) señalaban reducciones en las incidencias de la indigencia y de la pobreza del orden del 50% y del 13%, respectivamente. Aquellas estimaciones que computan también el impacto potencial en las tasas oficiales de indigencia y pobreza eran más optimistas aún –las reducciones rondan el 65% y el 30% en cada caso–, debido ello al mayor peso del monto de la asignación en las canastas oficiales. En materia de equidad, el efecto de la AUH era también destacado por los distintos estudios; la igualación asociada a las nuevas transferencias monetarias oscila entre un 3% y un 4,4% del coeficiente de Gini.

El ostensible contraste entre estas proyecciones y la evolución, entre semestres consecutivos (segundo de 2009 y primero de 2010), de los tres indicadores considerados constituye el síntoma más evidente del problema que intentaremos abordar en estas páginas: la reducción intersemestral observada en los tres indicadores ha sido sustancialmente inferior al impacto proyectado, en otras palabras, el marcado optimismo que había despertado la AUH parecería no haberse traducido –al menos en toda su magnitud– a los hechos. Más todavía, cuando nos concentramos en la proporción población bajo las líneas de indigencia y pobreza, la evolución intersemestral parece invertir el sentido de las proyecciones: la indigencia ha resultado, paradójicamente, más inflexible a la baja que la pobreza.

Las conclusiones que podemos extraer de la comparación anterior no son para nada categóricas. La evolución observada no resulta exclusivamente del impacto de la nueva transferencia, sino que responde a una multiplicidad de factores (alteraciones, estacionales o no, en el mercado de trabajo o en los precios, por mencionar sólo dos de los más evidentes), muchos de los cuales podrían haber pesado sobre los indicadores considerados en sentido contrario a la AUH. El abordaje del impacto efectivo del decreto 1602/09 es una tarea que aún no ha sido reclamada por ninguno de los estudiosos que contribuyeron, valiosamente

sin dudas, a pronosticarlo. Tal abordaje nos permitirá comprobar si, a pesar de la evolución observada, las previsiones se han traducido a los hechos, proporcionándonos una herramienta indispensable para dar cuenta, en el caso contrario, de los obstáculos que se interponen entre el impacto esperado y el observado.

Impacto proyectado vs impacto observado

Para tener una idea del impacto efectivo de la AUH resulta necesario partir de la identificación de las prestaciones captadas por los hogares con menores y los montos a ellas asociados. Las estimaciones que aquí se presentan fueron elaboradas en base a la EPH del segundo trimestre de 2010. El procedimiento involucrado consistió en la evaluación del monto percibido en concepto de subsidio por cada miembro del hogar y su relación con el total de miembros menores de 18 años. Para considerar al subsidio como prestación AUH se tomaron los siguientes recaudos:

- a. Se definió un rango de prestación unitaria AUH entre \$140 y \$180;⁶
- b. Cuando el monto de ingreso por subsidio es inferior al que correspondería por una prestación AUH (de rango inferior), o bien, cuando resulta superior al que correspondería por cinco prestaciones AUH (de rango superior), el subsidio es considerado otro subsidio;⁷
- c. Cuando su monto es intermedio a los dos extremos mencionados en el punto anterior, el subsidio es tenido por AUH siempre que quede incluido dentro del rango correspondiente a una determinada cantidad de prestaciones y el total de miembros menores en el hogar sea igual o superior a esa cantidad, registrando, en cualquiera de estos casos, el total de prestaciones y el monto a ellas asociado;
- d. Se agregaron, a nivel de hogar, el total de prestaciones equiparables a AUH que fueron así identificadas y sus montos respectivos:

⁶ El rango de prestación responde a las discrepancias que pueden existir en la declaración, por efecto de redondear los ingresos netos percibidos por menor (\$140, en lugar de \$144) y el monto total a percibir a futuro luego de cumplir con las condicionalidades educativas y de salud (\$180). Cf. decreto 1602/09. Recordemos que de la prestación total (\$180 por hijo menor en el segundo trimestre de 2010) un 80% (\$144) es percibido mensualmente por los hogares y el restante 20% (\$36), acumulado por cada mes vencido, es recibido una vez al año.

⁷ El máximo de cinco asignaciones por perceptor surge de la normativa vigente.

- a. Cuando el total de prestaciones equiparables identificadas en el hogar iguala al total de menores en el hogar, el total de menores es considerado cubierto por AUH con el monto (agregado) respectivo;
- b. Cuando el total de prestaciones AUH del hogar es inferior al total de menores del hogar, la cobertura es considerada parcial, y el total de menores cubiertos y el monto asociado a la cobertura queda, igualmente, señalado;
- c. Cuando el total de prestaciones equiparables identificadas en el hogar es superior al total de menores en el hogar,⁸ se asume una cobertura total y el monto a ella asociado resulta de multiplicar la cantidad de menores por \$144.

En el Cuadro 2 se comparan el impacto esperado (promedio de proyecciones) con el impacto observado de la AUH que, en términos de indigencia, pobreza y desigualdad, resulta del procedimiento de identificación –de prestaciones y montos– arriba reseñado. El impacto observado corresponde a la diferencia entre los valores de los indicadores computados a partir de los ingresos antes y después del monto por AUH. Con estas evidencias sí resulta posible afirmar que el impacto efectivo de la nueva iniciativa dista del previsto por los especialistas. La reducción efectiva de la indigencia (oficial) explicada por la AUH ha sido poco más de la mitad (53%) de la proyectada y la merma de la pobreza (oficial) y de la desigualdad poco más del 40% de la prevista.

Cuadro 2
Impacto de la AUH sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad urbana
Promedio de proyecciones e impacto observado

	Canasta conside- rada	Reducción de la indigencia urbana (%)	Reducción de la pobreza urbana (%)	Reducción de la desigualdad (% CG)
A. Impacto esperado (promedio) (1)	Oficial	-65,2	-30,6	-3,8
B. Impacto observado (T2 2010) (2)	Oficial	-34,6	-12,9	-1,7
C. B / A (%)		53,0	42,0	44,1

(1) Para pobreza e indigencia, promedio de proyecciones con canasta oficial del Cuadro 1; para desigualdad, promedio de todas las proyecciones del Cuadro 1.

(2) Estimaciones realizadas en 2011 en base a EPH T2 2010.

⁸ Esta situación sólo es posible, dados los recaudos involucrados en el procedimiento descripto, cuando el hogar cuenta con más de un perceptor de subsidios.

La distancia entre impacto esperado y efectivo amerita un análisis de las múltiples causas que probablemente estén en su origen. A continuación se presenta una breve descripción de algunos de estos factores.

Causas probables del moderado impacto de la AUH

Uno de los factores que podría haber contribuido a atenuar el impacto de la nueva transferencia en materia de reducción de indigencia y pobreza –aunque no sobre la desigualdad– es la evolución de los precios. Entre el segundo trimestre de 2009⁹ y el mismo período de 2010 el valor de la canasta básica alimentaria publicada por INDEC (CBA) se incrementó en una proporción cercana al 20%. Ese aumento en el valor de la CBA, producido entre el momento en que fueron realizadas las proyecciones y la ventana de observación en la que se basan nuestras estimaciones, podría estar, pues, en el origen del moderado impacto observado.

La comparación de la proporción de población que, en el segundo trimestre de 2010, queda preservada gracias a la AUH de situaciones de privación definidas con canastas distintas, líneas de pobreza e indigencia correspondientes a los segundos trimestres de 2009 y 2010, aporta a la evaluación del peso potencialmente atenuante del impacto de la AUH asociado a la evolución los precios. En Cuadro 3 se presentan los resultados de este ejercicio. Del mismo se desprende que la reducción de ambas formas de privación (indigencia y pobreza) es notablemente similar al considerar las líneas vigentes en el segundo trimestre de 2009 o de 2010, de modo que la evolución de los precios parece no explicar el menor impacto observado de la transferencia. Al considerar las canastas del año 2009 (segundo trimestre) la proporción de población que, gracias a la AUH, “sale” de la indigencia aumenta sólo en 0,2 puntos porcentuales y, la que supera con la prestación la línea de pobreza aumenta en 1,2 puntos.¹⁰

Cuadro 3 **Impacto de la AUH sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad urbana** **Comparación impacto con canastas oficiales 2T 2010 y 2T 2009**

⁹ La ventana de observación de la EPH más antigua a partir de la cual fueron realizadas proyecciones con canasta oficial es la del segundo trimestre de 2009 (Agis, Cañete y Panigo).

¹⁰ Esto es esperable, dado el mayor peso de la prestación sobre canastas con valores más bajos.

	Canastas 2T 2010	Canastas 2T 2009
Reducción de la indigencia urbana (%)	-34,6	-34,8
Reducción de la pobreza urbana (%)	-12,9	-14,1
Reducción de la desigualdad (% CG)	-1,7	

* Estimaciones realizadas en 2011 en base a EPH T2 2010.

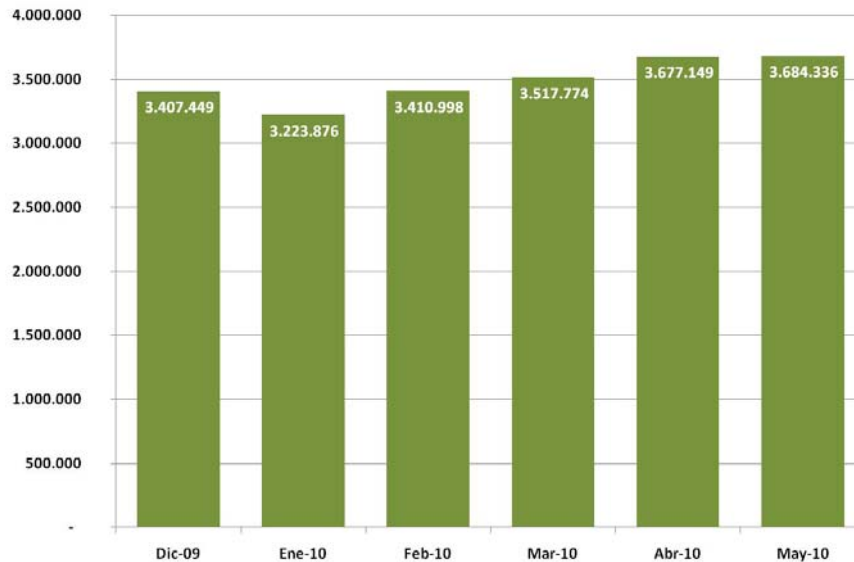
Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2T 2010 y CBA, INDEC.

Un segundo elemento que podría explicar el moderado impacto observado de la AUH estaría relacionado con los tiempos de implementación. Si la implementación se caracterizara por su gradualidad, al segundo semestre de 2010 nos encontraríamos con un total de beneficios inferior al actual y, por lo tanto, las evidencias presentadas, para ser concluyentes, deberían aguardar la disponibilidad de bases más actuales de la EPH. Sin embargo, al considerar la evolución del total de menores cubiertos por AUH (Gráfico 1), que surge de los registros de ANSeS, este segundo factor atenuante queda, también, descartado: los menores cubiertos alcanzaron tempranamente los niveles hoy vigentes (3,5 millones), hecho que habla bastante de la envergadura del operativo desplegado oportunamente por la gestión de ese organismo.

Un tercer elemento a considerar, como morigerador del impacto de la AUH sobre las condiciones materiales de la población, es el que refiere a los traspasos de planes asistenciales precedentes. En el Gráfico 2 se presentan evidencias en este sentido: cerca de un 40% de los hogares que en el segundo trimestre de 2010 percibían al menos una asignación universal eran titulares de algún programa anterior.¹¹ Estos datos podrían contribuir a explicar la leve variación de los indicadores considerados (indigencia, pobreza y desigualdad) entre períodos y no necesariamente el menor impacto observado de la AUH. Además, todos los investigadores aquí reseñados manifiestan haber tenido en cuenta el “efecto traspaso” en la elaboración de sus respectivas proyecciones.

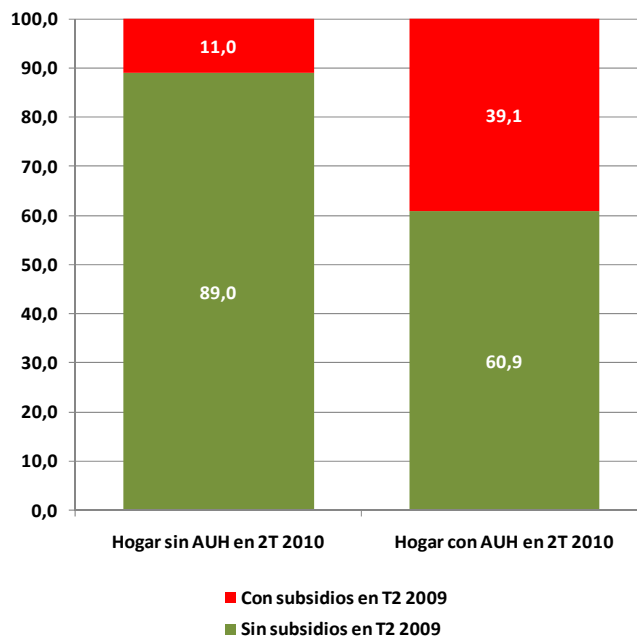
¹¹ La proporción, basada en paneles de la EPH, es notablemente similar a lo que señalan los registros de la ANSeS.

Gráfico 1
Evolución del total de menores cubiertos por AUH
Diciembre 2009 - Mayo 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSeS.

Gráfico 2
33 Traspasos de otros programas a AUH
Hogares con menores según percepción de
transferencias asistenciales en 2009 (T2) y AUH en 2010 (T2)

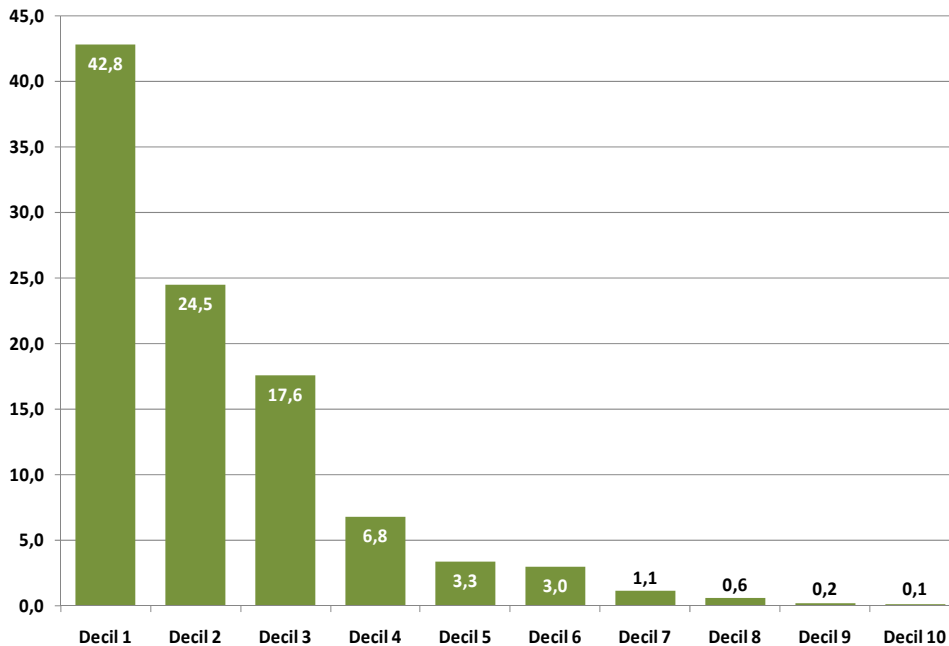


Fuente: Elaboración propia en base a panel de EPH (2T 2009 y 2T 2010).

Como la AUH no es un programa social focalizado, sino más bien la extensión de un derecho preexistente (asignación por hijo) a un conjunto de hogares y menores, y dado que la condicionalidad de ingresos es difícil de fiscalizar en el colectivo laboral informal, existe la

posibilidad de que el beneficio en cuestión haya llegado a sectores bien posicionados en la escala de ingresos (hogares no indigentes o no pobres). De ser éste el caso el impacto socioeconómico y distributivo de la nueva prestación se diluiría. Sin embargo, la distribución decílica de los menores cubiertos por AUH (Gráfico 3) da cuenta de todo lo contrario. Los menores cubiertos por el nuevo beneficio se concentran mayormente en los hogares de ingresos más bajos, dando cuenta de un direccionamiento claramente progresivo de la transferencia.

Gráfico 3
Distribución de menores cubiertos por AUH por decil de IPCF
2T 2010



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Otra explicación adicional que podría dar cuenta del moderado impacto de la AUH en los niveles de pobreza e indigencia –no así en lo referente a la desigualdad– es el tamaño relativo de las brechas que separarían los ingresos de los hogares que hubieran sido pobres –o indigentes en su caso– de las respectivas canastas de pobreza –o indigencia–, de no haber recibido la transferencia. La brecha media de de pobreza de estos hogares –de no haber recibido AUH– casi duplicaría la transferencia monetaria del programa y otro tanto sucedería con la mediana de dicha brecha: la mitad de los hogares hubieran requerido, pues, una transferencia casi dos veces mayor para superar la pobreza. En dos terceras partes de estos

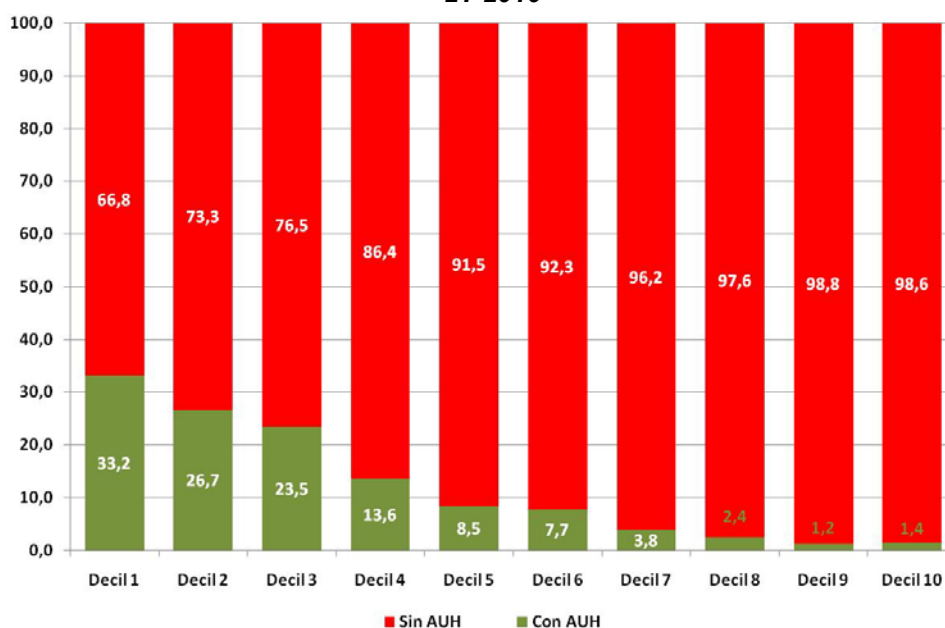
hogares, la transferencia monetaria no alcanzaba a cubrir esa brecha, lo que explicaría los tenues resultados alcanzados en tal sentido.

Cuadro 4
Brechas de pobreza e indigencia antes de AUH en hogares perceptores del subsidio
Medias y medianas para el 2T 2010

	Promedio	Mediana
Hogares perceptores de AUH que serían pobres de no recibirla.		
<i>Brecha de pobreza antes de AUH</i>	663	521
<i>Monto total de AUH del hogar</i>	343	268
Hogares perceptores de AUH que serían indigentes de no recibirla.		
<i>Brecha de pobreza antes de AUH</i>	351	315
<i>Monto total de AUH del hogar</i>	415	402

Pero en el caso de la indigencia, en cambio, donde las diferencias entre impactos proyectados y observados fue aun mayor, esta explicación no se muestra consistente. Pues la prestación media supera con cierta holgura la brecha media de indigencia de los hogares beneficiarios. Y aproximadamente el 55% de los hogares indigentes lograba emerger de esa situación al recibir la asignación. El Cuadro 4 da cuenta de estas evidencias.

Gráfico 4
Incidencia de AUH en menores por decil de IPCF
2T 2010



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Finalmente, de entre los factores atenuantes del impacto de la AUH resta mencionar uno: su alcance. De las estimaciones realizadas para el segundo trimestre de 2010 surge que reciben la prestación un 19,8% de los menores de 18 años de los principales aglomerados urbanos del país. Además, si bien en los hogares de menores ingresos la incidencia (en menores) de la prestación es más acentuada en ningún caso supera el 33% de los menores del estrato (Gráfico 4), lo que podría estar señalando problemas de cobertura. Hablar en este punto del análisis, y con las pocas las evidencias hasta aquí presentadas de “errores de exclusión”, resulta prematuro.¹² Sin embargo, de los factores aquí considerados como atenuantes del impacto de la AUH es éste el que más pormenorizadamente debería ser abordado.

Análisis de la cobertura

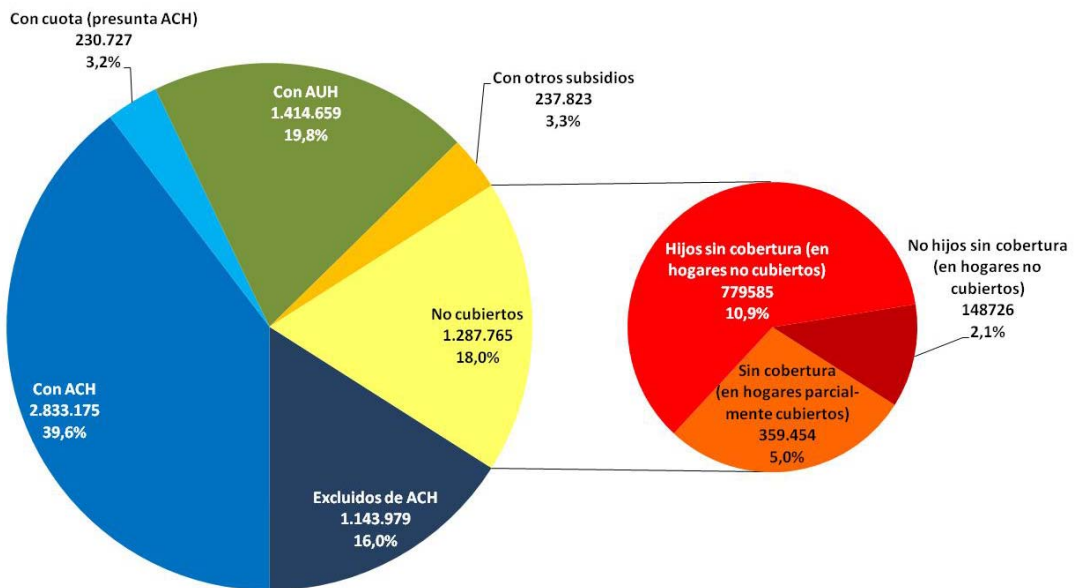
El análisis de la cobertura de la protección social a menores de 18 años realizada en este estudio corresponde a áreas urbanas que releva la EPH, que representan el 60% de la población del país. En estas áreas urbanas reside el 58,5% de los menores de 18 años del país y una fracción mucho menor (36,2%) de beneficiarios de AUH de los que registra el ANSES en el país. Esta asimetría lleva a conjeturar que la cobertura de este tipo de protección probablemente sea mayor en el resto del país.

Hacia mediados de 2010, y a seis meses de la implementación de la AUH, de acuerdo a nuestras estimaciones, el 66% de los niños y adolescentes de las áreas urbanas analizadas gozaba de algún tipo de protección que emanaba del Estado. Casi el 43% de los menores estaba cubierto por los componentes “tradicionales” del régimen de asignaciones familiares (contributivo y no contributivo de pasivos) o por los presupuestos de la Administración Nacional y de las jurisdicciones provinciales. En este conjunto confluyen los hijos de trabajadores registrados activos (ocupados y desocupados con seguro de desempleo) del sector privado, los menores a cargo de jubilados y pensionados y de empleados públicos na-

¹² La AUH fue implementada como un *nuevo* componente de un régimen de salario familiar pre-existente. El análisis de su cobertura no puede, por tanto, escindirse de la correspondiente a los *demás* componentes de ese régimen.

cionales y provinciales.¹³ Este porcentaje incluye un 3,2% de menores miembros de hogares ensamblados o de padres separados/divorciados que, por recibir cuotas alimentarias de monto equivalente al del salario familiar, se presumen como hijos no convivientes de trabajadores que son perceptores del salario familiar. La AUH, el tercer componente (universal) del régimen destinado a hijos de trabajadores desocupados o informales, cubría al 19,8% de menores. Por último se debe adicionar al 3,3% de menores que, sin ser integrantes del sistema de la seguridad social, estaban protegidos con subsidios monetarios correspondientes a otros programas sociales.¹⁴

Gráfico 5
Menores según cobertura de Asignaciones Familiares, subsidios
y cuota alimentaria
2T 2010



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

El 16% de los menores quedaba expresamente excluido del régimen por no contemplar los requisitos de inclusión –hijos de trabajadores no asalariados formales (patrones, profesio-

¹³ Las asignaciones familiares de los trabajadores dependientes (ocupados y desocupados) del sector privado se financian con las contribuciones patronales y constituyen el componente contributivo del régimen de asignaciones familiares del sistema de la seguridad social. Las correspondientes a la clase pasiva atañen al primer componente no contributivo y es financiado por el Estado. Las asignaciones familiares de los empleados públicos (nacionales o provinciales) se financian con los presupuestos de sus respectivas administraciones. Estos tres componentes tradicionales del régimen son identificados en los gráficos con la sigla ACH.

¹⁴ Básicamente los hijos de titulares de pensiones no contributivas “madres de siete hijos”.

nales autónomos y monotributistas)¹⁵ y de asalariados registrados con remuneración superior al tope salarial (\$ 4.800 mensuales). Debe señalarse que el relativamente alto porcentaje de menores excluidos del sistema obedece en parte al mantenimiento del tope salarial (desde fines de 2008) en un contexto de fuerte aumento de los salarios nominales de convenio. Esta circunstancia, que en los últimos años fue desplazando fuera del régimen de asignaciones familiares a una fracción cada vez mayor de perceptores del componente contributivo por sobrepasar el mencionado tope, explica el ensanchamiento de la proporción de menores expresamente excluidos por las normativas existentes. La evolución de las prestaciones por hijo del sistema contributivo destinadas a los trabajadores en actividad (Cuadro 5) constituye una evidencia de lo anterior: entre 2006 y 2010 los menores cubiertos por esta transferencia se redujeron en un 19% (783 mil prestaciones menos). Entre bienios las variaciones son también relevantes en el sentido expuesto: entre 2006 y 2008 aún cuando el tope salarial para acceder a este beneficio (asignación por hijo de asalariados registrados) se duplicó, las prestaciones se redujeron en un 9,5%; por su parte, entre 2008 – año de última actualización del tope– y 2010 la reducción fue un 11% superior (-10,5%).

Cuadro 5
Evolución bienal de la asignación por hijo para asalariados registrados
2006-2010

	2006	2008	2010
Distribución por tramo			
Tramo 1	42,4	71,4	53,3
Tramo 2	41,3	20,5	31,5
Tramo 3	16,4	8,0	15,1
Total	4.131	3.740	3.349
		2006-2008	2008-2010
Tasas de variación por tramo			
Tramo 1		68,6	-25,3
Tramo 2		-50,2	53,5
Tramo 3		-50,8	88,0
Total		-9,5	-10,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SSS, MTEySS.

A ello se suma la existencia del tratamiento asimétrico para el otorgamiento de la asignación según el tipo de trabajadores que integran la pareja conyugal. La asignación no contributiva (AUH) es denegada a la pareja integrada por un trabajador/a informal o desocu-

¹⁵ Sólo se computan los monotributistas que se declaran como asalariados con aportes previsionales propios.

pado/a y un asalariado/a registrado con salarios por encima del tope. Este tratamiento no se condice con el procedimiento que regula la adjudicación del beneficio entre cónyuges asalariados registrados; en este caso, y excepto que ambos estén por encima del tope, la percepción del beneficio se orienta hacia el integrante de la pareja con menor remuneración, aún cuando el tope salarial inhabilite a uno de ellos el cobro del mismo.

Finalmente queda un grupo remanente de menores –el 18% del total urbano analizado– carentes de todo tipo de cobertura, aún cuando la condición laboral de los padres los acreditaría, en un sentido amplio, para acceder a la AUH. Un 5% de estos menores pertenecen a hogares parcialmente cubiertos por componentes tradicionales o AUH. El 13% restante son miembros de hogares sin ningún tipo de cobertura.

Similitudes y discrepancias entre hogares según cobertura

La comparación del perfil laboral y educativo de los jefes y de algunas características de los hogares enfatiza, por un lado, la similitud entre los hogares con titulares de AUH y los hogares sin ninguna cobertura y, por otro, marcan las ostensibles discrepancias de ambos con el grupo de hogares con perceptores “tradicionales” del régimen de asignaciones familiares y, particularmente, con el grupo de hogares “excluidos” del régimen por encuadrarse fuera de sus normativas. En los hogares sin cobertura y en aquellos con titulares de AUH, la informalidad o la desocupación es la situación laboral más frecuente de los jefes, el clima educativo del hogar es mucho más bajo, y más usual la jefatura femenina y la presencia de hogares monoparentales. Estas condiciones sociales y laborales más hostiles se traducen en montos del ingreso total de los hogares y del ingreso familiar per cápita mucho más reducidos –aproximadamente un tercio del que perciben los excluidos y la mitad del que reciben los perceptores de asignaciones familiares– e insuficientes para sortear la condición de pobreza, que afecta a alrededor de la cuarta parte de estos hogares.

Cuadro 6
Características del jefe y de los hogares según tipo de cobertura

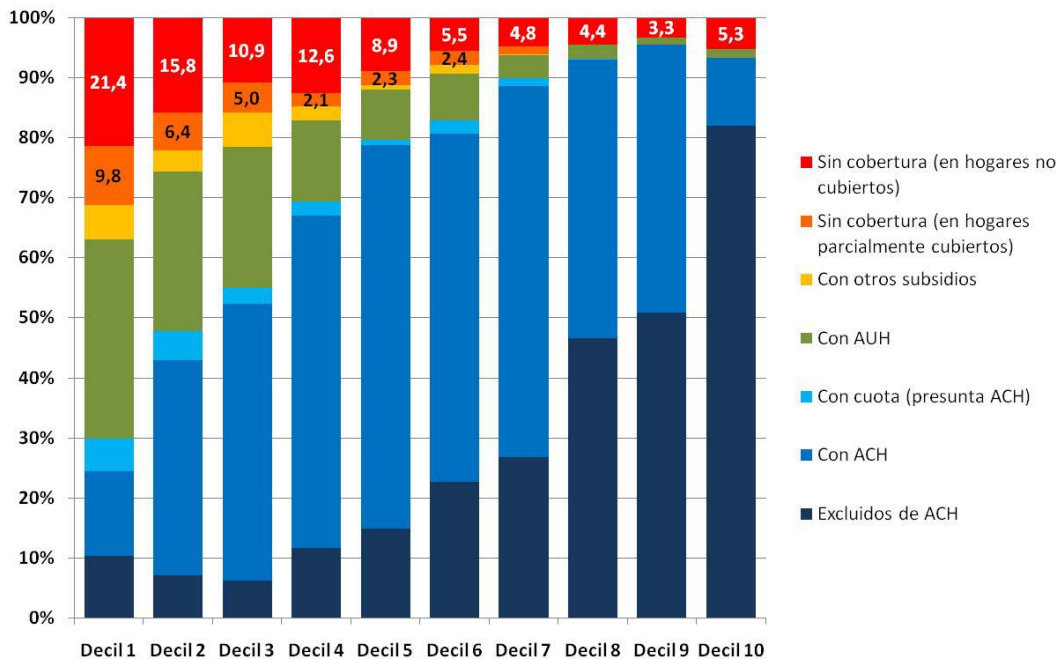
Cobertura del hogar	Jefe trabajador informal o desocupado	Clima educativo (jefe y cónyuge)	Jefatura femenina	Hogar monoparental	Monto total de ingreso familiar	Monto de ingreso per cápita familiar	Incidencia de la pobreza
Sin cobertura	98,1	9,1	30,1	16,2	2276	537	27,6
Excluidos de ACH	17,0	12,2	20,8	8,7	6574	1603	7,1
Con ACH	15,4	10,9	24,6	10,6	4045	1004	2,4
Con AUH	78,6	8,3	32,3	12,0	2506	518	22,8
Total	41,8	10,3	28,1	12,7	3872	932,7	11,6

Las diferencias socioeconómicas entre estos grupos de hogares se expresan claramente en el diferente posicionamiento de los mismos en la distribución del ingreso. Como se observa en el Grafico 6, la incidencia de la protección (desprotección) social en los menores varía significativamente en las escalas distributivas, en función del tipo de cobertura (o no cobertura). Los menores que no perciben ninguna transferencia monetaria institucional (por normativas vigentes u omisión) tienen una mayor incidencia en las escalas extremas de la distribución. Aquellos expresamente “excluidos” de la protección social se ubican mayoritariamente en la mitad superior de la distribución, configurando alrededor del 50% de los menores del 8° y 9° decil y más del 80% de los que pertenecen al 10° decil. Como una imagen especular (invertida), los menores sin cobertura –de hogares no cubiertos o parcialmente no cubiertos– pero potenciales acreedores a la AUH se ubican en la mitad más baja de la distribución del ingreso, y con mayor intensidad en los deciles 1° y 2°, donde representan, respectivamente, casi un tercio y una quinta parte de los menores de estos deciles.

Los menores protegidos por el régimen “tradicional” de asignaciones familiares –con origen en los componentes contributivo y no contributivo de la clase pasiva– están más representados en las escalas intermedias, particularmente en los deciles 4° a 7° donde cubren al 60% de menores en promedio. Los menores de hogares sin cobertura institucional que se presumen hijos no convivientes de perceptores de asignaciones familiares del componente contributivo –por recibir cuotas alimentarias acordes a los montos de las asignaciones familiares–, tienen una incidencia menor y más focalizada en las escalas distributivas más bajas; este posicionamiento se explica, en parte, por la alta presencia en este subgrupo de hogares monoparentales y con jefatura femenina.

En las escalas inferiores de la distribución se destaca la presencia de niños y adolescentes protegidos por la AUH, que beneficia al 33% de los menores del 1° decil y al 27% de los del 2° decil. Los menores de hogares que reciben, por fuera del régimen de asignaciones familiares, transferencias monetarias no contributivas (programas sociales) también se ubican en las escalas distributivas más bajas, aunque su incidencia es muy pequeña.

Gráfico 6
Incidencia de la protección (desprotección) social por tipo de cobertura
según decil de IPCF
2T 2010



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Situación de los menores en hogares sin cobertura

Los menores de hogares sin cobertura se encuentran en las siguientes condiciones:

- a) Hijos no cubiertos que conviven en el mismo hogar con otros hijos protegidos (hogares parcialmente cubiertos). En principio, se asume que estos menores no acceden transitoriamente al subsidio, pero están en trámite de hacerlo¹⁶ (5% del total de menores).
- b) Hijos del jefe en hogares sin cobertura, que es la condición más frecuente (10,9% del total de menores).
- c) No hijo del jefe en hogares sin cobertura (2,1% del total de menores).

Dada esta configuración, se estima que el 13% de los menores de las áreas urbanas analizadas, a pesar de ser potenciales beneficiarios no tienen aún cobertura. A continuación se indagaran probables causas de esta omisión.

Condicionalidades de la AUH como restricción al acceso

El no cumplimiento de las condicionalidades –de salud y educativas para los menores, y de ingresos para los progenitores– puede ser uno de los factores que restringe el acceso a la AUH. La condicionalidad de salud –inscripción en el Plan Nacer¹⁷ para controles de salud y cumplimiento del plan de vacunación– impuesta para los menores de hasta 4 años no puede verificarse en las fuente de datos utilizada, pero en principio se acepta que no opera como una restricción al acceso, dado que estas son prácticas habitualmente aceptadas en los hogares con niños, que no se contraponen o vedan a otras.

Por su parte, la condicionalidad educativa –asistencia a establecimiento escolar público– que rige para niños y adolescentes de entre 5 y 17 años, que sí puede ser cotejada con la fuente de información utilizada, impide a 176 mil menores de hogares sin cobertura acceder a la AUH; representan el 2,3% del total de menores (0,7% por no asistir a la educación formal y 1,6% por concurrir a escuelas privadas).

¹⁶ Empero, no se descarta que en familias ensambladas la no cobertura pueda responder a otras situaciones de índole conyugal.

¹⁷ Como consecuencia de la AUH la inscripción de altas de niños y niñas de hasta seis años en el Plan Nacer se incrementó un 75% entre el 1er.semestre de 2009 y el 1er.semestre de 2010.

Cuadro 7
Menores no cubiertos en hogares sin cobertura
Cumplimiento de condicionalidades AUH: de ingresos y educativas

	Total	Porcentaje (sobre total menores)
NO HIJOS		
No hijos en hogares sin cobertura	148.726	2,1
No hijos de hasta 4 años	63.623	0,9
No hijos de 5 y más años	85.103	1,2
No asisten	9.074	0,1
Asisten a privado	10.414	0,1
Asisten a público	65.615	0,9
HIJOS		
Hijos menores en hogares sin cobertura	779.585	10,9
Jefe o cónyuge con salario > SMVM	34.074	0,5
Jefe o cónyuge con salario <= SMVM	745.511	10,4
Hijos de hasta 4 años	171.659	2,4
Hijos de 5 y más años	573.852	8,0
No asisten	45.765	0,6
Asisten a privado	110.669	1,5
Asisten a público	417.418	5,8

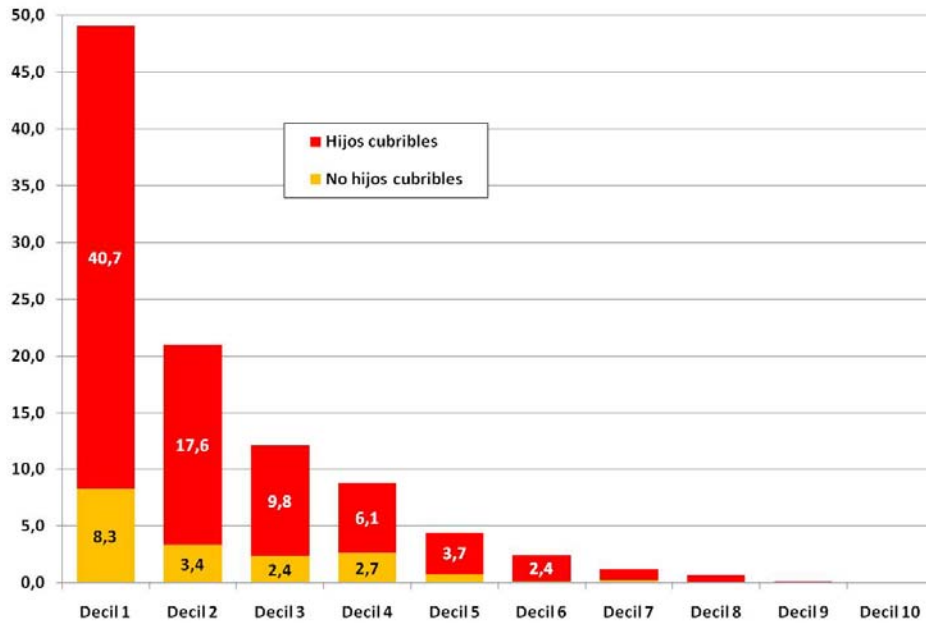
Fuente: Elaboración propia en base a EPH (T2 2010).

La condicionalidad de ingresos mínimos impuesta a los padres –jefe o cónyuge con ingreso igual o menor al salario mínimo, vital y móvil– sólo puede constatarse para los menores que revisten, en la relación de parentesco, la condición hijos; se estima que sólo afecta a 34 mil hijos menores, una fracción muy pequeña del total de menores (0,5%). En el caso de los menores definidos como no hijos –por tener otros vínculos de parentesco (nie-tos/sobrinos) con el jefe de hogar– no fue posible identificar a los padres y, por ende, esta-blecer si cumplían o no esta condicionalidad. Omitiendo a los menores no hijos ya exclu-idos por la condicionalidad educativa, quedan otros 129 mil menores sobre los que se des-conoce si la condicionalidad de ingresos opera como una restricción (1,9% del total de me-nores). En síntesis, las condicionalidades de la AUH restringirían el acceso a 2,8% del total de menores, proporción que podría, eventualmente ampliarse si los padres no identificados tuvieran ingresos que excedieran al salario mínimo.¹⁸

La ordenación en las escalas de ingresos de los menores de hogares no cubiertos que satis-facen las condicionalidades de la AUH revalida la necesidad atender las carencias de esta población: el 95% de ellos (hijos y no hijos) se ubican en la mitad inferior de la distribu-ción del ingreso per cápita, y el 70% se concentran en el 20% más pobre.

¹⁸ Pero nunca excedería del 4,7% del total de menores.

Gráfico 7
Distribución de menores de hogares no cubiertos que satisfacen
condicionalidades de AUH por decil de IPCF
2T 2010



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Documentación como restricción al acceso de la AUH

La falta de documentación se menciona con frecuencia como otro obstáculo que trava al acceso. No se dispone de esa información, pero para dimensionar el fenómeno se utiliza como variable *proxy* a los menores extranjeros residentes –los indocumentados más probables. La proporción de niños y adolescentes extranjeros de hogares no cubiertos no alcanza, sin embargo, al 1% del total de menores de las áreas urbanas.

Se puede conjeturar, finalmente, que otra causa posible que gravita en la no cobertura de estos menores está asociada a la situación conyugal de los padres. La indagación sobre la misma permite observar que casi el 30% de los hijos de hogares no cubiertos y de los cubiertos con AUH tiene jefatura femenina, pero también que en el primer grupo la proporción de hijos de padres separados/divorciados y solteros (22,3%) es mayor.

Como la documentación exigida para tramitar la AUH son el documento de identidad del menor y la partida de casamiento o de convivencia de los padres se puede conjeturar que la

no permanencia de las uniones puede configurar, en algunos casos, un obstáculo para la presentación de esta documentación.

Cuadro 8
Hijos menores según cobertura del hogar y situación conyugal del jefe de hogar

		Unido	Casado	Separado o divorcia- do	Viudo	Soltero	Total
Hijos de hogares no cubiertos (satisfacen condicionalidad educativa y de ingresos)	Jefe varón	27,2	39,5	1,7	1,0	0,8	70,2
	Jefa mujer	6,1	2,8	13,2	1,2	6,5	29,8
	Total	33,3	42,3	14,9	2,2	7,4	100,0
Hijos de hogares con AUH	Jefe varón	41,6	29,5	0,3	0,3	0,3	72,0
	Jefa mujer	7,7	2,6	9,3	1,1	7,3	28,0
	Total	49,3	32,1	9,6	1,4	7,6	100,0
Hijos de hogares con ACH	Jefe varón	24,7	55,4	1,2	0,5	0,5	82,3
	Jefa mujer	3,7	4,6	5,7	1,5	2,3	17,7
	Total	28,4	59,9	6,9	2,0	2,7	100,0
Hijos de hogares excluidos de ACH	Jefe varón	21,4	58,7	0,9	0,2	0,1	81,2
	Jefa mujer	2,9	6,1	6,9	1,7	1,2	18,8
	Total	24,4	64,8	7,7	1,9	1,2	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (T2 2010).

Impacto de una cobertura extendida

¿Cuál sería el impacto en la condición de pobreza de la extensión de la cobertura de la AUH? De haberse extendido la cobertura de la AUH a aquellos menores que no la reciben, pero son titulares potenciales a ese derecho por encuadrarse en las normativas establecidas –condicionalidades de atención de la salud o de asistencia a establecimientos educativos públicos– y sus progenitores en los requisitos laborales exigidos –trabajadores desocupados o informales con remuneración inferior al salario mínimo– la indigencia se hubiera reducido poco más de la mitad y la pobreza casi una cuarta parte desde la implementación de la AUH. En este escenario –que contempla el valor de la canasta básica de 2009– la extensión de la AUH a los menores “cubribles” representaría una franca mejoría respecto al impacto observado a mediados de 2010, pero tampoco alcanzaría al esperado en las previsiones iniciales. Con los precios de la canasta básica vigentes en el 2do trimestre de 2010, el impacto potencial se morigeraría un poco, pero seguiría siendo más relevante que el observado.

Cuadro 9
Impacto potencial de la AUH sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad

	Canasta considerada	Reducción de la indigencia urbana	Reducción de la pobreza urbana	Reducción de la indigencia urbana	Reducción de la pobreza urbana	Reducción de la desigualdad
		Precios de 2010		Precios de 2009		(% CG)
		(%)	(%)	(%)	(%)	
A. Impacto esperado (promedio) (1)	Oficial			-65,2	-30,6	-3,8
B. Impacto observado	Oficial	-34,6	-12,9	-34,8	-14,1	-1,7
C. Impacto potencial	Oficial	-48,3	-20,2	-52,4	-24,1	-2,6

(1) Para pobreza e indigencia, promedio de proyecciones con canasta oficial del Cuadro 1; para desigualdad, promedio de todas las proyecciones del Cuadro 1.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (T2 2010).

Comentarios finales

A nuestro entender, un conjunto de factores ha conspirado para alcanzar la cobertura prevista inicialmente, así como los impactos proyectados sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad.

En primer lugar, la proyección de la cobertura prevista incluía a todos los menores no protegidos de los hogares ubicados en la base de la pirámide distributiva. Sin embargo, las estimaciones realizadas indican que: a) un tercio de los menores del primer decil está cubierto por la AUH, y b) que un porcentaje similar no lo está, a pesar de cumplir con las condiciones para el acceso a esta prestación. Se conjetura que este error de exclusión estaría asociado, en parte, a la falta de la documentación requerida: DNI del menor y partida de matrimonio o certificado de convivencia de los padres. En este aspecto se destaca, por un lado, el bajo porcentaje de menores extranjeros (los indocumentados más probables) entre los menores sin cobertura y, por otro, la constatación de una mayor fragilidad de los lazos conyugales en muchos de los hogares que los cobijan, la cual –podría presumirse– actúa como un obstáculo para lograr la documentación requerida.

Un segundo comentario refiere a la relativamente alta proporción de menores expresamente “excluidos” del régimen de asignaciones familiares que, en principio, obedecería a dos causas. Una se relaciona a la asimetría en el procedimiento de asignación de la prestación entre la pareja conyugal. En el régimen tradicional, en el caso de una pareja de asalariados registrados, cuando uno de los cónyuges está inhabilitado para cobrar la asignación familiar por exceder su remuneración el tope salarial, el cobro se transfiere automáticamente al otro cónyuge asalariado –siempre que sus ingresos no superen el tope vigente. En el com-

ponente no contributivo correspondiente a la AUH, difiere el procedimiento. La presencia en la pareja de un asalariado registrado con ingresos superiores al tope es razón suficiente para denegar al menor la prestación de la AUH, aún en el caso de que la situación laboral del otro cónyuge (trabajador desocupado o informal) lo acredite para su cobro. Por este procedimiento asimétrico se incorporan al segmento de los “excluidos” un 6,8% de los menores.

Otro factor que ayuda a explicar la alta ponderación del segmento de menores expresamente “excluidos”, refiere al mantenimiento del tope salarial (\$4.800 mensuales desde el 4to trimestre de 2008), en un período en el que se concertaron en las negociaciones colectivas significativos aumentos de los salarios nominales. Por caso, entre el 4to trimestre de 2008 y el 2do trimestre de 2010 el salario nominal promedio de los asalariados registrados en el SIPA aumentó el 31%; de ajustarse el tope salarial para el cobro de la asignación tradicional por ese incremento el nuevo monto sería cercano a \$6.300. La desactualización del tope ha promovido en los años recientes una emigración de trabajadores del régimen “tradicional” de asignaciones familiares, que ha contribuido a aumentar la proporción de menores en el segmento de los “excluidos”.

La confluencia de estos dos factores explica la presencia de menores del segmento “excluidos” en todas las escalas de ingreso, más allá de su alta incidencia en la escala más alta de la distribución. Se advierte, incluso, en el decil más bajo una inesperada presencia de menores “excluidos” del régimen tradicional –con una incidencia del 10% en el decil– asociada probablemente a hijos menores en familias numerosas de monotributistas o de asalariados registrados que –siendo el único sostén económico del hogar– exceden el tope salarial fijado hace más de dos años.

Asimismo, dado que ninguna de las proyecciones realizadas con bases de la EPH inmediatamente anteriores a la puesta en vigencia de la AUH contempla la actualización de los ingresos de los hogares, una parte del impacto previsto asociado al nuevo componente universal del régimen de salario familiar pudo haber sido neutralizada por el efecto contrario relativo a una mayor exclusión de los componentes tradicionales en las escalas más bajas.

Más allá de estas limitaciones en la cobertura –tradicional y universal– del renovado Régimen de Asignaciones Familiares, también debiera tenerse en cuenta que el monto de la transferencia percibida por la AUH, en casi tres cuartas partes de los hogares que eran pobres antes de recibirla, no alcanzaba a cubrir la brecha de pobreza. Es decir, que no resultaba suficiente para superar dicha situación. Resultaba más eficaz en el caso de la indigencia, pues el monto de la AUH cubría totalmente la brecha de más de la mitad de los hogares situados en la pobreza extrema.¹⁹

La AUH es –indudablemente y a pesar de la distancia entre las previsiones y lo observado– una iniciativa altamente eficaz para atender a hogares en situación de privación y morigerar los niveles de inequidad vigentes, y su incorporación a un sistema de derechos preexistente señala un nuevo paradigma en materia de inclusión. Profundizar su gravitación sobre las condiciones materiales de existencia de muchos hogares es también una obligación que se han impuesto las autoridades, y que recientemente se tradujo en la ampliación de la cobertura de la prestación prenatal. Pero esa profundización no puede omitir los obstáculos aquí señalados, atinentes tanto al componente universal como a los componentes tradicionales del régimen: a) ampliar la cobertura del componente universal (AUH) supone una revisión de aquellas trabas, asociadas a la falta de documentación, que se les interponen a muchos hogares con vínculos familiares de mayor fragilidad; b) reconsiderar la asimetría en el procedimiento de otorgamiento de la prestación –entre el nuevo régimen y el tradicional– contribuiría a no restringir innecesariamente el alcance del nuevo beneficio; c) actualizar con mayor periodicidad el tope salarial para el cobro de los componentes tradicionales limitaría la generalización de errores de exclusión en hogares de bajos ingresos. La atención a estas limitaciones del renovado Régimen de Asignaciones Familiares contribuirá, seguramente, a que el optimismo de los pronósticos cobre, en los hechos, toda la dimensión prevista.

¹⁹ Ciertamente, esta circunstancia resulta menos relevante que la señalada desactualización del tope salarial para el cobro del subsidio. Desde 2007 los aumentos del monto del subsidio han tenido una periodicidad anual y es de prever que esto siga siendo la norma.