



DESARROLLO **i**

Instituto de Estudios y Políticas Públicas

¿CAMINO A LA POBREZA CERO?

LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO A SIETE AÑOS DE SU CREACIÓN

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS Y DESARROLLO HUMANO

NOVIEMBRE 2016

INTRODUCCIÓN

La seguridad social reduce la desigualdad

Frecuentemente, se sostiene que uno de los principios de la seguridad social es cubrir contingencias y necesidades específicas de las personas a lo largo de su vida. Este enfoque se asocia al concepto de los “pisos de protección social” que fijan “mínimos” y “garantías básicas” dirigidos a las poblaciones más vulnerables que no pudieran obtener cobertura mediante su participación en el mercado de trabajo. Por otro lado, existe una idea distinta de la seguridad social que apunta a la integración de los sistemas y una cobertura universal. Pero además, a diferencia de ese primer enfoque, aquí se sostiene que la seguridad social no puede ser solamente entendida como mecanismo de compensación ante probables “riesgos sociales”. Por el contrario, la seguridad social puede y debe actuar como mecanismo de inversión social para a) reducir desigualdades económicas y sociales y b) “apalancar” el crecimiento económico de un país mediante el fomento del mercado interno.

Esta segunda orientación se desarrolló fundamentalmente a partir del año 2003 en nuestro país a partir de una crítica abierta a las políticas de seguridad social – y a las políticas sociales en general- del período neoliberal, dando lugar a lo que se llamó la “contra-reforma”¹. Fue en este marco que se instituyó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social

¹ Danani, C. y Hintze, S. “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación” en [Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010](#).

(AUH) en el año 2009, complementada más adelante con la Asignación por Embarazo para Protección Social (AxE).

Por otro lado, uno de los ejes del gobierno nacional encabezado por Mauricio Macri hace referencia a la “Pobreza Cero” como meta, cuyo camino se alcanzaría, entre otros mecanismos, a través de la extensión de la protección social.

La AUH es una prestación que contribuye a la reducción de las desigualdades al interior de los hogares más vulnerables de la Argentina, haciendo foco en los niños, niñas y adolescentes. Las diversas medidas que la acompañaron y complementaron desde su creación, fortalecieron a la AUH como política centrada en los derechos de los niños. Hoy, a siete años de su creación analizamos la coyuntura en que fue creada, su devenir y nos preguntamos ¿qué capacidades tiene hoy la AUH para alcanzar la meta de “pobreza cero”?

El marco de creación de la AUH

La recuperación económica argentina que se dio desde el año 2003 generó crecimiento acompañado de niveles de inclusión social gracias al incremento de la actividad y el empleo, sin embargo, un importante grupo poblacional se encontraba fuera de las redes de protección social debido a que se desempeñaba en la economía informal o se encontraba desocupado.

En el año 2009, bajo los efectos de la crisis desatada en los Estados Unidos a partir de las “hipotecas *subprime*”, el 29 de octubre se dispuso la creación de Asignación Universal por Hijo para

Protección Social². De acuerdo con ello, se incorporó a la Ley 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares," un *subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal*".

La AUH se incorpora como una política central en el marco del enfoque de derechos promovido desde principios de la década del 2000 por Naciones Unidas, cuya característica fundamental reside en la exigibilidad de los derechos y en la obligatoriedad del Estado de asegurar el acceso a los mismos.

De este modo, la AUH se convirtió en principal política social destinada a garantizar los derechos sociales relacionados con la salud, la educación y la alimentación de los niños y niñas de las familias argentinas que no contaban con protección social.

¿Qué es la AUH?

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social es una prestación monetaria no retributiva –es decir, no requiere aportes previos- que se abona mensualmente por cada hijo menor de 18 años –hasta un máximo de 5 hijos y sin límites de edad cuando se trate de hijos discapacitados- de aquellos grupos familiares que se encuentran desocupados, registrados como monotributistas sociales o se desempeñan en el mercado de trabajo informal o en tareas de servicio doméstico y perciben una remuneración

inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Si bien en un principio se estableció la incompatibilidad de la AUH con la percepción de otros planes sociales, este requisito se fue reconsiderando y, consecuentemente, se fueron estableciendo posibilidades de compatibilización entre diversas políticas.

La AUH impide el clientelismo

La liquidación de la prestación la realiza ANSES, que deposita cada mes el 80% del monto previsto en una caja de ahorro a nombre del titular. El restante 20% se reserva en esa misma caja de ahorro y se cobra una vez que el titular acredita los controles sanitarios, el plan de vacunación y la asistencia y regularidad escolar de acuerdo a las edades de los niños, niñas y adolescentes.

En 2009, aún existían el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el Plan Familias por la Inclusión Social, creados en 2002 y 2003 respectivamente, por lo que se dispuso que las familias receptoras de estos programas que cumplieran con los requisitos del decreto, pasen directamente a cobrar la AUH. Este paso significó que, por primera vez, estas familias accedieran a una prestación de la seguridad social.

Las familias que tenían sus datos registrados en las bases de datos de ANSES y se encontraban dentro de las condiciones establecidas en la normativa, se incorporaban automáticamente para el cobro de la prestación. Por último, el Estado nacional realizó una búsqueda activa de aquellos que no estaban registrados o cuyos datos estaban incompletos.

Una de las características más sobresalientes de esta política social, a

² Decreto N° 1.602/09

diferencia de diversos programas de transferencia condicionada implementados no sólo en nuestro país³ sino en toda América latina, es que, desde el proceso de otorgamiento hasta el cobro de la AUH, sólo se requiere la participación del titular y de ANSES, por lo que se elimina cualquier posibilidad de discrecionalidad.

“desde el proceso de otorgamiento hasta el cobro de la AUH, sólo se requiere la participación del titular y de ANSES, por lo que se elimina cualquier posibilidad de discrecionalidad”

¿Qué medidas fortalecieron a la AUH como política de protección de la infancia?

Dos años después de la creación de la AUH, se creó la Asignación por Embarazo (AxE)⁴, una prestación destinada a cubrir al niño por nacer desde la decimosegunda semana de gestación, siempre que su grupo familiar se encuentre en igual situación que la requerida para la AUH. El monto de la AxE es equivalente al de la AUH.

A partir de febrero de 2015, los niños que cobran AUH también pasaron a cobrar la Ayuda Escolar Anual, que previamente se otorgaba sólo a los hijos de trabajadores en relación de dependencia o titulares de prestaciones del sistema previsional.

³ Sin ir más lejos, el programa “Ciudadanía Porteña con Todo Derecho” implementado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, basado en la idea del “ingreso mínimo”, requiere inscripción previa de los “aspirantes al beneficio” a partir de la cual pasan a integrar un padrón. Sobre éste se aplica un “índice de vulnerabilidad” para una posterior selección de familias beneficiarias.

⁴ Decreto 446/11.

Una de las medidas más significativas para el fortalecimiento de la AUH fue otorgar movilidad dos veces al año a todas las asignaciones familiares⁵, dotándolas así de mayor previsibilidad y resguardando su poder adquisitivo. Esta iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional se plasmó en la Ley n° 27.160 sancionada por el Congreso de la Nación en julio de 2015.

“Una de las medidas más significativas para el fortalecimiento de la AUH fue otorgar movilidad a todas las asignaciones familiares, dotándolas así de mayor previsibilidad y resguardando su poder adquisitivo”

Recientemente, en el mes de agosto, el gobierno nacional, a través de ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social, firmó un convenio con UNICEF para iniciar la búsqueda de niños que aún no están incorporados a esta política.

Cobertura

De acuerdo con datos de ANSES⁶, la AUH alcanza, al mes de agosto de 2016, a 3,9 millones de niños en 2,1 millones de familias. Esta cifra representa casi el 30% del total de niños registrados en las bases de ANSES.

Para la provincia de Buenos Aires, el último dato disponible indica que en diciembre de 2015, casi un millón y medio de niños percibieron AUH⁷, lo que representa un 38% del total de prestaciones liquidadas en todo el país.

⁵ Siguiendo igual índice que el aplicado para la movilidad de las prestaciones del sistema previsional nacional (Ley 26.417).

⁶ [Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo](#) correspondiente al mes de agosto de 2016.

⁷ [ANSES Transparencia](#)

Para el partido de Lanús, no existen datos oficiales recientes. A partir de la información disponible y datos secundarios⁸, se estima una cobertura superior a 30 mil casos para el mes de diciembre de 2015.

El poder adquisitivo de la AUH

Previo a la implementación de la Ley 27.160, el monto de la AUH se incrementó un 365% desde noviembre de 2009 hasta diciembre de 2015 y, por aplicación de la ley de movilidad, 32% en 2016 -siempre en términos nominales-.

Tabla 1

Desde	Hasta	Valor AUH	Aumento
nov-09	ago-10	\$ 180	33%
sep-10	jul-11	\$ 220	22%
ago-11	jul-12	\$ 270	23%
ago-12	jun-13	\$ 340	26%
jul-13	may-14	\$ 460	35%
jun-14	may-15	\$ 644	40%
jun-15	mar-16	\$ 837	30%
jun-16	ago-16	\$ 966	15,4%
sep-16	mar-17	\$ 1.103	14,2%

Fuente: elaboración propia en base a ANSES

En términos de poder adquisitivo, conviene mencionar que, de acuerdo a algunos análisis⁹, la AUH alcanzó su mayor poder de compra en el mes de septiembre de 2015, superando los índices de inflación, situación que tendió

⁸ Muszkats, S., Garello, S. y Villalba, M. (2013). [Impacto de la Asignación Universal por Hijo en el GBA y el partido de Lanús](#). Villa María: Universidad Nacional de Villa María

⁹ Informe “Precios, ingresos y Consumo” -Noviembre 2015- del Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz.

a revertirse en los últimos meses como consecuencia de una inflación anual proyectada en torno al 42% (+10 puntos porcentuales respecto al incremento anual de 32% de la AUH concretado en septiembre).

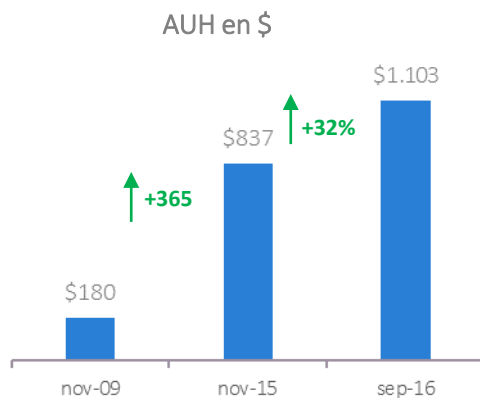
Pero si se tiene en cuenta que las familias con menores recursos económicos destinan la mayor parte de sus ingresos a la compra de alimentos, se debe considerar una caída mayor del poder adquisitivo para las familias que perciben AUH, debido a los importantes incrementos de precios dados en la Canasta Básica Alimentaria en los últimos meses. En este sentido, cabe mencionar la medición de la “[Canasta Nutricional QVB](#)” realizada por el Observatorio de Calificaciones Laborales (OCAL) de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Esta canasta analiza el costo de una alimentación equilibrada, completa y saludable en distritos que, al igual que el partido de Lanús, se ubican al sur del conurbano bonaerense (Quilmes, Florencio Varela y Berazategui). De acuerdo con este estudio, una canasta básica saludable para una familia tipo representaba, en noviembre de 2015, el 88% del Salario Mínimo Vital y Móvil, mientras que en agosto de 2016 representa el 165%.

“si se tiene en cuenta que las familias con menores recursos económicos destinan la mayor parte de sus ingresos a la compra de alimentos, se debe considerar una caída mayor del poder adquisitivo para las familias que perciben AUH, debido a los importantes incrementos de precios dados en la Canasta Básica Alimentaria en los últimos meses”

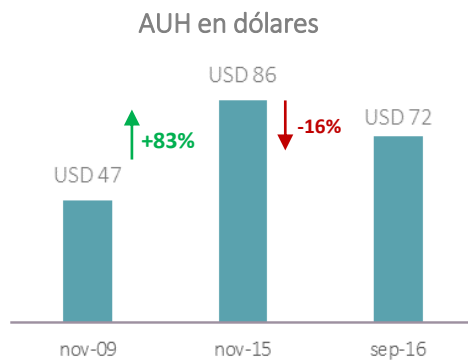
Esta situación incide en los niveles de pobreza e indigencia en nuestro país que

se miden, como sabemos, a través de las líneas de pobreza e indigencia.

Por otro lado, si se mide el valor de esta prestación en dólares, se advierte también una caída en este último año. Al momento de su creación, la AUH equivalía a 47 dólares; en noviembre de 2015 a 86 dólares; y en septiembre de 2016 el valor se retrajo a 72 dólares.



Fuente: elaboración propia



Fuente: elaboración propia

*Cotización BCRA al último día hábil del mes

Todas estas medidas dan cuenta de una pérdida de poder adquisitivo de la prestación en el último año, sin lograr ser compensados por los bonos extras otorgados por el gobierno nacional.

Reflexiones finales

La Asignación Universal por Hijo representa una política fundamental para la protección social de niños, niñas y adolescentes de nuestro país. Su implementación representó “un nuevo paradigma”, como afirmó la especialista en Políticas Sociales Roxana Mazzola en su libro¹⁰. Sus resultados e impactos –que no tratamos aquí por una cuestión de extensión- sumados a los procedimientos mediante los cuales se otorga la prestación -totalmente transparentes y que eliminan cualquier tipo de intermediación y de clientelismo-, y la bancarización por completo del pago, hacen de la AUH una política integral y comparativamente superior a cualquier programa de transferencia condicionada con los que se la suele asimilar.

La AUH es una prestación que, por las características de su población, se destina fundamentalmente a la satisfacción de necesidades básicas. Por ello, resulta necesario sostener su capacidad de compra especialmente en contextos de alta inflación como el actual. La movilidad de las asignaciones familiares sancionada en 2015 fue un buen paso en este sentido aunque, como se ha visto, el incremento otorgado este año haya resultado insuficiente para cubrir los fuertes aumentos de precios, sobre todo en productos de la canasta básica.

A siete años de la puesta en marcha de la AUH, queda claro que en contextos de retracción económica donde los sectores vulnerables son los más afectados, las políticas económicas y sociales deben apuntar a promover mayores niveles de justicia redistributiva.

¹⁰ Nos referimos al libro titulado “Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina” publicado por la Editorial Prometeo en 2012.