



BICENTENARIO SIN HAMBRE

**EVALUACION DEL PROGRAMA "ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR
HIJO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL" EN SUS PRIMEROS 4
MESES DE IMPLEMENTACION**

EQUIPO DE TRABAJO:

**ANA RAMERI
AGUSTINA HAIMOVICH
MORA STRASCHNOY**

COORDINACION:

CLAUDIO LOZANO - TOMÁS RAFFO

JUNIO 2010

INDICE

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	3
A MODO DE INTRODUCCIÓN	7
I. EL ALCANCE DE LA ASIGNACIÓN “UNIVERSAL” POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL	8
II. EL ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN	23
III. LA CONTRACARA DE LA EXTENSIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES: REFORMULACION Y BAJAS DE OTROS PLANES SOCIALES	34
IV. EL IMPACTO DE LA ASIGNACIÓN EN MATERIA DE POBREZA E INDIGENCIA. EL IMPACTO INFLACIONARIO	41
V. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO	49
VI. LOS LÍMITES PROPIOS DE LA MEDIDA Y LAS POSIBILIDADES DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA	53
VII. NUESTRA PROPUESTA.	55
VIII. ANEXO II: ESTIMACIÓN PROPIA DE POBREZA E INDIGENCIA AL AÑO 2008.	71
IX. ANEXO III: ESTIMACION DEL COSTO DE NUESTRA PROPUESTA	77
X. ANEXO IV: EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES ANTES Y DESPUES DE LA MEDIDA DEL GOBIERNO	82
XI. ANEXO V	83

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Las conclusiones que sintetizan el presente material son:

- A marzo del 2010, el programa de “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” creado por el Decreto 1602/2009 otorga cobertura a 3,4 millones de niños. *Se trata, sin lugar a dudas, de un avance significativo en relación con la situación previa.*
- *Este avance es insuficiente puesto que siguen sin cobertura más de 2,8 millones de niños.* Dicho de otro modo, 1 de cada 5 pibes de nuestro país no recibe ningún tipo de transferencia de ingresos en base a la niñez.
- El programa **NO ES UNIVERSAL**. No llega a todos, sino al 25% del total de menores y se agrega a los programas existentes, *dejando afuera al 20% de la población menor.*
- Si se consideran los cerca de 900 mil menores que reciben una transferencia de ingresos en virtud de otros planes sociales (principalmente las Pensiones de Madres de más de 7 hijos) quedan por fuera de la percepción de un derecho en base a la niñez cerca de 3,7 millones de menores. *Es decir 1 de cada 4 pibes argentinos no tiene reconocido el derecho a una asignación.*
- Previo a la Asignación “Universal”, la cantidad de menores excluidos de todo programa de transferencia de ingresos era de 4,3 millones. Luego de la implementación, la cantidad de menores que no reciben nada es de 2,8 millones. Dicho de otro modo, *la Asignación Universal permitió otorgar cobertura a 1,5 millones de menores que estaban por fuera de todo sistema de protección social.*
- En términos de menores excluidos del derecho a una asignación (es decir los que no perciben nada conjuntamente con los menores que perciben un plan social), previo a la implementación del programa se encontraban 7 millones de niños, niñas y adolescentes. Luego de la Asignación Universal esta cifra se redujo a 3,7 millones. *Dicho de otro modo, la implementación del programa permitió otorgar un derecho en base a la niñez a 3,4 millones de pibes.*
- *Se conforma un sistema de cobertura a la población menor absolutamente heterogéneo y desigual*, donde cada menor tiene un precio diferente de acuerdo a la condición laboral de sus padres y a los programas sociales a los que logren acceder (planes sociales, deducción del impuesto a las ganancias, regimenes provinciales y municipales, etc).
- El diseño del programa es tributario de la concepción tradicional que la presente gestión gubernamental utiliza a la hora de definir su intervención en el mundo laboral. Se trata de la visión que ubica al *mundo laboral formal registrado como la ordenadora de su intervención*. Por ende, la Asignación “Universal” no busca dar cobertura a aquello que puede estar cubierto por el mundo formal registrado. De este modo se deja sin cobertura a los hijos de los monotributistas

y autónomos, porque ***consideran que al estar registrados en el SIPA no están desamparados***. Del mismo modo se fija el límite del salario mínimo de los formales como barrera de acceso a la asignación a los hijos de los trabajadores informales. Nuevamente se asume que si ***los informales ganan más que el salario mínimo de los registrados, estos no se encuentran desamparados y por ende no requiere de la asignación***. Este absurdo y discriminatorio criterio puede producir efectos no deseados, como avances de la no registración como modo de acceder a la asignación (claro ejemplo es de las empleadas domésticas registradas que ganen por encima del salario mínimo).

- ***Tanto más grave son los efectos que produce el concepto de “registración” a la hora de la implementación del programa en el marco de la ausencia de campañas masivas de registración***. Este concepto es el que está detrás del ordenamiento del acceso al programa a partir de los registros que ANSES y las provincias tengan respecto a los posibles beneficiarios.
- Lo expuesto en el punto anterior permite inferir que ***los más de 2,8 millones que actualmente están sin cobertura pertenecen a los hogares cuyos padres no están registrados en las bases de la ANSES y de las provincias***. Es decir, se trata del grupo de población que está por fuera de los registros públicos porque nunca ingresó al mundo laboral formal ni pudo acceder a formar parte de los mecanismos de asistencia social del Estado. ***Se trata, a no dudarlo, del núcleo duro (estructural) de pobreza (carencia) de nuestra sociedad***.
- En el marco del cruce de registros entre las bases de ANSES y las provincias se ha operado una depuración de los “beneficiarios” en el marco de un estancamiento de la cobertura del programa. ***Desde que se implementó la cobertura del programa solo creció un 2,4%, mientras que las bajas lo hicieron un 275%***. A marzo, hay 356 mil menores que han sido dados de baja por el cruce de registros.
- Dada las incompatibilidades con la percepción de otros planes, ***se ha operado una sustitución de planes*** que implica que de los 3,4 millones de menores cubiertos por la asignación, más de 2,1 millones provienen de planes preexistentes. ***Es decir el impacto pleno de la asignación sobre los menores que estaban excluidos se restringe a 1,3 millones, es decir al 10% de la población menor***.
- De los 2,1 millones de menores que ya tenían cobertura por otros planes, 700 mil corresponden a menores cuyos padres recibían un plan de empleo. Es decir ***se ha sustituido la atención al desocupado por la atención a la población menor***. El resto de los 1,4 millones que ya tenían cobertura ha sido traspasado de planes dirigidos a familias con niños a cargo (principalmente el Plan Familias y en menor medida las Pensiones de Madres de más de 7 hijos).
- ***La sustitución de planes no solo ha producido una mejora para aquellos hogares que vieron aumentar su percepción de ingresos a partir del traspaso a la asignación sino también un tendal de heridos de aquellos que se dieron de baja por un efecto de depuración sin haber traspasado a la asignación***. Más de 1,3 millones de titulares han sido parte del proceso de reformulación de planes,

de los cuales 900 mil fueron traspasado a la asignación y 400 mil fueron dados de baja (de los cuales 230 mil provienen de menores que estaban cubiertos por el Plan Familias y 170 mil por menores cuyos padres percibían un plan de empleo).

- ***La sustitución y depuración de planes ha producido un importante ahorro fiscal que ha supuesto una menor transferencia neta de ingresos de la asignación.*** Así, de los \$8.400 millones previstos de financiamiento el ahorro de planes aporta \$4.100 millones (es decir, cerca de la mitad del financiamiento).
- El ahorro de planes supone que el financiamiento neto del programa es menor. Adicionalmente, como dicho ahorro no se traspasa al ANSES sino que es absorbido por el Tesoro, lo expuesto supone que ***son los recursos previsionales del ANSES los que deben cubrir la totalidad del financiamiento del programa,*** operándose una sustitución de las fuentes de financiamiento (la Rentas del Tesoro que financiaban planes sociales dirigidos a la niñez, dejan de hacerlo).
- ***La menor transferencia de recursos a que da lugar el ahorro por sustitución y depuración de planes produce un menor impacto de la medida en materia de reducción de las problemáticas de pobreza e indigencia, que se agravan en el contexto de aumento de precios de los últimos meses.***
- Si se universalizan las asignaciones con estos montos (\$180) la pobreza pasaría del 33,8% al 29,2%. Sin embargo, la implementación con ahorro de planes, reduce la tasa al 32%. En este marco, el aumento de precios sube levemente la tasa al 32,4%.
- Dicho en términos de personas, la verdadera universalización permitiría que más de 1,8 millones de personas dejen de ser pobres por ingresos, mientras que la actual implementación ha permitido que salieran de la pobreza 700 mil personas. ***En este marco, la inflación ha retornado a la pobreza a cerca de 200 mil personas que habían salido. Es decir que el impacto de la AUPS ha llevado a que efectivamente hayan salido de la pobreza cerca de 500 mil personas.***
- Algo similar pero con mayor intensidad se observa para el caso de la indigencia. De universalizarse en serio, la tasa de indigencia pasaría del 14,9% al 7,3%. La instrumentación de la asignación ha permitido que la tasa se reduzca al 12%. En este marco la inflación ha elevado la tasa al 13,2%
- En términos de personas, la universalización permitiría que más de 3 millones de personas superen el umbral de indigencia, mientras que la instrumentación del programa ha permitido que salieran cerca de 1,2 millones. ***La inflación de estos meses ha retornada a la indigencia a cerca de 500 mil personas que habían salido de ella. Es decir que el impacto de la AUPS ha llevado a que efectivamente hayan salido de la indigencia 700 mil personas.***
- ***En términos distributivos y reactivadores los impactos de la medida también son escasos.*** De mantenerse sin cambios en la cobertura y el monto de la asignación, los montos transferidos por el programa durante el 2010 representarán en consideración con las magnitudes del 2009, apenas el 2,6% del de la masa salarial, el 1,1% del consumo privado y solo el 0,6% del PBI. En

rigor, lo ocurrido en los primeros meses, dado el descuento del 20% del monto, supone que lo transferido representa no más del 1,5% de la masa salarial, el 0,6% del consumo privado y apenas el 0,4% del PBI. El *leve repunte económico de finales del 2009 no se debe a la asignación*. Han sido las exportaciones y el consumo de altos ingresos (turismo, autos, etc.) los sectores que explican dicho repunte.

- La instrumentación de la asignación por parte de la presente gestión no ha estado asociada con un replanteo del rumbo económico que busque apuntalar la demanda popular como eje de una propuesta distinta. *Su puesta en marcha es el resultado de una estrategia de contención frente a la crisis de los rendimientos sociales del actual dispositivo económico, que renuncia a replantearlo con la esperanza de que se reedite el ciclo de crecimiento acelerado que ya se agotó.*
- *Se trata de una estrategia de contención social que se licúa en el marco del contexto inflacionario vigente.* Desde este punto de vista resulta perverso y cínico asociar la asignación como la causante de la inflación. El resultado de este procedimiento argumental supone limitar la capacidad de ampliar (la cobertura y el monto) de la asignación.
- Nuestro país tiene la capacidad económica para resolver los problemas más graves expresados en la pobreza y la indigencia. *Con distribuir solo el 6,5% del PBI se elimina la pobreza y con no más del 1,7% se elimina la indigencia.*
- En este marco volvemos a proponer una **UNIVERSALIZACIÓN EN SERIO** del Régimen de Asignaciones Familiares. En concreto estamos proponiendo
 - a. *Asignación universal por niño, niña y adolescente.*
 - b. *Asignación universal por persona con discapacidad.*
 - c. *Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.*
 - d. *Asignación universal por nacimiento.*
 - e. *Asignación universal prenatal*
- *El costo neto de nuestra propuesta asciende a \$25.700 millones.*
- *Las fuentes de financiamiento disponibles superan estas necesidades.* Eliminando la deducción por carga de familia del impuesto a las ganancias, restituyendo contribuciones patronales a los niveles de 1993 para las grandes firmas, replanteando el régimen de subsidios al capital concentrado y eliminado las exenciones en ganancias **se obtienen más de \$40.000 millones**. No estamos computando los recursos que se podrían obtener a futuro de una reforma fiscal progresiva en base a ampliar la recaudación de los impuestos patrimoniales (expresión de la riqueza) y la reformulación integral del impuesto a las ganancias.
- **En el marco de los festejos del BICENTENARIO, no hay mejor festejo que UNIVERSALIZAR EN SERIO EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES. La universalidad es la clave de la igualdad por la que pelearon los próceres de nuestra patria.**

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Por más que se denomine universal a una política focalizada, ésta no deja de ser focalizada.

Somos parte de la experiencia de las organizaciones populares que desde hace ya varios años hemos instalado la necesidad de instituir políticas públicas universales de transferencias de ingresos, donde la experiencia del FRENAPO (Frente Nacional contra la Pobreza) en el 2001 es una referencia insoslayable. Desde ese lugar, estamos comprometidos con la UNIVERSALIDAD como clave para reorientar el funcionamiento de nuestra sociedad. ***Estamos comprometidos con la universalidad, porque entendemos que es la clave para construir una sociedad de derechos, por lo tanto sin excluidos ni su contrapartida, los privilegios. A su vez, la universalidad es la clave para restituir condiciones de ciudadanía social que han sido rotas de la mano de la crisis del mundo laboral formal en que se inscribieron.*** Por ende, para nosotros la modificatoria introducida al régimen de Asignaciones Familiares mediante el DNU 1.602 que dio lugar a una nueva prestación que ha sido nombrada como Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUPS) ***es un avance respecto a la situación vigente.***

Este avance de ningún modo supone haber cumplido la demanda de universalidad que ha sido planteada. ***Pese a su denominación la nueva prestación no es universal sino focalizada.*** Una transferencia de ingresos en base a la niñez y a la discapacidad de carácter universal, supone que ésta se efectúe para todo el universo sin la necesidad de que los progenitores realicen ninguna prueba de ingresos ni demuestren ninguna situación laboral en particular, en la medida en que la asignación se entiende como un derecho intrínseco a sus titulares, por lo cual es incondicional y no puede ser objeto de sanción y/o descuentos. ***Por su parte, la AUPS al contar con criterios de selectividad de la población destinataria por condición laboral e ingresos de los progenitores, produce “errores de exclusión” propios de las políticas focalizadas*** a la vez que no contempla, por la misma definición de su población objetivo, a parte de los niños, niñas, adolescentes y personas discapacitadas generando situaciones de injusticia y estigmatización. ***De este modo, la Asignación instrumentada por el Gobierno se adiciona al conjunto de los programas sociales focalizados destinados a la niñez, que integran el sistema fragmentado de la política social vigente.***

En el presente material se realizará un análisis de la implementación del nuevo programa, repasando los distintos sistemas de Asignaciones Familiares y políticas focalizadas que realizan transferencias de ingresos en base a la niñez. Asimismo, se hará un análisis de la reglamentación que guía la puesta en marcha del nuevo programa, así como se intentará aprehender los efectos que produce la medida en distintos planos (reformulación de planes, reducción de pobreza e indigencia e impacto redistributivo). Lo que en esta introducción pretendemos señalar es que, como se verá a continuación, la cantidad de chicos ***excluidos*** del sistema general de Asignaciones Familiares, así como los problemas de las políticas que señalaremos, ***no se deben tanto a dificultades mejorables y ajustables de la nueva prestación como a problemas intrínsecos a este tipo de esquema de protección social, que no desaparecen por denominar a las políticas focalizadas como universales.*** Por tal motivo volvemos a insistir con una verdadera universalización de las asignaciones familiares.

I. EL ALCANCE DE LA ASIGNACIÓN “UNIVERSAL” POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL

La primera dificultad para evaluar el alcance de la nueva medida es la *ausencia de información pública sistemática al respecto*. A más de 5 meses de la puesta en marcha de esta medida, ANSES aún no ha presentado siquiera un detalle de la evolución mensual de los pagos que permita evaluar el alcance del programa, su evolución, el desagregado geográfico y otros cortes de interés (tramos de edad de los menores alcanzados, composición del hogar en que se encuentra el menor, etc.). La única fuente de información con la que se cuenta, son algunos informes esporádicos de ANSES donde se presenta de manera muy general algunos pocos datos de la instrumentación de la medida, los discursos de la Presidenta de la Nación y los trascendidos en algunos medios (fundamentalmente el diario Página 12) que *disponen de información que siendo pública se maneja con el criterio de reservada*.

Con las limitaciones del caso, en el presente acápite realizamos la evaluación del alcance de la denominada “Asignación Universal” de acuerdo a los momentos en que se dispuso de la retaceada información pública.

a) La Primer Liquidación: Diciembre del 2009

A poco más de 3 meses de la puesta en marcha de la AUPS se presentaron los primeros datos oficiales sobre el impacto de la misma. La información surge de un documento realizado por ANSES¹, organismo que está a cargo del diseño, implementación y pago de la nueva prestación social, y corresponde al primer mes de implementación del programa ya que son datos correspondientes al mes de noviembre, informados el 2 de diciembre del 2009. Esta información la presentamos en el cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Cantidad de personas menores de 18 años cubiertos por el Sistema de Asignaciones Familiares. Al 2 de Diciembre del 2009.

Empleo Formal	4.525.641
Jubilados y Pensionados	411.270
Prest. por Desempleo	131.940
Empleo Público*	1.485.504
Asignación Universal	2.689.508
Sub Total	9.243.863
Autónomos (incluye Monotributistas)**	962.476
Total	10.206.339

*incluye nivel provincial y municipal

** se encuentran incluidos en el SIPA

Fuente: Informe realizado por ANSES. Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Comisión Bicameral – Congreso de la Nación. Diciembre 2009.

¹ El documento es la presentación que la dirección de ANSES presenta a la Comisión Bicameral del Congreso que tienen como fin fiscalizar el desarrollo del Fondo de Garantía y Sustentabilidad. El link es: http://www.anses.gob.ar/FGS2/archivos/Presentacion_BICAMERAL_2_12_09.pdf

Según esta primera información oficial, el sistema de asignaciones familiares que resulta luego de los primeros meses de implementación de la AUPS otorga cobertura a 10.206.339 niños, niñas y adolescentes. De la primera información oficial queda constatado que a pesar de la denominación de “universal”, el sistema de asignaciones familiares que resulta luego de la implementación del nuevo programa, no lo es. ***Existiendo en nuestro país 13,6 millones de menores de 18 años² la “universalización de las asignaciones familiares” excluye nada menos que a 3,4 millones de niños, niñas y adolescentes.***

En rigor, una mirada más seria sobre la propia presentación oficial obliga a depurar de la cobertura del sistema de asignaciones familiares a los hijos de los autónomos y monotributistas. Los 962.476 menores de 18 años cuyos padres revisten estas categorías ocupacionales no reciben ninguna prestación del sistema de asignaciones familiares a pesar de que sus padres aportan al sistema de seguridad social (es decir, están incluidos en el SIPA). Precisamente este fue uno de los cuestionamientos que al momento del lanzamiento de la AUPS realizamos para el caso de los autónomos y monotributistas en virtud de que la medida dejaba afuera deliberadamente a un segmento de la población menor en función de la categoría ocupacional de sus padres³. Ahora, lo que la información del Cuadro N° 1 pretende decirnos es que no importa si los hijos de los autónomos y monotributistas que aportan al sistema de seguridad social no reciben la asignación, ya que el Poder Ejecutivo entiende que estos están cubiertos; cuando en términos concretos a los niños, niñas y adolescentes hijos de padres en estas categorías laborales se les niega, de forma discriminatoria, la asignación familiar. Lo cierto es, entonces, que lo que corresponde es descontar a los hijos de los autónomos y monotributistas como cubiertos por el sistema de asignaciones familiares. ***Así, los menores de 18 años cubiertos por el sistema serían 9,2 millones; y quedarían excluidos nada menos que 4,4 millones de pibes.***

² La cifra de 13,6 millones de menores de 18 años surge del informe de “Proyecciones y Estimaciones de la Población 1950 – 2015” elaborado por el INDEC. En dicho informe se agrupa a la población por grupos quinquenales de edad, y en consecuencia dentro de esta franja se ubican menores que ya tienen los 18 años cumplidos. Como el sistema de asignaciones familiares otorga beneficios a los menores de 18 años, algunos funcionarios públicos cuestionan esta cifra por considerar que hay menores que no debería recibir el beneficio (por tener cumplidos los 18 años). Para estos funcionarios la cifra de menores oscila entre 12,4 millones y 12,9 millones. Se trata de una cifra que es prácticamente igual a la arrojada por el Censo del año 2001 de cerca de 12,5 millones de menores. Desde el 2001 al 2010 la población total ha crecido en más de 3,4 millones de personas. Si se tomaran la composición de la estructura población del Censo del 2001 y se la replica para la población actual, la cantidad de menores de 18 años sería de 13.599.017, prácticamente similar a la que estamos utilizando en el presente material. Nadie puede saber a ciencia cierta cual es la cantidad total de menores de 18 años en la actualidad. Se puede adoptar algún criterio de estimación, pero en modo alguno mantenerse con un dato que ***esta desfasado casi una década*** (como lo hace la presentación oficial). Hemos adoptado el número de 13,6 millones aún sabiendo que hay menores que ya tienen 18 años cumplidos, porque consideramos que es la mejor estimación posible, ya que es la realizada por el organismo encargado de las estadísticas públicas y que se acerca bastante a una proyección propia en base a mantener la estructura de población del Censo 2001 y aplicarla a la estimación de la población actual. Por otro lado, en un contexto mundial que ubica al ***conocimiento como la clave del paradigma tecnológico vigente lo ideal es que la asignación por hijo acompañe también la formación terciaria y/o universitaria de la fuerza laboral.*** Desde este punto de vista no parece apropiado fijar como límite de edad para la asignación hasta los 17 años.

³ Ver Lozano, C.; Raffo, T. y Rameri, A. “¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?” IDEF – CTA. Noviembre 2009. Disponible en www.institutocta.org.ar

Lo expuesto es el resultado al que se arriba en materia de cobertura de asignaciones familiares luego de transcurrido el primer mes de implementación de la AUPS. Es decir, no se trata de la cobertura de la AUPS sino de la combinatoria de esta cobertura y la vigencia de coberturas preexistentes a la nueva asignación. Lo que puede anotarse como mérito propio de la reciente medida son los 2,7 millones de niños, niñas y adolescentes cubiertos por la misma a diciembre de 2009. Se trata nada menos que del 20% de la población menor de 18 años. Los restantes 6,5 millones de niños, niñas y adolescentes con cobertura preexistían con diferentes regímenes a la implementación de la nueva asignación. Este es el aporte, *importante pero limitado por cierto*, que la medida del gobierno realizaba en la primera liquidación de pago sobre la cobertura que en materia de asignaciones familiares se contaba previamente.

b) Los Datos Disponibles a Marzo del 2010

Como hemos señalado, el análisis arriba realizado de la cobertura de la nueva medida dirigida a la niñez se basa en datos correspondientes a la primera liquidación de la nueva prestación; en los tres meses posteriores la escasez de información oficial es lo que prima.

Los discursos realizados por la Presidenta y los informes de prensa de ANSES indicaban que los casi 2,7 millones de altas del nuevo programa se habían convertido a fines de febrero, en 3,7 millones. Sin embargo, días después de trascender estos datos, los 3,7 millones de niños y adolescentes del nuevo subsistema de protección a la niñez pasaron a ser menos de 3,4 millones⁴. La diferencia de 300.000 menores cubiertos entre los propios números oficiales es una muestra más de los problemas que suponen no difundir información pública y hacerla circular por medio de discursos, trascendidos y fugaces informes de prensa.

Dada la importancia que le otorgamos a la Asignación Universal y aún a riesgo de ser acusados de espionaje por usar información pública que aún no se ha publicado pero que se ha dado a conocer en los medios de prensa, presentamos en el Cuadro N° 2, el resumen de las liquidaciones que para el período noviembre 2009 – febrero 2010 ha realizado el ANSES.

⁴ Durante el mes de marzo el diario Página 12, publicó por lo menos tres notas periodísticas sobre el alcance del programa oficial, entre ellas: “Una sogá para empezar a salir del subsuelo” por David Cufre el martes 16/03, “La Fórmula...” y “Es el más ambicioso de la región” por Tomás Lukin, ambos el día domingo 21/03.

Cuadro N° 2: Evolución de la cobertura de la población menor de 18 años incluida en el programa AUPS.

	Noviembre*	Diciembre	Enero	Febrero	Variación Noviembre - Febrero
Familias liquidadas antes de suspensión de controles	1.837.721	1.963.931	1.827.957	1.962.902	6,8%
Familias suspendidas por no superar los controles	18.312	199.410	189.473	230.372	258,0%
Total de casos de grupos familiares puestos a disposición de cobro	1.819.409	1.764.521	1.638.484	1.732.530	-4,8%
Niños en condiciones de ingresar a la liquidación	3.398.803	3.714.141	3.506.844	3.741.180	10,1%
Niños suspendidos por no superar controles	94.889	305.919	289.614	356.634	275,8%
Total de niños incluidos	3.303.914	3.408.222	3.217.230	3.384.546	2,4%

*Incluye primera y segunda liquidación de pago.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe realizado por ANSES.

Aunque parezca paradójico, los dos datos disímiles respecto al alcance de la Asignación “Universal” son ciertos: tal como lo dijo la Presidenta en su discurso, a febrero hay 3,7 millones de menores en el programa; y tal como lo dijeron los medios, hay 3,4 millones de menores que están percibiendo la asignación. La diferencia entre ambos datos, *son los 356.654 menores que a pesar de estar inscriptos en el programa están suspendidos del cobro de la asignación por no superar los controles relativos* a los cruces entre las bases de datos de ANSES con las bases provinciales y a aquellas familias que no han retirado en un tiempo “prudencial” (para ANSES) las tarjetas de cobro. Lo restrictivo de la universalidad del programa no es ya solamente que no llega al conjunto de menores, sino que suspende por diversos motivos a menores que lograron, y tampoco fue sencillo hacerlo, inscribirse en el programa.

La última información de ANSES indica que los puestos al pago durante el primer mes de la medida (liquidación del mes de noviembre) eran 3.303.914 en lugar de los 2,7 millones (del cuadro N° 1), cuestión que parece se debe a que el único informe a disposición del público corresponde a un estudio hecho con los datos de la primera liquidación de pago. La diferencia entre ambas cantidades tendría que ver con la segunda liquidación realizada al 15 de diciembre. A pesar del dato alentador que supone el hecho de contar con una mayor cantidad de niños incluidos desde el inicio del nuevo programa *no debe dejar de señalarse el estancamiento que en términos de cobertura supone la tendencia del nuevo programa en el período analizado*: desde noviembre 2009 a febrero 2010 la población menor de 18 años cubierta sólo creció el 2,4% a pesar de que el ingreso al sistema de menores se expandió un 10,1%. La explicación es la acelerada evolución de las “bajas”, es decir la cantidad de niños que en una primera instancia se contemplaban porque cumplían los requisitos pero que quedaron fuera del cobro de la asignación por diversos motivos que no son especificados. Estas situaciones crecieron un 275,8%. Algo similar, aunque de mayor intensidad, sucede en el caso de las unidades familiares. Las familias que son cubiertas a febrero del 2010 son un 4,8%

inferior a la de inicios del programa,⁵ a pesar de que durante la implementación del mismo la inscripción de las unidades familiares se expandió un 6,8%. Obviamente, han sido las bajas, en este caso del 258% lo que explican esta situación. A pesar de no conocer las razones concretas que justifican las suspensiones, podemos encontrar parte de la respuesta en el análisis de la reglamentación que realizaremos más adelante, el cual arrojará luz acerca del modo en que se aplican los requisitos para el acceso a la AUPS: es decir, ***en qué medida los mismos funcionan como un dispositivo de entrada o de restricción a la población, negando en la práctica el carácter de universal que se enuncia.***

Si cruzamos los datos del cuadro N° 1 (la primera liquidación del programa) con los datos del cuadro N° 2 (la liquidación correspondiente al pago de febrero) surge que en lo que va del año 2010 se ***incorporaron a 695 mil niños en el programa*** (ver cuadro N° 3). La información disponible permite observar el alcance del programa por provincias para estos dos momentos. Se puede observar la importancia que adquiere la provincia de Buenos Aires, que pasó de representar el 25,1% al inicio del plan al 32,8% a marzo 2010. Si se agrega a las provincias de Córdoba y Santa Fe, se contiene a prácticamente el 50% de los receptores del programa. Salvo Ciudad de Buenos Aires, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego, el resto de las jurisdicciones aumentó la cantidad de menores alcanzados por el plan.

⁵ El hecho de que haya caído la cantidad total de grupos familiares puestos a disposición del cobro al tiempo que aumentó el total de niños incluidos supone a una mayor composición de menores de 18 años en los nuevos grupos familiares incluidos.

Cuadro N ° 3: Nuevas incorporaciones al programa AUPS por jurisdicción geográfica. Diciembre 2009 – Marzo 2010.

	Dic - 2009	%	Mar - 2010	%	Diferencias en cantidad
CABA	111.776	4,2%	103.143	3,0%	-8.633
Buenos Aires	674.033	25,1%	1.109.647	32,8%	435.614
Catamarca	62.450	2,3%	75.421	2,2%	12.971
Córdoba	164.492	6,1%	281.112	8,3%	116.620
Corrientes	62.614	2,3%	112.834	3,3%	50.220
Chaco	81.100	3,0%	154.163	4,6%	73.063
Chubut	22.775	0,8%	27.538	0,8%	4.763
Entre Rios	55.162	2,1%	102.582	3,0%	47.420
Formosa	44.899	1,7%	82.200	2,4%	37.301
Jujuy	53.281	2,0%	81.736	2,4%	28.455
La Pampa	15.242	0,6%	22.998	0,7%	7.756
La Rioja	19.090	0,7%	31.521	0,9%	12.431
Mendoza	97.069	3,6%	156.304	4,6%	59.235
Misiones	60.030	2,2%	125.838	3,7%	65.808
Neuquén	24.099	0,9%	39.114	1,2%	15.015
Río Negro	37.384	1,4%	49.945	1,5%	12.561
Salta	94.581	3,5%	156.224	4,6%	61.643
San Juan	37.740	1,4%	71.604	2,1%	33.864
San Luis	21.594	0,8%	19.920	0,6%	-1.674
Santa Cruz	12.340	0,5%	10.900	0,3%	-1.440
Santa Fe	161.931	6,0%	280.245	8,3%	118.314
Santiago del Estero	65.709	2,4%	123.439	3,6%	57.730
Tierra del Fuego	6.282	0,2%	5.954	0,2%	-328
Tucumán	87.705	3,3%	160.163	4,7%	72.458
En proceso de asignar domicilio / Nacional	616.130	22,9%	0	0,0%	n.c.p.
Total menores de 18 años	2.689.508	100,0%	3.384.546	100,0%	695.038

Fuente: Elaboración propia en base a Informe realizado por ANSES - Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Comisión Bicameral – Congreso de la Nación. Diciembre 2009 y otro informe realizado por el mismo organismo no publicado pero citado en una nota del diario Página 12: “Una Soga para empezar a salir del subsuelo”.

La presentación oficial del alcance del nuevo plan (presentada en el cuadro N ° 1) puede precisarse reelaborando los números oficiales, actualizando la nueva información sobre la Asignación “Universal” e incorporando elementos omitidos por la misma. En esta reelaboración no incorporaremos, obviamente, a los hijos de los trabajadores autónomos y monotributistas ya que están por fuera del sistema de asignaciones familiares; adicionaremos a aquellos hijos de los trabajadores a los que se les deduce la carga de familia por hijo para el pago de impuestos a las ganancias (porque tienen una asignación implícita) y consideraremos la intervención pública bajo la forma de asistencia social que a través de los planes sociales está dirigida a la población menor. Esta información la presentamos en el cuadro N ° 4.

Cuadro N° 4: Situación actual de los menores de 18 años según cobertura social a la niñez.

Tipo de Cobertura	Cantidad de menores de 18 años
(I) TOTAL MENORES DE 18 AÑOS	13.605.870
Sistema formal de Asignaciones Familiares	
ANSES (Presupuesto Nacional 2010)	4.211.031
Gobiernos Provinciales (datos estimados)	1.092.000
Gobiernos Municipales (datos estimados)	238.000
Gobierno Nacional (datos estimados)	231.000
Deducción por ganancias (estimación en base a datos de la AFIP)	793.286
(II) NIÑOS INCLUIDOS EN EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES (NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL)	6.565.317
Principales Planes Sociales destinados a la población menor (situación luego de la implementación de la AUPS)	
Plan Familias por la Inclusión Social	60.000
Derecho Garantizado para la Niñez	-
Ciudadanía Porteña "Con todo Derecho" (Ciudad de Buenos Aires) *	96.296
Pensiones para Madres de 7 o más hijos	687.983
(III) NIÑOS QUE CONTINÚAN RECIBIENDO ASISTENCIAL SOCIAL *	844.279
Datos sobre el nuevo subsistema: AUPS (hasta Abril 2010)	
a. Menores que carecían de todo tipo de cobertura	1.324.613
b. Traspasos del Plan Familias	982.018
c. Traspasos de Pensiones No Contributivas para Madres de 7 o más hijos **	350.458
d. Traspasos de planes de empleo	694.957
e. Derecho Garantizado para la Niñez	32.500
NIÑOS INCLUIDOS EN EL NUEVO PROGRAMA (AUPS)	3.384.546
EXCLUIDOS DE TODA PRESTACIÓN A LA NIÑEZ (incluso de los planes sociales) LUEGO DEL NUEVO SUBSISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES	2.811.728
TOTAL DE EXCLUIDOS DEL DERECHO A LAS ASIGNACIONES FAMILIARES	3.656.007

* El número de estos niños cubiertos por planes sociales sería inferior si se verificase que la población incluida en el plan de Ciudad de Buenos Aires "Ciudadanía Porteña" contiene actualmente a una cantidad menor de titulares producto de posibles traspasos a la AUPS.

** Esta cantidad de PNC Madre de 7 o más hijos supone que todos los titulares que salieron de dicha pensión fue porque pasaron al programa AUPS.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES, de la Ley de Presupuesto 2010, el informe N° 18 del Ciepyc, un informe realizado por la ANSES no publicado pero citado en una nota del diario Página 12: "Una Soga para empezar a salir del subsuelo" y el discurso de la presidenta Cristina Fernández para en el acto del 23/11/2009 para la firma de convenios para algunas provincias para el programa AUPS.

Del total de menores de 18 años estimado para el año 2010 en 13,6 millones, cerca de 4,2 millones corresponden al sistema de asignaciones familiares de la ANSES; 1,6 millones de menores están contemplados por las asignaciones de los distintos niveles del Estado (Nacional, Provincial y Municipal) y casi 800 mil están cubiertos por la deducción por carga de familia en el impuesto a las ganancias de sus padres (dato que surge de la inferencia en base a la presentación de declaraciones juradas en la AFIP). *Este conjunto de subsistemas agrupan a cerca de 6,5 millones de niños y niñas (es decir al 48% de la población menor).* Por otro lado, en el marco de la política social vigente se cuenta con programas destinados a la niñez, siendo los programas más importantes el Plan Familias por la Inclusión Social, la Pensión No Contributiva para

madres de 7 o más hijos, el Derecho Garantizado para la Niñez de la Provincia de Buenos Aires y Ciudadanía Porteña de la Ciudad de Buenos Aires. ***Todos estos planes que cubrían a cerca de 2,7 millones de niños antes de la implementación del nuevo programa AUPS, contienen actualmente a poco más de 844 mil niños (es decir al 6,2% de los menores actuales).*** Conviene recordar aquí que la diversidad de sistemas y subsistemas destinados a la niñez no sólo difieren en el alcance de su cobertura sino que también ***implican montos disímiles de transferencia de ingresos, es decir que existía y aún perdura (incluso con la AUPS) un cuadro nacional heterogéneo y disgregado para dar protección a los niños que habitan nuestro país.***

Sobre este cuadro general se inserta el alcance del nuevo programa: La Asignación “Universal” por Hijo para Protección Social cubre a 3.384.546 menores, que representan al 25% de la población menor. ***Es decir, se trata claramente de un avance en la cobertura pero no de una “universalización” de las mismas, ya que se restringe a impactar en las condiciones de vida de 1 de cada 4 menores.*** A su vez, los datos brindados por la Presidenta junto con la información que los medios de comunicación dieron a conocer en base al informe de la ANSES permiten estimar que de los 3,4 millones de niños alcanzados por el nuevo programa:

- 1.324.613 menores no tenían ningún tipo de cobertura por parte del Estado,
- 982.018 menores fueron traspasados del Plan Familias
- 694.957 son menores cuyos padres percibían algún plan de empleo.
- 350.458 menores fueron traspasados de las Pensiones no Contributivas de Madres de 7 o más hijos
- 32.500 menores estaban incluidos en el programa no contributivo de asignaciones familiares de la provincia de Buenos Aires.

Es decir, el impacto que hasta el momento tiene la Asignación “Universal” del Gobierno en la incorporación de niños totalmente excluidos del sistema de protección social se restringe a cerca de 2 millones de pibes (constituidos por 1,3 millones que no tenían cobertura y 700 mil cuyos padres percibían un plan de empleo). Se trata de un impacto que equivale al 14,8% del total de la población menor de 18 años. Los restantes niños incorporados en el nuevo plan, si bien no eran sujetos de derecho ante el sistema de asignaciones familiares, eran alcanzados por el Estado a través de una transferencia de ingresos mediado por planes sociales dirigidos a la niñez aunque de menor monto que la Asignación. Más aún, siendo rigurosos y asumiendo que de los 2 millones de menores que se han incorporado al sistema de asignaciones familiares, cerca de 700.000 menores tenían una asignación implícita (puesto que sus padres percibían un plan de empleo que se les había otorgado con prioridad por tener menores a cargo y que casualmente se les dio de baja el plan de empleo dada la asignación), ***el impacto pleno de la nueva medida***, en el sentido de otorgar una asignación a aquellos menores que no recibían nada, ***se restringe a 1.324.613 pibes que representan el 10% del total de menores.***

Sin embargo, lo más preocupante es lo que la Asignación “Universal” deja afuera. Aunque parezca una contradicción de términos, efectivamente la Asignación “Universal” implementada por el Gobierno deja sin cobertura a nada menos que a ***2.811.728 niños, es decir el 20,7% de la población menor de 18 años (nada menos que 1 de cada 5 pibes).*** No obstante, desde la perspectiva del derecho no resulta correcto incluir entre los cubiertos por percibir un ingreso a la niñez a aquella porción de la

población contenida en esquemas de transferencias de ingreso condicionadas *bajo la forma de planes sociales*, principalmente porque la garantía del mismo está sujeta a la discrecionalidad del poder político de turno. Por lo tanto, *si consideramos también a aquellos que no entran en el nuevo subprograma pero continúan con un plan de asistencia social serían cerca de 3,7 millones los menores sin el derecho a una asignación familiar, es decir el 27% de los menores, lo que supone 1 de cada 4 pibes.*

Por lo tanto, la implementación de la medida oficial reconfiguró el marco de protección social destinada a la niñez a partir de las modificaciones sucedidas en los planes destinados a brindar asistencia social, tal como se muestra en el cuadro N° 5.

Cuadro N° 5: Situación actual de los menores de 18 años según cobertura social a la niñez.

	Antes de la AUPS	Después de la AUPS	Diferencia
(1) Sistema de Asignaciones Familiares (*)	6.565.317	6.565.317	0
(2) Planes sociales dirigidos a la niñez	2.667.237	844.279	-1.822.958
(3) Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	0	3.384.546	3.384.546
(4) Sin cobertura por Asignación Familiar ni asistencia social	4.373.316	2.811.728	-1.561.588
(5) Total de Niños, Niñas y Adolescentes	13.605.870	13.605.870	0
(6)= (2)+(4) Excluidos del derecho a una Asignación Familiar	7.040.553	3.656.007	-3.384.546

(*) Sistema Nacional de Asignaciones Familiares (ANSES), Gobierno Nacional, Provincial y Municipal, y deducciones por cargas familiares del Impuesto a las Ganancias.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales presentados por ANSES, diarios nacionales y discursos presidenciales.

Como muestra el cuadro N° 5, en el mundo laboral formal la medida no ha tenido ningún impacto. Dicho subsistema sigue otorgado cobertura a 6,6 millones de pibes (la mitad de la población menor).

Ha sido en los planes sociales dirigidos a la niñez, donde la Asignación Universal ha tenido un importante efecto de reformulación. En efecto, hasta el año 2009 previo al lanzamiento de la AUPS la cantidad estimada de niños que eran alcanzados por los principales programas de ayuda social nacionales (Plan Familias por la Inclusión Social y las Pensiones No Contributivas para Madres de 7 o más hijos) y provinciales (los que corresponden a las jurisdicciones con mayor población, Ciudad de Buenos Aires con el programa de Ciudadanía Porteña y la provincia de Buenos Aires, “Derecho Garantizado para la Niñez”) ascendía a cerca de 2,7 millones de chicos. A partir de la nueva asignación por hijo se dio lugar a un proceso de revisión de los padrones que derivó en el traspaso de los planes mencionados hacia la AUPS en la mayoría de estos casos (hemos supuesto que todas las bajas de PNC para Madres de 7 o más hijos y los cubiertos por el programa de la provincia de Buenos Aires han traspasado en su totalidad a la AUPS) mientras que en otros se decidió directamente la caída del plan sin el ingreso a la AUPS. Claro ejemplo de ello lo constituyó el Plan Familias por la Inclusión Social que al mes de octubre de 2009 contaba con 1,5 millones y un tiempo anterior al anuncio de la AUPS *se dieron de baja 80.000 niños por razones vinculadas con incompatibilidades con otras prestaciones del Estado. Una vez decretada la AUPS se dieron de baja nuevamente a nada menos que 377 mil chicos.* Como resultado 60.000 chicos quedaron en el Plan Familias por pertenecer a la franja de edad de entre 18 y 19 años y cerca de 982 mil pasaron a la AUPS. *De esta manera de los 2,7*

millones de niños que recibían un plan social al momento previo de poner en práctica la AUPS quedan bajo esta modalidad poco más de 844 mil. La diferencia radica en 1,8 millones de niños dados de baja de los planes sociales, de los cuales aproximadamente 1,3 millones habrían entrado a la AUPS y 460 mil habrían quedado fuera de todo esquema de protección del Estado.

De este modo, la reducción de la población excluida de todo tipo de cobertura a la niñez pasó de 4,4 millones previo a la Asignación, a una cifra de 2,8 millones. Así, la Asignación Universal permitió incorporar a poco más de 1,5 millones de pibes que estaban excluidos, permitiendo reducir la citada exclusión en un 35%.

Este descenso es aún mayor si lo analizamos desde la perspectiva del *derecho* a una asignación familiar, *debido a que hay 3,4 millones de excluidos menos (los receptores de la AUPS hasta el momento). A pesar de esta importante mejora, resta por resolver, queremos repetir, la situación de 3,7 millones de niños, niñas y adolescentes que aún están por fuera de este derecho.*

Es decir que el escenario de protección social, *aún luego de la implementación de una medida que fue presentada como “universal”, excluye del mismo a más de un cuarto de chicos que habitan el suelo argentino, que no podrán ser incluidos de no mediar modificaciones en los diseños propios de los programas.* Esta situación es resultado de que la AUPS excluye en su definición de la población objetivo a parte de los niños, de que a 5 meses de su implementación presenta serios problemas para alcanzar a su objetivo autodefinido de 4,9⁶ millones de chicos y lo que más preocupantemente que la nueva medida se alimentó de la depuración de los padrones de los planes sociales.

⁶ Presentación “Los retos y las oportunidades de la Seguridad Social en la Argentina”
Lic. Emilia Roca, Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social,
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 14 de mayo de 2010.

NO TODOS LOS PIBES VALEN LO MISMO: LOS DISTINTOS MONTOS DEL SISTEMA

Como la Asignación “Universal” del Gobierno se agrega a las coberturas preexistentes, el sistema que resulta de esta decisión está signado *por la heterogeneidad y desigualdad del monto que por asignación cada chico recibe en función del tratamiento que las políticas públicas reconocen a la categoría ocupacional de sus padres, a los ingresos que obtiene y al lugar de su residencia*. A continuación haremos un breve detalle de los mismos.

1) El régimen de asignaciones familiares nacional contributivo.

Los hijos de los trabajadores registrados, de los desocupados que son alcanzados por una prestación por desempleo, de los trabajadores del sector público y de los jubilados conforman el conjunto poblacional de niños que a partir de la relación formal (presente o pasada) de sus padres acceden a una asignación familiar desde el sistema de seguridad social. *Este tramo suma casi 5,8 millones de personas menores de 18 años para quienes la política pública reconoce diferentes valores.*

De estos 5,8 millones, *4.211.031 niñas, niños y adolescentes, están incluidos en el Sistema Nacional de Asignaciones Familiares – administrado por ANSES-. Para ellos se asignan diferentes valores según los tramos de ingresos y lugar de residencia de sus padres*, como detalla la siguiente tabla.

Cuadro N° 6: Monto vigente de las asignaciones familiares del sistema contributivo. Febrero 2009.

	Valor Gral.	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Remuneración entre \$100.- y \$2.400,00.-	\$ 180	\$ 180	\$ 388	\$ 360	\$ 388
Remuneración entre \$2.400,01.- y \$3.600,00.-	\$ 136	\$ 180	\$ 271	\$ 360	\$ 360
Remuneración entre \$3.600,01.- y \$4.800,00.-	\$ 91	\$ 180	\$ 271	\$ 360	\$ 360

Zona 1: Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Salta (Orán).

Zona 2: Chubut

Zona 3: Catamarca, Jujuy, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego

Zona 4: Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Fuente: ANSES

- *Se calcula que 3.004.554 personas menores de edad cuentan con padres que están en el tramo de remuneración entre \$100 y \$2.400 cobrando por lo tanto \$180, ó \$360 ó \$388.* (Datos inferidos a partir de la información de ANSES)
- *Se calcula que 863.634 personas menores de edad cuentan con padres que están en el tramo de remuneración entre \$2.400 y \$3.600 cobrando por lo tanto \$136, ó \$180 ó \$271 ó \$360.* (Datos inferidos a partir de la información de ANSES)

- *Se calcula que 338.057 personas menores de edad cuentan con padres que están en el tramo de remuneración entre \$3.600 y \$4.800 cobrando por lo tanto \$91, ó \$180 ó \$271 ó \$360.* (Datos inferidos a partir de la información de ANSES)

El régimen de asignaciones familiares incorpora a los hijos de los trabajadores del Sector Público Nacional, aunque se computan en el Presupuesto Nacional. *Se calcula que hay 231.000 niños, niñas y adolescentes en esta situación y están regulados por la misma ley que el régimen nacional por lo que reciben idénticas prestaciones.*

2) Regímenes de Asignaciones Familiares Provinciales⁷

A nivel provincial, existen distintos regímenes, que *se calcula que involucran a 1.092.000 pibes*. Estos distintos regímenes son:

A) Provincias con regímenes iguales al nacional.

Buenos Aires: Tiene el mismo régimen que el Nacional. Incluye a los empleados públicos de los 3 poderes de la provincia y a los jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Social (IPS).

Córdoba: Aplica un régimen igual al Nacional.

B) Provincias con regímenes similares al nacional.

Con Tope superior: Son regímenes que mantienen el espíritu de otorgar distintos valores de asignación por hijo según el ingreso de los padres y donde a partir de determinado ingreso no se otorga la asignación. La diferencia varía en los valores de la asignación y los tramos de ingreso (ver Cuadro N° 7).

⁷ La fuente de información para la realización de este acápite fue: “El régimen de asignación familiar por hijo en Argentina”. Ciepyc N° 18, Abril 2009.

Cuadro N ° 7: Regímenes provinciales similares al nacional con tope superior.

Con tope superior	
Ingresos	Monto por persona menor de 18 años
<i>Chaco</i>	
Hasta \$2000	\$ 100
De \$2000 a \$3000	\$ 75
De \$3000 a \$4000	\$ 50
Más de \$4000	\$ 0
<i>Chubut</i>	
Hasta \$2000	\$ 52
De \$2000 a \$3800	\$ 36
Más de \$3800	\$ 0
<i>Salta</i>	
Hasta \$3233	\$ 36
Más de \$3233	\$ 0
<i>San Luis</i>	
Hasta \$4000	\$ 40
Más de \$4000	\$ 0
<i>Río Negro</i>	
Hasta \$3500	\$ 72
Más de \$3500	\$ 0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ciepyc.

Sin Tope superior: Similares a los anteriores, pero sin tope de ingreso. Es decir reconoce a todos los empleados públicos una asignación por hijo, aunque de valores distintos (ver Cuadro N ° 8).

Cuadro N ° 8: Regímenes provinciales similares al nacional sin tope superior.

Sin tope superior	
Ingresos	Monto por persona menor de 18 años
<i>Entre Ríos</i>	
Hasta \$2000	\$ 75
De \$2000 a \$3000	\$ 60
Más de \$3000	\$ 45
<i>La Rioja</i>	
Hasta \$1400	\$ 60
De \$1400 a \$1900	\$ 36
Más de \$1900	\$ 30
<i>Mendoza</i>	
Hasta \$2380	\$ 100
De \$2380 a \$3570	\$ 75
De \$3570 a \$4760	\$ 50
Más de \$4760	\$ 23

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ciepyc.

C) Provincias con regímenes diferentes al nacional.

En 10 provincias el régimen es diferente al nacional. El esquema es similar entre ellas pero con valores distintos de asignación. Tienen en común que no utilizan un tramo de ingresos, por lo tanto reconocen un único valor de la asignación por hijo (ver cuadro N° 9).

Cuadro N° 9: Regímenes provinciales diferentes al nacional.

Jurisdicción	Monto por persona menor de 18 años
Ciudad de Buenos Aires	\$ 100
Corrientes	\$ 45
Formosa	\$ 40
La Pampa	\$ 100
Misiones	\$ 30
Neuquén	\$ 60
Santa Cruz	\$ 144
Santa Fe	\$ 80
Santiago del Estero	\$ 103
Tucumán	\$ 135

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ciepyc.

Cabe aclarar que los valores de asignación familiar por hijo aquí citados corresponden a un trabajo realizado por el Ciepyc publicado el mes del abril del año 2009 y por lo tanto no incluye las actualizaciones de los montos efectuados posteriormente a esa fecha. En el caso del sistema nacional a partir del mes de noviembre 2009 hubo un incremento del 33% de las asignaciones por hijo, hijo discapacitado y prenatal que probablemente haya tenido algún efecto para promover actualizaciones en las prestaciones de los sistemas provinciales.

3) Regímenes Municipales

En los Municipios se calcula que hay cubiertos 238.000 hijos de trabajadores públicos municipales que reciben algún valor en concepto de asignación familiar. No se conoce el detalle de la asignación, pero lo más probable es que guarde relación con el régimen provincial correspondiente.

4) Planes Sociales (luego de la implementación de la AUPS)

Se calcula que cerca de 60.000 pibes quedaron contenidos en el Plan Familias por la Inclusión Social, que reciben en promedio \$45 por pibe.

Se calcula que 687.983 pibes están contenidos en la Pensión para Madres de 7 o más hijos, que reciben en promedio \$118 por pibe.

Se calcula que 96.296 pibes están contenidos en el Programa Ciudadanía Porteña que transfiere montos según la edad de los chicos y el grado de escolarización (entre \$121 y \$181).

Todos estos datos serán detallados más adelante

5) **Deducción de Ganancias**

Se calcula que 800.000 pibes son hijos cuyos padres pagan el impuesto a las ganancias, con lo que reciben por hijo \$146. ((Datos inferidos a partir de la información de AFIP)

6) **La Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

Como hemos señalado el Plan del Gobierno Nacional ha impactado en 3.384.546 niñas, niños y adolescentes que cobran \$180.

7) **Los que quedan afuera**

Hay 3.656.007 de niños niñas y adolescentes que no perciben Asignaciones Familiares incluida la Asignación “Universal” para Protección Social. De estos niños excluidos 844.279 son receptores de alguno de los planes y/o programas sociales de los distintos niveles estatales y 2.811.728 chicos no perciben ningún tipo de transferencia de ingresos en base a la niñez.

No cabe ninguna duda que este no es el modo de entender la universalidad. Los resultados expuestos y los déficit planteados en términos de cobertura social no tienen que ver con el tiempo de madurez de la medida analizada ya que lleva intrínsecas limitaciones en su carácter inclusivo que analizaremos en el siguiente punto.

II. EL ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN

LOS PROBLEMAS DEL REGISTRO QUE EN EL MARCO DE AUSENCIAS DE CAMPAÑAS RESTRINGEN LA UNIVERSALIDAD

La Resolución 393/2009 de ANSES que reglamenta el Decreto 1.602/2009 que da origen a la Asignación “Universal” por Hijo, cuenta con el siguiente párrafo en su considerando:

*“La liquidación de la Asignación Universal por hijo para la Protección Social se realizará considerando toda la información **registrada** que obra en las bases de datos de la Administración Nacional (...) y con el fin de brindarle a los receptores la información relativa a sus relaciones familiares, datos personales y de la prestación en sí misma, esta Administración permitirá el acceso de los receptores de la asignación a las consultas que resulten necesarias, **por medio de su Código Único de Identificación Laboral (CUIL)** y a través de la página de internet”.*

A lo que agrega el artículo 6:

*“La liquidación y pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se realizará con la información que se encuentra **registrada** en las bases de datos de ANSES y con la información que a partir de la vigencia de la presente se recibe por los diversos mecanismos que se determinen a través de la formalización de convenios con Provincias, Municipios y Organismos Públicos (...)”.*

El resaltado de los párrafos transcriptos es nuestro y tiene por función mostrar la concepción que el Gobierno utiliza a la hora de implementar la medida. Se trata de la concepción que hasta el momento el Gobierno ha utilizado a la hora de definir su estrategia en el plano laboral y que ubica a la **registración** como la clave que ordena dicha intervención. En efecto, del mismo modo que hasta el presente el gobierno alienta el aumento del salario mínimo y las negociaciones de convenios restringido al ámbito del mercado de trabajo **formal**, la presente medida a **pesar de nominarse como universal** ha sido pensada para atender a los grupos poblacionales que están afuera del mundo laboral formal (aunque en el mundo formal existan grupos poblacionales que no perciban asignación, por ejemplo los monotributistas y autónomos) o que en su concepción debería estarlo (por eso no se otorga asignación los informales que cobran más que el salario mínimo de los registrados). **La registración ha sido el criterio que ha ordenado el diseño del programa y también su implementación.** En efecto, la Asignación Universal se implementó a partir de definir como criterio la atención de los grupos poblacionales que estén **registrados** en las bases de información de ANSES y/o de las provincias. Una medida universal no requiere ser ordenada de acuerdo a un criterio de registración; una política no-universal, con restricciones, si lo precisa dado que dicho criterio (la registración) supone siempre la posibilidad de su negación (la no-registración).

Precisando el análisis de los párrafos transcriptos es fácil observar que la población registrada en las bases de datos de la ANSES **son aquellos que han tenido que tramitar alguna vez su número de CUIL para ingresar en algún momento al empleo formal o**

acceder a alguna de las prestaciones del Estado. De hecho según las definiciones realizadas por la ANSES el CUIL es el número que se otorga a todo trabajador *al inicio de su actividad laboral en relación de dependencia* que pertenezca al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP, hoy SIPA), y a toda otra persona que gestione algún plan social o servicio de la Seguridad Social. Es decir que ***el criterio de registración implementado estaría dejando fuera a aquellas personas que en toda su historia laboral no han podido integrarse al empleo formal, lo que supone dejar afuera al núcleo más duro de la pobreza y la precariedad vigentes.***

Es conveniente señalar que los elevados índices de precarización de la fuerza de trabajo tienen una vigencia por demás extensa en el tiempo que termina por configurarse como un ***dato estructural sobre el que se asienta el ordenamiento económico vigente:*** así, si miramos lo ocurrido desde el año '98 se observa que más del 50% la fuerza laboral está precarizada, y por ende ha transitado su historia y su presente por fuera del mundo laboral formal. Este es el dato a considerar a la hora de ponderar los límites que supone, tanto seguir presa de la visión tradicional del mercado laboral (como si tuvieramos una Argentina de pleno empleo y extendida asalarización formal), como del alcance que pueda tener la implementación de un programa guiado por los registros existente de aquellos que alguna vez ingresaron en el mundo formal. .

Cuadro N° 9: Evolución de la cantidad de fuerza laboral precarizada. 1998-2009.

Años	% fuerza laboral precarizada	Fuerza Laboral Precarizada
Año 1998	59,5%	7.753.075
Año 2001	62,7%	8.637.120
Año 2002	66,4%	9.578.837
Año 2003	68,6%	11.025.201
Año 2004	67,5%	10.934.310
Año 2005	64,8%	10.457.352
Año 2006	61,1%	9.982.716
Año 2007	56,9%	9.136.662
Año 2008	53,8%	8.704.693
Año 2009	53,9%	8.872.989

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Hemos señalado en el punto anterior, que esta medida mal denominada como universal deja afuera a nada menos que al 20,7% de los menores. De acuerdo a las restricciones que impone el criterio de registración implementado, ***los 2.811.728 de menores sin cobertura pertenecerían al grupo de menores de mayor vulnerabilidad (aquellos cuyos padres o tutores nunca ingresaron a las bases de ANSES).***

La reglamentación que estamos analizando se dictó el 10 de diciembre, es decir más de un mes de anunciada la medida (el 3 de Octubre) y luego de operado los primeros pagos. Con anterioridad a esta resolución ***la propia ANSES delineaba el criterio de registración que se terminó implementando*** a través de la confección de una guía de preguntas para orientar a los potenciales ingresantes sobre las posibilidades de su acceso al programa⁸. La respuesta a la pregunta “¿Qué tengo que hacer para cobrar esta

⁸ La guía de preguntas se puede encontrar en la página de ANSES en la sección de Preguntas Frecuentes correspondiente al programa AUPS. El link es: http://www.anses.gov.ar/AAFF_HIJO2/preguntas_frecuentes.php.

asignación?” es **“sólo tiene que verificar que el grupo familiar esté registrado en la bases de ANSES”**. Es decir, de entrada, al calor del desborde que supuso abrir la posibilidad de resolver una demanda social largamente insatisfecha, el organismo encargado de reglamentar la implementación del programa **instrumentó el criterio de registración inhibiendo la capacidad del mismo de proyectarse plenamente sobre la población más postergada**. Por ende, no es casual que en la primera liquidación, aún con el criterio de registración el desborde de demanda que originó la medida supuso que de los 2,7 millones de menores alcanzados, la mitad (1,3 millones) fueron menores que nunca habían recibido ninguna cobertura y la otra mitad menores que ya estaban registrados. **Con posterioridad el aumento de la cobertura a 3,4 millones se debió casi íntegramente a menores que fueron traspasados de otros planes sociales** (punto que desarrollaremos en el siguiente apartado).

La concepción de la registración como modo de ordenar el acceso al programa también se observa en el requisito de que los trabajadores informales ganen por debajo del salario mínimo. Se concibe que si el trabajador informal gana por encima del salario mínimo de los formales (\$1.500), es innecesaria la transferencia de ingresos para sus hijos. Conviene recordar que esta concepción es a todas luces injustas, puesto que al trabajador formal, que gana más del salario mínimo se le reconoce distintos montos de asignación por hijo. Si bien ya hemos señalado esta crítica en nuestro primer material sobre el tema⁹, lo que **queremos subrayar en este caso es la asociación entre el requisito del salario mínimo y la concepción que basada en la registración con la que es implementado este programa bastardea la noción de universalidad del mismo**.

Quizás el único elemento positivo que sobre este punto incide la reglamentación es precisamente en aquello que se priva de reglamentar. **En efecto, la reglamentación nada dice –por suerte- del modo en que se observará el requisito de que los informales cumplan con tener ingresos por debajo del salario mínimo**. Una medida de esas características implicaba la extensa tarea de evaluar caso por caso, con enormes pérdidas de tiempo y un gran insumo de infraestructura, recursos humanos e informática, lo cual implicaría un costo muy alto para un fin no tan noble como es la selección de los ingresantes dentro de la población excluida. Constituye una saludable omisión que la Resolución 393/2009 de ANSES no ahonde sobre tales condicionamientos en materia laboral como hubiese sido necesario si se pensaba instrumentar la medida haciendo eje en los mismos ya que en ese caso surgía la necesidad de aclarar conceptos tales como: la figura del desocupado, desde cuándo debía estar en esta situación, a qué formas de trabajo se las considera parte de la economía informal (sabiendo lo amplio que resulta este universo) o qué mecanismos se generarían para comprobar ingresos no registrados en relación a un tope máximo igual al salario mínimo vital y móvil –SMVM-, si el SMVM se lo fragmentaría por hora para contener a aquellos que superan ese tope sólo mediante una sobrejornada laboral, si se contemplaría tamaño y composición de los hogares (hijos a cargo), y demás cuestiones por clarificar para determinar la población objetivo establecida en el decreto 1.602/09. Ciertamente es un hecho positivo el silencio de la reglamentación, pero no obsta para que por **otras vías se intente restringir la cobertura en función de la relación ocupacional de los padres y/o tutores**. Al respecto la puesta en marcha por parte de ANSES de la Libreta Nacional de la Seguridad Social, Salud y Educación para los menores incluidos en la Asignación “Universal” **parece ser un instrumento pensado**

⁹ Lozano, C.; Raffo, T.; Rameri, A. (2009): “¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura? Un análisis crítico de una medida que avanza pero se queda corta”. IDEF-CTA.

para restringir la cobertura, ya que como expresamente se señala¹⁰, “...cada mes, ANSES controla que los padres no hayan cambiado su condición laboral”. Lo expuesto supone de que a pesar de que la reglamentación no avance restrictivamente sobre el criterio de instrumentación del salario mínimo, este puede ser un mecanismo que por otras vías restrinja el carácter “universal” de la medida, empeorando el diseño del programa.

El otro punto positivo de la reglamentación, pero a medias porque también está mediado por la concepción de la registración, remite a la situación de las empleadas domésticas. No era un tema menor debido a la dificultad para avanzar en la registración de los trabajadores de este sector y el incipiente marco legal para protegerlos que recién en el año 2005 tomó impulso. Un programa de este tipo que excluyera a las empleadas domésticas del derecho a una asignación por hijo simplemente por estar registradas, como lo estipulaba el decreto original, *hubiese incentivado aún más la informalidad del sector* revirtiendo los efectos del blanqueo de este sector. Pero a pesar de que el Art. 4º las incluya, *lamentablemente aquí vuelve a aparecer la restricción por un tope máximo de ingresos igual al SMVM* limitando la entrada al programa sin importar que los niños, niñas y adolescentes de esas familias sean parte de la población excluida de una prestación a la niñez. *Este diseño no sólo genera situaciones de desigualdad sino que efectivamente alienta el trabajo en negro de las empleadas domésticas*, en la medida en que se van a dar casos como los ejemplificados a continuación: los hijos de una empleada doméstica con ingresos en blanco de \$1.501 no percibirán la AUPS, mientras que los hijos de una empleada que gane 1.400 sí. Si los hijos, del último caso, son tres percibirán estos un monto de \$540 en total. De esta forma el ingreso de esta familia será \$1.940 (\$1.400 sueldo y \$540 Asignación “Universal”), superior al de la registrada. A su vez, los problemas derivados por establecer el tope del SMVM se agravan si consideramos, por un lado, que el margen de acción que deja la no especificación del modo de instrumentar dicho tope no corre para el caso de las empleadas domésticas registradas (en tanto su salario figura en el aporte a la seguridad social) y por el otro, si consideramos que para las familias numerosas donde la jefa de hogar revista la categoría ocupacional de empleada doméstica registrada muy probablemente superen el salario mínimo simplemente para dar respuesta a las múltiples necesidades que corresponden con la dimensión de su hogar y no necesariamente por este hecho haber alcanzado un umbral adecuado de ingresos para la reproducción de su hogar. *Lo expuesto supone ya no cuestionar el carácter de universal que esta medida a todas luces no tiene, sino incluso aquel carácter en que se supone la política focalizada presenta ventajas, como lo es el hecho de privilegiar a las situaciones de mayor vulnerabilidad.* La dificultad de focalizar en contextos sociales de enorme carencia como el actual termina llevando a discriminaciones infundadas como la anteriormente expuesta.

Se esperaba que la reglamentación tuviera como criterio ampliar el universo de receptores en relación a lo establecido en el Decreto. *Lamentablemente, en algunos aspectos la reglamentación avanza con criterios restrictivos que no estaban presentes en el decreto.*

Leemos en el art. 2 de la resolución:

¹⁰ Ver en la página de ANSES el informe sobre la Libreta disponible en <http://www.anses.gob.ar/prensa/informes/AUH/Libreta%20AUH-Para%20Prensa.pdf>.

*“La Asignación Universal por Hijo para Protección Social será percibida por quien resulte titular, **cuando las personas a cargo** del grupo familiar sean monotributistas sociales, se encuentren desocupados o desempeñándose en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y siempre que no se encuentren alcanzados por alguna de las incompatibilidades mencionadas en el artículo 9° del Decreto N° 1602/09.”*

Si bien el contenido de este artículo pareciera no incorporar novedades con respecto a lo enunciado por el decreto que creó el programa, existe una diferencia que no es menor ya que no solamente debe ser el titular de la asignación el que se encuentre en las situaciones descriptas (monotributista social, desocupado, informal con ingresos por debajo del mínimo y sin percepción de cualquier tipo de prestación del Estado) **sino que también debe transitar por la misma situación la otra persona a cargo del grupo familiar**. Si bien lo descripto puede ser adecuado para los casos en los que el grupo familiar cuente con un trabajador formal que ya cobre la asignación familiar y por lo tanto no correspondería otra, **resulta peligroso** para los casos en los que una de las personas a cargo del grupo familiar no reúna ninguna de estas condiciones pero tampoco cobre asignación familiar por sus hijos **a pesar de que su cónyuge sí pueda ser un potencial titular**. Un ejemplo claro de esta situación se da en el caso de que el padre sea un monotributista común (sin llegar a ser un monotributista social ya que para ello no solo debe hallarse en la categoría más baja de ingresos sino que debe comprobar su situación de vulnerabilidad social) y como tal no esté incluido en el sistema de asignaciones familiares y que su mujer sea desocupada. En este caso los hijos de esta unidad familiar no recibirían ninguna asignación a pesar de que la madre cumpla con los requisitos pero el **padre esté excluido de cobrarlo** tanto en el sistema tradicional como en la nueva “universalización” planteada.

Lamentablemente, la guía de preguntas que confeccionó ANSES vuelve a darnos la razón sobre este punto. Una de las preguntas “frecuentes” según el organismo sería: “Estoy divorciado/separado de hecho/separado legalmente, y tengo la tenencia de mi hijo, pero mi ex pareja percibe alguna prestación contributiva o no contributiva ¿Puedo cobrar la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social?” y la respuesta es “No, porque **el menor no se encuentra desamparado, ni el grupo familiar desocupado**”. Si bien aquí sería otro ejemplo, ya que una de las personas no reuniría las condiciones por percibir una prestación del Estado (en nuestro primer ejemplo esa persona no reúne las condiciones por ser monotributista y por lo tanto perteneciente al segmento de la economía formal) lo que tienen en común es que mientras alguna de las personas del grupo familiar tenga una situación distinta a las categorías que el nuevo programa define (monotributo social, desocupación, informal por debajo del salario mínimo y sin prestaciones contributivas o no del Estado) **se considera que el grupo familiar no está desocupado y por lo tanto el niño no está desamparado**. Esta forma de operar del programa parte de un supuesto erróneo: La presente gestión gubernamental interpreta que quienes perciben los planes y programas sociales de los distintos niveles gubernamentales, no se encuentran desamparados; cuando, justamente, **perciben estos planes por su propia situación de vulnerabilidad** (estar en situación de pobreza, desocupado, etc.). Quizás pueda justificar su accionar sosteniendo que con la percepción de un plan, y con independencia del monto, el desamparo está siendo atendido, pero esto no obsta para que a este criterio le quede por demás excesivo el carácter de universal que se pretende dar a la asignación. **Lo peligroso de esta respuesta es la trampa y la confusión que se siembra cuando se nomina a una política como**

universal pero se aplica como focalizada y asistencial. Lo universal no distingue entre situaciones críticas de vulnerabilidad social porque reconoce la inclusión de todos sin excepciones, mientras que el carácter asistencial de una política brinda atención sólo a los casos de emergencia social y desamparo, focalizando allí con exclusividad. Una medida de carácter universal jamás exigiría que para su aplicación exista situación de desamparo porque su objetivo se define con independencia de la situación de desamparo. Más aún la universalidad, como se la entiende en la literatura sobre políticas sociales y como pretendemos utilizarla en nuestra propuesta, se asocia a la generación de un sistema de derechos y protección social ***que evite que se produzca el daño / desamparo***, mientras que una política asistencial, como la que aquí se encuentra en análisis, tiene lugar una vez que el daño ya ha sido causado (desamparo, vulneración de derechos, etc.). De este modo, el Estado Argentino espera que los derechos de sus habitantes sean vulnerados para asistirlos, cuando es su obligación protegerlos.

Otro de los aspectos negativos de la reglamentación es su artículo 9, leemos:

“Art. 9º — Cuando el grupo familiar se encuentre integrado por más de cinco (5) niños, adolescentes o discapacitados, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social será abonada considerando en primer término a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope de cargas familiares permitidas por el artículo 14 bis de la Ley Nº 24.714, incorporado por el artículo 5º del Decreto Nº 1602/09. Asimismo, la totalidad de los niños, adolescentes y/o discapacitados que conforman el grupo familiar deberán cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad exigidos por la presente reglamentación independientemente que los mismos generen derecho a la prestación”.

El artículo 9 de la reglamentación no sólo refuerza el carácter restrictivo del Decreto que crea la Asignación “Universal” al ratificar el número máximo de asignaciones por familias de hasta 5 hijos, sino que instrumenta un proceso de la discriminación por parte del Estado al interior del grupo familiar cuando esta tenga más de 5 hijos a cargo (primero los discapacitados y luego los de menor edad). Y para colmo, se ***obliga al conjunto de los menores del hogar (con independencia de percibir la asignación) de los requisitos de salud y educación que exige el programa.***

Nuevamente aquí encontramos diferencias entre los derechos de los menores según la categoría ocupacional de sus padres: si estos pertenecen al segmento formal del mercado laboral la asignación es para cada uno de los hijos sin que se les exija ninguna contraprestación; si acceden vía la asignación “universal”, la asignación es sólo hasta el 5to hijo, mientras que debe cumplir requisitos de salud y educación la totalidad de menores del hogar. ***No existe ninguna explicación racional que sustente esta diferencia, en términos de derecho.*** A su vez que como consecuencia de este límite aquellas familias con más de cinco hijos verán disminuido el monto de la prestación al ritmo que aumente la cantidad de niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad que constituyan la familia.

Lo expuesto se agrava al considerar lo estipulado por el artículo 24 de la reglamentación.

“Art. 24 —Para la percepción del VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que fuera reservado mensualmente, en virtud de las previsiones del inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24.714, el titular del beneficio deberá acreditar para los niños menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación. Para aquellos niños de CINCO (5) años o más deberá presentar además, la certificación que acredite el cumplimiento del ciclo escolar respectivo *en establecimientos públicos...*”

Como hemos señalado en el análisis del Decreto¹¹, la imposición de las contraprestaciones que la Asignación “Universal” establece ***sufre de un error conceptual al establecerse con carácter punitivo.*** La educación y la salud son derechos que ***debe garantizar el Estado y por lo tanto, reviste un acto discriminatorio sancionar a aquel que no puede efectivizarlo, máxime por cuestiones ajenas a su voluntad*** (no son pocas las causantes que impiden el normal acceso y están por fuera de la voluntad individual, como la falta de insumos de los hospitales, la falta de personal para dar servicio en tiempo y forma, la insuficiencia de vacantes en los colegios públicos, la escasa y deteriorada infraestructura pública de salud y educación en el lugar de residencia, el hecho objetivo de hogares que hace más de una década están sumergidos en la pobreza y la marginalidad extrema, etc.). ***Si el déficit que en materia sanitaria y educativa presenta nuestra sociedad no es sino responsabilidad del Estado, resulta absurdo penalizar a las personas que por acción/omisión de las políticas del Estado no tienen garantizado el acceso a estos derechos.*** Es inadmisibles que el Estado sancione cuando es el principal responsable de su incumplimiento; a su vez estas sanciones generan que no sólo esos chicos vean vulnerado su derecho a la educación y/o a la salud sino que también vean cercenado su derecho al ingreso, y en este último caso es el propio Estado quien explícita e intencionalmente lo vulnera al quitarle la asignación. Esta situación es tanto más grave para el caso de las familias numerosas de los grupos poblacionales más vulnerables: aquellos cuyos padres y/o tutores nunca ingresaron en los registros de ANSES (por haber transitado siempre la informalidad laboral) y que deben cumplir los requisitos sanitarios y educativos por la totalidad de sus hijos con independencia de que la asignación solo cubre hasta el 5to hijo. ***En este caso, la penalidad establecida estaría dejando afuera nuevamente al núcleo más duro de vulnerabilidad social de nuestros menores.*** Por supuesto que las políticas sociales deben ser solidarias en la concreción de los derechos sociales postergados. Por ende no está mal que en el marco de la Asignación por Hijo se busquen contraprestaciones que tiendan a garantizar la concreción de los mismos. Lo que está mal y es cuestionable es que se imponga requisitos distintos a los chicos en función de la categoría laboral de los padres y se penalice con la exclusión de la asignación frente a un déficit cuya responsabilidad es del Estado. ***La clave para resolver este dilema supone instituir el criterio de corresponsabilidad, donde el Estado es el garante de que las personas accedan a los derechos promoviendo efectivamente la concreción de los mismos.*** Resulta absurdo exigir el cumplimiento de los controles sanitarios y educativos de todos los hijos de quien recibe la nueva asignación familiar ***sin una estrategia pública de extensión de los servicios de salud y educación.*** Este criterio supone que si los menores no cumplen con los requisitos de salud y educación exigidos, el Estado debe proveer los mecanismos necesarios para garantizarlos, no castigarlos negándoles la asignación. La corresponsabilidad del Estado en garantizar estos derechos y evitar que se transforme en un mecanismo de penalización es una tarea distinta a la puesta en marcha de la

¹¹ Ver Lozano, C.; Raffo, T.; Rameri, A. *op.cit*

denominada Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Está bien que esta libreta exista pero no corresponde el castigo a los menores por no cumplir con los requisitos que constituyen derechos que el Estado debe garantizar. Este acto discriminatorio en términos conceptuales, que tiene su correlato en la subjetividad de los “beneficiarios” de la Asignación ni siquiera puede ser justificado por sus efectos positivos en el aumento de la matrícula escolar en tanto que no existe evidencia seria al respecto.¹² *Una verdadera estrategia para la efectivización de los derechos supone la existencia de Campañas Masivas de vacunación y escolaridad que acompañen la implementación del programa. Es la ausencia de estas campañas masivas, en el marco del criterio de registración de una política no-universal, la que termina dejando afuera al núcleo más duro de la vulnerabilidad social de nuestro país.*

En este marco, el condicionamiento a que la contraprestación educativa se realice exclusivamente en una escuela de gestión estatal **constituye un DISPARATE MAYÚSCULO**. Según trascendió la condición de establecer escuelas de gestión estatal como ámbito para el ejercicio de las contraprestaciones parte del supuesto de que es a esas escuelas donde asiste con exclusividad la población pobre. Sin embargo, este supuesto no se sustenta en la realidad: un estudio realizado da cuenta que para el año 2006 el 8,8% del primer quintil y el 26,7% del segundo asistían a escuelas de gestión privada¹³. Esta información se refuerza con los datos difundidos por las autoridades educativas de la Iglesia que calculan que unos 280.000 niños, niñas y adolescentes que perciben la AUPS la perderán por asistir a colegios de gestión eclesiástica y por lo tanto privada.¹⁴ Este tipo de condicionamientos supone, a su vez, que el Estado le coarta la libertad de elegir el tipo de educación religiosa que los receptores de la asignación quieren darles a sus hijos. A su vez, constituye una fuerte discriminación entre los menores que perciban la Asignación “Universal” y los hijos de los trabajadores formales a quienes no se les impone el tipo de establecimiento educativo al que deben asistir.

Por último, el artículo 24 ratifica el descuento del 20% del monto de la asignación hasta tanto se acredite el cumplimiento de los requisitos, sin que se establezca algún mecanismo que evite la pérdida del poder adquisitivo a que da lugar el aumento de precios del período.

En el marco del avance restrictivo de la reglamentación, el art. 5° establece que:

¹² No existen estudios consistentes que puedan dar cuenta del aumento de la matrícula a partir de la implementación de la AUPS, pese a la afirmación del Ministro Sileoni de que “se registró un incremento de 20 por ciento en la matrícula escolar, de acuerdo con cifras que surgen de un estudio de la Dirección Nacional de Información Educativa, (DINIECE)” (<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-143763-2010-04-12.html>); y de las afirmaciones de la propia Presidenta de la Nación que le atribuye no un aumento del 20 sino que del 25%. (http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=7133&Itemid=66). El informe citado por el Ministro de Educación no habla de un aumento ni del 20 ni del 25% sino que del 15,3% en promedio. Sin embargo, este número tampoco puede ser tomado como cierto, ya que el mismo surge de “estimaciones” resultantes de una encuesta telefónica a los directivos de las escuelas. A su vez, no solamente resulta poco rigurosa la metodología de recolección de datos sino que la muestra de 676 es poco representativa ante un universo total de más de 40.000 establecimientos. Por último cabe destacar que la imputación del aumento de la matrícula a la AUPS, no se trata de una imputación efectiva sino que de la *percepción* de los directivos respecto a los motivos del aumento, por lo cual no puede ser tomada como la razón de hecho. (http://www.me.gov.ar/me_prog/asignacionuniversal.html).

¹³ Gustavo Gamallo, Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006), Centro de Estudios en Políticas Públicas, 2008.

¹⁴ <http://www.clarin.com/diario/2010/04/19/um/m-02184029.htm>

“Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberá residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud”.

Nuevamente aquí aparecen los problemas que generan los límites impuestos a la prestación, intrínsecos a las políticas focalizadas y asistencialistas. En primer lugar, no queda claro cómo hará la autoridad de aplicación para comprobar la estadía de 3 años en el país por parte de quienes reclamen la Asignación. Si ***se decide operativizar esta categoría de exclusión nuevamente aparecerán situaciones de injusticia*** relacionadas a que no en todos los casos esta información podrá ser correctamente relevada.

Lo que sí está claro son las penalidades que se estipulan ante el incumplimiento de alguno de los requisitos que fija el programa. Así, leemos en el artículo 19:

“(…) Esta Administración Nacional efectuará controles o inspecciones tendientes a verificar el cumplimiento de las condiciones de pago previstas en la normativa vigente. Si se comprobare el incumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el artículo 6º del Decreto N° 1602/09, el titular perderá el derecho al beneficio y estará sujeto a las penalidades que le correspondan por falseamiento de declaración jurada, sin perjuicio de las sumas que pudieran serle reclamadas por cobro indebido.”

A los requisitos que en materia de salud y educación ya hemos analizado, se agrega la acreditación de identidad del titular y del menor mediante el DNI. En un país donde las propias autoridades reconocen que hay más 1.275.000 jóvenes que no tienen documento¹⁵, ***el requisito expuesto, en el marco de ausencias de campañas masivas de documentación supone castigar a aquellas personas que por un déficit del Estado no cuentan con la documentación que les corresponde.*** Nuevamente se trata de un criterio de registración que penaliza a los menores que viven en los hogares más vulnerables a donde no suelen llegar los derechos que el Estado debe garantizar.

Por otro lado, como en toda medida de carácter nacional son los convenios de adhesión con las provincias los que terminan por consolidar su carácter federal, el Art. 8º de la reglamentación incorpora la necesidad de celebrar los convenios de “colaboración mutua” con las provincias para contar con toda información pertinente ***registrada*** sobre las bases de datos a fin de trabajar con el mismo criterio que a nivel nacional centralizado en ANSES. Lo expuesto supone que a nivel provincial (al igual que como se viene haciendo a nivel nacional) ***se preseleccionarán los potenciales titulares a partir de los registros existentes en las bases provinciales*** con la dificultad ya mencionada de integrar al nuevo programa a quienes nunca han transitado por un empleo formal (y por ende no están registrados en las bases). ***Es decir se replica el criterio de registración a nivel provincial como modo de preselección de los “beneficiarios”.*** No obstante lo expuesto, el mismo artículo determina que hasta tanto se celebren estos *“convenios de colaboración mutua... el solicitante de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, deberá presentar ante las UDAI u Oficinas de Anses, certificación firmada por funcionario público provincial competente de la que surja si él,*

¹⁵ Ver el discurso de la Presidenta de la Nación el 14 de agosto del 2009 en ocasión de anunciar el Plan Ingreso Social con Trabajo, disponible en:
http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6305&Itemid=66

*o los integrantes de su grupo familiar, resultan beneficiarios o no de planes sociales”. Es decir, que aquellos que quisieran percibir la asignación no sólo tendrán que someterse a largas esperas frente a ANSES sino también frente a los Ministerios de Desarrollo Social Provinciales u oficinas competentes para solicitar el certificado exigido, en aquellas jurisdicciones donde no se hayan efectuado los convenios. De esta manera, una política que según las autoridades buscaría dignificar y fortalecer al grupo familiar termina por su diseño, resultante de su carácter focalizado e incompatible con otras prestaciones, teniendo **un alto “costo de oportunidad” para los potenciales receptores** y colocándolos en situaciones poco dignificantes como es pasar horas, y en varios casos días, para hacer los trámites necesarios para percibir la prestación y que deben demostrar que son desocupados, trabajadores informales y excluidos de demás prestaciones de “ayuda social”. **Son costos de oportunidad que una política universal minimiza al no querer los citados certificados.***

Un tema relevante que surge de la instrumentación de la Asignación “Universal” se percibe en la redacción del art. 21 de la reglamentación, que dice:

“Para el caso de la liquidación de los devengados correspondientes a los meses noviembre y diciembre de 2009, deberá preverse que se efectúen los descuentos que fueren pertinentes para evitar la doble percepción del "Programa Familias" perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la prestación que se reglamenta en la presente Resolución. A tales efectos deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar el pago sólo de las diferencias que correspondan en base a la información remitida por ambos Organismos.”

Comúnmente se entiende por doble percepción cuando se imputa **dos veces por el mismo concepto**. En este caso lo deseable de evitar por este artículo sería el pago doble en concepto de la asignación familiar por hijo. Ahora bien, quizá el Plan Familias del Ministerio de Desarrollo Social es asimilable a una asignación por hijo ya que si bien su carácter es asistencial y como tal se dirige a los grupos familiares de bajos recursos, su aplicación y por lo tanto el monto de ingreso transferido responde a la cantidad de hijos del titular. **Pero nada de esto sucede en el caso de los planes de empleo que tienen otro fin**. El hecho de que, debido al escaso cupo que generalmente tienen los planes sociales focalizados, los desocupados con hijos tienen prelación sobre el resto de los desocupados, no significa que el ingreso que dicho plan provee esté dirigido a la niñez de sus hijos. Por lo tanto, descontar el ingreso de la asignación familiar al monto de los planes de empleo “para evitar la doble percepción” es en realidad desatender la contención social al desocupado para atender al derecho de un ingreso a la niñez de sus hijos. **No es doble imputación sino sustitución de planes lo que se opera por el modo en que se instrumenta la Asignación “Universal”** (punto que desarrollaremos en el siguiente apartado).

Por último, hay una leve aclaración en las fuentes de financiamiento, dice el artículo 27.

*“Art. 27. — Entiéndese como rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto N° 897/07 y sus modificatorios, en los términos del Artículo 5° inciso c) de la Ley 24.714, incorporado por el Artículo 3° del Decreto 1602/09, los intereses y dividendos **efectivamente realizados y***

percibidos de la totalidad de las inversiones del FGS, sin que se puedan considerar las diferencias de precios producto del cambio en las cotizaciones o ajustes de capital. La determinación de los intereses y dividendos en efectivo realizados y percibidos se establecerá en el mes calendario siguiente al de su efectiva percepción”

Esta redacción tiende a discrecionalizar el aporte que pueda realizar los rendimientos de los activos acumulados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Los mismos financiarán a la Asignación “Universal” en la medida en que sean **efectivamente realizados y percibidos**. Dado que la efectividad de la realización y percepción de los rendimientos es un asiento contable que introduce la autoridad de aplicación, será ella quien decida cuándo estos rendimientos serán destinados a cubrir las necesidades de financiamiento de la medida. Conociendo la historia reciente de la administración del FGS, que ha financiado el pago de deuda a los acreedores así como las inversiones del capital concentrado (automotrices fundamentalmente), ***lo más probable es que el financiamiento termine descansando enteramente en los recursos del sistema previsional (aportes y contribuciones) consolidando el esquema de transferencia de recursos entre pobres. Dicho en criollo, son las jubilaciones de miseria (el 80% de los jubilados cobra el haber mínimo de \$895,15) las que terminan financiando la asignación “universal” a los menores.***

III. LA CONTRACARA DE LA EXTENSIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES: REFORMULACION Y BAJAS DE OTROS PLANES SOCIALES

Finalizando el año 2009 y comenzando el 2010 se instaló un cuadro de conflictividad social en el marco de sucesivos anuncios de nuevos programas sociales. Además de la Asignación “Universal” y con anterioridad, la Presidenta lanzó un programa nuevo denominado “Ingreso Social con Trabajo” o “Argentina Trabaja” bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social que tiene por objeto la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas con el desarrollo de la infraestructura social y el trabajo comunitario en asentamientos del conurbano bonaerense con el que se esperaba crear un total de 100.000 nuevos puestos de trabajo en el área metropolitana con un crédito fiscal de \$1.500 millones. Sin embargo desde su implementación, desde diversas organizaciones sociales que trabajan en la problemática del empleo autogestionado han venido realizando una serie de reclamos originados en el carácter selectivo del acceso al programa privilegiando a aquellas organizaciones afines al gobierno. *Lo expuesto estaría reflejando el carácter de control y disciplinamiento social que esta política representa al interior de la estrategia oficial.*¹⁶

A los reclamos asociados al Programa Argentina Trabaja se sumó una nueva denuncia por parte de estas mismas organizaciones sociales relacionada con la AUPS ya que actualmente, según estas denuncias, *se estarían dando de baja a nada menos que 700.000 planes sociales como efecto de la aplicación de la Asignación “Universal”.*

Desde la información presupuestaria disponible, todavía no es posible corroborar estas denuncias porque la ejecución del presupuesto publicada (en la que se detallan las metas físicas) corresponde al 4to trimestre 2009 y no reflejan los últimos acontecimientos. Sin embargo, se pueden observar algunos procesos que dan cuenta de la dimensión de lo que está sucediendo:

- 1) *Se aceleró el proceso de desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar iniciado en el 2006.* La única información actualizada al día que presenta el Ministerio de Trabajo es sobre la cantidad de titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJHD), uno de los programas de transferencia de ingresos para desocupados más importante de la post-convertibilidad por su alcance de casi 2 millones de personas en el 2003. Al 2009 este programa incidía en 355 mil titulares. Sin embargo, al día 15 de abril del 2010 el número total de personas

¹⁶ Por tal motivo el año 2010 comenzó con cortes de ruta, de avenidas y calles, marchas, protestas y acampes en la puerta del Ministerio de Desarrollo Social que superaban, en la mayoría de los casos, las 10 mil personas. Las organizaciones involucradas en estos reclamos fueron la Corriente Clasista Combativa, el MST Teresa Vive, Polo Obrero, Barrios de Pie, el Frente Darío Santillán, el FOL, el MTD Aníbal Verón, el Movimiento de Unidad y Lucha y la Federación de Organizaciones de Base. La calma se sucedió luego de arduas negociaciones con funcionarios del ministerio para ampliar la inclusión al programa pero duró poco ya que inmediatamente comenzó a trascender que a pesar de la inscripción el plan estaba en parte inactivo (sobre todo para este conjunto de personas) sin fondos girados e imposibilitando comenzar con el trabajo. Ver “Los piqueteros anti K cortaron otra vez la Avenida 9 de Julio” del 15/01/2010, diario Clarín y “Ya hay más de 100.000 inscriptos” del 12/02/2010, diario Página 12.

que continúan en el mismo es exactamente 19.643 de los cuales 678 están siendo observados, razón por lo cual no perciben la transferencia de ingresos.

La causal de una merma de esta magnitud, si bien ya existía previamente una tendencia a desarticular el programa, se encuentra en el marco de la nueva Asignación por hijo. Por tal motivo fue que la Secretaría de Empleo elaboró la Resolución N° 1.063/09 con la que da comienzo a un proceso de “actualización de información” con vencimiento al 6 de enero de 2010 ***para suspender los pagos a aquellos que no fueron traspasados automáticamente a la Asignación “Universal” o que no se hayan dado de baja*** (también de manera automática) ***por comprobar incompatibilidades de la Asignación con el mismo PJyJHD de manera que terminen por migrar al Seguro de Capacitación y Empleo, a la Asignación “Universal” o a la nada misma.***

Como ejemplo de esto podemos citar a un comunicado emitido por la Secretaría de Acción Social de Municipalidad de Lincoln de la Provincia de Buenos Aires¹⁷ que ***como consecuencia de haber firmado el convenio de adhesión para ingresar al programa nacional de la AUPS expresa claramente la intención de desarmar este programa:*** “De esta manera, a corto plazo la población del PROGRAMA JEFES DE HOGAR quedará reducida a aquellos que no puedan acceder a la AAUU o al SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO, que en principio serían a) los titulares de pensiones no contributivas por ser madre de 7 o más hijos, b) los titulares de pensiones por invalidez y c) los beneficiarios del PLAN MAYORES”.

- 2) ***Se comenzó un proceso de desarticulación del Programa Empleo Comunitario (PEC).*** El PEC atendía al año 2009 a poco más de 460 mil desocupados y se había convertido, luego de la desarticulación Plan Jefes, en el plan de mayor alcance de transferencia de ingresos a los desocupados. Sin embargo, la Resolución 340/2010 del Ministerio de Trabajo con fecha del 25 de marzo, establece que se fije como fecha límite el día 30 de septiembre de este año para que las personas incluidas en este programa migren al Seguro de Capacitación y Empleo (aquellas que tengan más de 25 años) o al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (los menores de 25 años con estudios incompletos). ***A su vez aclara en su art. 8 que las vacantes que pudieran generarse en el PEC no podrán ser objeto de reemplazo por parte de los organismos ejecutores.***

Al igual que con el PJyJHD se realiza una revisión automática del padrón para comprobar la posibilidad de que los titulares pasen a la AUPS, sean rechazados de ambos (AUPS y PEC) o se queden transitoriamente, en el caso del PEC, hasta finales de septiembre como lo establece la resolución. Esta situación también se expresa claramente en nuestro ejemplo municipal anterior: “Los beneficiarios del PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO rechazados para la Asignación Universal por Hijo, serán reasignados del PEC cuando la causal de rechazo de la ANSES sea algunas de las incompatibilidades previstas para su participación en el PEC, con la siguiente leyenda: Incompatibilidad informada por la ANSES (AAUU). Continuarán liquidándose a los beneficiarios del

¹⁷ El comunicado proviene de la Secretaría de Acción Social de la Municipalidad de Lincoln. El link es: http://www.lincoln.gov.ar/popup_textos_mun.php?articulo_id=4453&categoria_id=1&PHPSESSID=884b422a4be9a12fc0802a84a658fde2.

PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO respecto de los cuales: A) la causal de rechazo para la asignación no configure una causal de baja para el PEC y B) aquellos respecto de los cuales la ANSES no haya informado si fueron rechazados o aprobados para la AAUU”.

- 3) ***El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) quedará, junto con el Programa Argentina Trabaja, como el principal plan de transferencia de ingresos a los desocupados y como el programa receptor de algunos titulares del PJyJHD y del PEC producto de la desarticulación de los mismos.*** La particularidad del SCyE radica en que la “depuración” del padrón de titulares de este programa se da automáticamente cada dos años.

El comunicado de acción social de la Municipalidad que usamos como ejemplo para describir el destino de los planes sociales a partir de la AUPS remarca una diferencia crucial entre el SCyE y los demás planes: la posibilidad que se brinda a los titulares del SCyE para optar entre la AUPS y el mismo ya que para acceder a la nueva asignación por hijo el titular debe solicitar su desvinculación. Textualmente, el comunicado aclara que “de no tramitar su renuncia el asegurado, se continuará liquidando la prestación en el marco del SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO, la cual tendrá ***preeminencia*** sobre la AAUU para la ANSES”.

Esta información junto con la expresada anteriormente acerca del desvío de los titulares del PEC y del ya reducido PJyJHD al Seguro de Capacitación confirma la intención ***de sostener a este último como la política de ingreso destinada al sector desocupado e informal de la economía.*** A este instrumento se le agregaría el Programa Argentina Trabaja que comienza a tomar protagonismo como si se tratara de un novedoso diseño en material de política de empleo, aunque actualmente sólo está acotado principalmente al área metropolitana y su formato continúa reproduciendo las fallas de los programas focalizados. El “boom” de este tipo de programas destinados al empleo autogestionado iniciado en el 2003 no ha revertido ***la fragmentación social existente, limitándose a brindar ayuda social para el funcionamiento de una economía subyacente y para pobres sin invertir ni esfuerzos ni los recursos necesarios para integrar a este sector de desocupados al sector productivo existente, o bien para transformarlo, junto a otros actores, en un sector clave del reordenamiento económico que nuestra sociedad merece.***

Una reconfiguración de tal magnitud no debe ser pasada por alto, ya que los recortes de los planes de empleo como consecuencia de la implementación del programa de Asignación familiar por hijo supone que la población ***debe resignar el derecho a recibir un ingreso por su condición de desempleado, por el derecho que sus hijos tienen de transitar una niñez con condiciones materiales mínimas, cuando ambos derechos deben ser garantizados por el Estado***¹⁸. Lo expuesto es tanto más grave en el marco de un contexto social signado por el deterioro de los efectos sociales favorables del actual esquema económico. En efecto, a diferencia del proceso de desmantelamiento del Plan Jefas y Jefes en el período 2003 – 2007, donde la economía crecía reduciendo el desempleo y mejorando (tibiamente por cierto) la distribución del ingreso, en la

¹⁸ Cabe aclarar que el Programa Argentina Trabaja es el único que no presenta incompatibilidades para la percepción de la AUPS.

situación actual venimos de un proceso donde el empleo creció cada vez menos desde el 2007 hasta una incipiente reducción neta del mismo a finales del 2009¹⁹, en el marco de un deterioro de la distribución como consecuencia de los efectos regresivos del ajuste inflacionario en curso. *Se trata de un contexto signado por la crisis de los efectos sociales positivos del esquema económico donde la reformulación y bajas de planes no pueden producir otra cosa que conflicto social.*

Debido a la injusticia que reviste esta situación es que nos resulta imprescindible en el presente análisis realizar una estimación del efecto que produce la retirada de la intervención estatal en algunas áreas importantes de la protección social. Pero ante la falta o el ocultamiento de la información pública es que nos vemos obligados a realizar la reconstrucción de un escenario factible que puede estar desarrollándose en este marco. Así, sólo trabajaremos con la información disponible e inferencias que realizaremos a partir de ella y que explicaremos a continuación:

- 1) Un dato cierto es la cantidad actual de titulares del PJyJHD que como hemos adelantado son apenas 19.643. Este número implica sólo en este programa una caída de 335.819 planes que pudieron tener como fin dos destinos posibles: pasar a la AUPS o quedar fuera de todo tipo de protección.
- 2) Según hemos expresado anteriormente, se establecen los mecanismos necesarios para desarticular el PJyJHD y el PEC, traspasando el núcleo duro de ambos al SCyE²⁰. Estimamos que 695 mil menores han ingresado a la AUPS automáticamente porque sus padres que recibían un plan de empleo calificaban para esta nueva asignación (ver cuadro N ° 4). Este total de niños equivalen a aproximadamente 347 mil titulares (a razón de 2 pibes por titular) que forman parte de las bajas de los planes sociales. Así es que, como ejercicio de estimación, consideramos que los 347 mil titulares traspasados a la AUPS se distribuyen en forma homogénea en partes iguales entre los que provenían del PEC y del PJyJHD. No le asignamos traspasos del SCyE (aunque pueda ocurrir) dado que el trámite es más largo porque requiere de una renuncia expresa del titular, no siendo automático como en los otros dos planes.
- 3) El Boletín Oficial del día 5 de marzo de 2010 en el que se suspende el pago a 50.000 planes jefes y jefas de hogar por no tener datos actualizados para poder migrar (al SCyE o a la AUPS) es una clara evidencia de que existe un caudal importante de bajas en planes que no encuentran su correlato de protección en el nuevo programa (Ver ANEXO V).
- 4) Anteriormente hemos explicado la reformulación del Plan Familias a partir de la cantidad de niños que continúan en el mismo, han traspasado a la AUPS o se han quedado sin cobertura. Para este análisis sobre la cantidad de planes sociales que se dan de baja es necesario realizar lo mismo pero en términos de titulares del plan, es decir, en la mayor parte de los casos, en términos de cantidad de madres. Así, resulta que anteriormente al anuncio de la AUPS se asistía a 750.000 madres, y luego de ponerse en marcha esta medida sólo quedan 30.000.

¹⁹ Según los datos del INDEC durante el año 2009 la cantidad de desocupados se incrementó en más de 200 mil personas.

²⁰ Entendemos que el núcleo duro del PJyJHD y del PEC está integrado por aquellos titulares que permanecen en los mismos por no haber podido migrar a otros planes.

La diferencia radica en el traspaso de 491 titulares a la AUPS y *en la baja de 230 mil titulares del Plan Familias que han quedado excluidos de todo marco de protección social*

- 5) La cantidad de titulares que cobraban Pensiones No Contributivas para Madres de 7 o más hijos (PNC) al año 2009 fueron, según la ejecución presupuestaria al 4to trimestre 2009, exactamente 235.077. Sin embargo, el informe elaborado por ANSES al mes de febrero 2010 analizando los tipos de coberturas a la población menor de 18 años indica que 783.686 de niños estaban cubiertos por pensiones no contributivas, siendo que de ellos 687.983 correspondía a la PNC para madres de 7 o más hijos. Respetando la proporción niños / titulares existente en el año 2009, inferimos que luego de la AUPS la cantidad de titulares que continúan en este programa son 155.742 suponiendo que absolutamente todas las bajas fueron traspasadas a la AUPS.

En el cuadro N ° 10 presentamos el detalle de los traspasos por titulares de planes que hemos estimado.

Cuadro N ° 10: Titulares de los principales planes de transferencia de ingresos del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Desarrollo Social. Situación anterior vs. posterior a la implementación de la AUPS.

	2009	Luego de AUPS	Caída
Plan jefes y jefas de Hogar *	355.462	19.643	335.819
PEC y otros residuales **	461.326	287.587	173.739
Seguro de Capacitación y Empleo ***	132.216	132.216	0
Planes de transferencia de ingresos por desempleo	949.004	439.446	509.558
Plan Familias *	750.000	30.000	720.000
PNC Madres y 7 o más hijos	235.077	155.742	79.335
Principales planes sociales	1.934.081	625.188	1.308.893

* Son los únicos planes de los que disponemos información acerca del alcance de la cobertura actual (es decir luego de la AUPS)

** Se estimó la situación posterior a la AUPS suponiendo que los traspasos a la misma que provenían de planes de empleo se concentran en partes iguales entre el PEC y el PJyJHD. Por lo tanto, al no tener en cuenta la cantidad de casos que se han dado de baja del PEC y tampoco se han incluido en la AUPS estamos sobreestimando el nivel de cobertura actual de este programa.

*** Lo mantenemos igual porque al ser el único plan de empleo que requiere de una notificación de parte del titular para renunciar al mismo (sin que esto ocurra con el resto de los planes que se están desarmando) consideramos que el ingreso a la AUPS es más lento que en el resto de los casos. Al no disponer de información lo dejamos constante.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Así, la cantidad de bajas de los principales programas de transferencia de ingresos la estimamos en 1.308.893 titulares. Este número sería mayor si consideramos los casos del PEC o del SCyE que se cayeron de los mimos y no fueron incluidos en la AUPS, que sabemos que existen por medio de las denuncias de las organizaciones sociales y por medio de los comunicados de las municipalidades pero no tenemos información acerca de su magnitud. Por lo tanto si al 1,3 millón de bajas se lo desagrega de acuerdo a aquellos que continúan de algún modo insertos en el marco de protección social (a pesar de que para ello hayan resignado un derecho por otro) y los que fueron excluidos, nos encontramos frente a un cuadro en el cual 918 mil titulares fueron traspasados a la Asignación “Universal” (de los cuales 350 mil provinieron de planes de empleo, cerca

de 500 mil del Plan Familias y casi 80 mil de Madres de 7 o más hijos), *mientras que más de 390 mil titulares (sin contar, como dijimos anteriormente las bajas del PEC y del SCyE) quedaron fuera del sistema (de los cuales 230 mil eran beneficiarios del Plan Familias y 160 mil de planes de empleo)* (Ver cuadro N° 11).

Cuadro N° 11: Cantidad de planes sociales que se dieron de baja según continúen bajo algún marco de protección social.

Caída de planes por pasar a la AUPS	917.822
Caída de planes de empleo con traspasos a AUPS	347.479
Caída del Plan Familias con traspasos a AUPS	491.009
Caída del PNC para Madres de 7 o más hijos con traspasos a AUPS	79.335
Caída de planes que quedan fuera del marco de la protección social	391.071
Caída de planes de empleo sin traspasos a AUPS (PJJH)	162.080
Caída de plan familia sin traspasos a AUPS	228.991
Total caída de planes	1.308.893

* Dato de mínima ya que sólo tenemos información de las bajas del programa jefes y jefas de hogar. Al incorporar las correspondientes al resto de los planes de empleo esta cifra sería aún mayor.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

La sustitución y baja de planes produce un importante ahorro fiscal de recursos que estaban previstos en el Presupuesto 2010. Para estimar dicho impacto presentamos en el cuadro N° 12, la cantidad de “beneficiarios” y montos de transferencia por plan prevista en el Presupuesto 2010 y el que resulta luego del efecto de sustitución y baja a que da lugar la implementación de la Asignación “Universal”.

Cuadro N° 12: Beneficiarios y montos transferidos por planes sociales. Presupuesto 2010 y estimación con el impacto de la Asignación “Universal” en los planes.

Planes	Presupuesto 2010			Año 2010 (hipotético con las bajas)		
	Cantidad	Monto mensual de la prestación	Gasto anual	Cantidad	Monto mensual de la prestación	Gasto anual
Plan Jefes de Hogar	355.462	150	639.831.600	19.643	150	35.357.400
Seguro de Capacitación y Empleo	132.216	225	356.983.200	132.216	225	356.983.200
PEC *	461.326	150	830.386.800	287.587	150	388.242.113
Plan Familias	750.000	El monto varía según el tamaño del hogar	1.526.267.000	30.000	El monto varía según el tamaño del hogar	67.981.836
PNC Madre 7 o más hijos	304.742	895	3.272.929.080	155.742	895	1.672.670.129
Inversión en estos planes sociales	2.003.746	-	6.626.397.680	625.188	-	2.521.234.678

*El gasto anual que insumirá el PEC durante el 2010 se realizó teniendo en cuenta la cantidad estimada luego de la AUPS por los nueve meses que durará el programa según la Resolución 340/2010 del Ministerio de Trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

En el cuadro N ° 13 se puede observar el ahorro fiscal por plan social a que da lugar el efecto de sustitución y baja de planes que produce la particular implementación de la Asignación por Hijo. *En total son más de \$4.100 millones los recursos presupuestarios que se ahorran por el efecto en la reformulación de los planes sociales.*²¹

Cuadro N ° 13: Liberación de recursos provenientes de las bajas en los planes sociales de la Administración Pública Nacional.

	Presupuesto 2010 / Ejecución 2009	Año 2010 (hipotético con las bajas)	Liberación de recursos
Plan Jefes de Hogar	639.831.600	35.357.400	604.474.200
Seguro de Capacitación y Empleo	356.983.200	356.983.200	0
PEC	830.386.800	388.242.113	442.144.688
Plan Familias	1.526.267.000	67.981.836	1.458.285.164
PNC Madre 7 o más hijos	3.272.929.080	1.672.670.129	1.600.258.951
Inversión en estos planes sociales	6.626.397.680	2.521.234.678	4.105.163.002

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

El ahorro de recursos es una parte significativa de los requerimientos financieros de la Asignación por Hijo. Al respecto, tampoco aquí hay datos certeros sobre el monto que se tiene previsto erogar. Al momento en que se anunció la medida, las fuentes oficiales (los discursos de la Presidenta y el Ministro de Economía) señalaban que el monto del plan estaba en el orden de los \$10.500 millones. En las últimas presentaciones del Ministro de Economía, se hace referencia a un monto de \$8.400 millones. Por último, si tenemos en cuenta que a Marzo se tienen cubiertos a casi 3,4 millones de menores, y dado el estancamiento en la cobertura del programa, el costo de otorgar \$180 a los actualmente cubiertos no supera los \$7.400 millones. En este marco el ahorro de recursos provenientes de los otros planes sociales representa entre el 40%, 49% y 55% respectivamente de los montos previstos en las distintas estimaciones de la Asignación por Hijo. De este modo se producen 2 efectos:

- a) *Al no traspasarle los recursos que previamente se destinaba a programas sociales dirigidos a la niñez, el financiamiento de la Asignación recae completamente en los recursos provisionales del ANSES; operándose una sustitución de las fuentes de financiamiento (recursos presupuestarios destinados a los pibes dejan de estarlo)*
- b) *La inversión social neta se reduce sustancialmente limitando los efectos que en materia de recomposición social y económica pueda tener esta medida,* temáticas a las que nos abocamos en los puntos siguientes.

²¹ Recientemente, la decisión administrativa N° 285/2010 de la Jefatura de Gabinete dispone la modificación de la distribución del Presupuesto 2010, en donde, entre otros ajustes se dispone la transferencia de \$671 millones del Plan Familias, reconociendo en parte lo expuesto en esta sección. Más allá de lo dispuesto por la norma citada, el número final de ahorro de planes se tendrá una vez finalizado la ejecución presupuestaria del 2010.

IV. EL IMPACTO DE LA ASIGNACIÓN EN MATERIA DE POBREZA E INDIGENCIA. EL IMPACTO INFLACIONARIO

El problema social más grave que tiene nuestro país es la pobreza. Se trata claro está de un fenómeno que reconoce múltiples dimensiones, siendo la insuficiencia de ingresos una de ellas. *Somos conscientes de que una medida sola no es capaz de resolver una problemática como la pobreza, pero estamos convencidos que políticas verdaderamente universales con montos adecuados son la clave para revertir, junto a otras políticas (y en primer lugar la reforma productiva), este verdadero flagelo social.* Por tal razón en este acápite evaluamos el posible impacto de esta medida en el cuadro de pobreza por ingresos vigente.

En el informe elaborado por ANSES se presenta información acerca de la distribución de las incorporaciones al programa por provincia. De este modo es posible analizar el alcance federal que tiene hasta el momento la nueva prestación en el marco del contexto de pobreza que atraviesa cada una de las jurisdicciones. Tener una mirada más completa obligaría a contar con información (que obviamente no está disponible) a nivel provincial sobre cada uno de los sistemas para el pago de asignaciones familiares con los que cuenta cada jurisdicción. Claro ejemplo del heterogéneo tratamiento para la protección a la niñez a nivel nacional lo hemos expuesto en el acápite 2do de este material, y se expresa en la situación por la que atraviesan los empleados del sector público y municipal como los jubilados y pensionados de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego). En el cuadro N° 14 presentamos el alcance del programa por provincias conjuntamente con los datos del total de menores y menores pobres de cada una de ellas.

Cuadro N° 14: Cantidad de menores cubiertos por el programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social según los últimos informes de ANSES. Año 2010.

Provincias	Menores de 18 años	Menores de 18 años pobres	Tasa de Pobreza en la población menor de 18 años	Población menor de 18 años cubiertos por la asignación	Impacto de la medida oficial en el total de menores pobres	Impacto de la medida oficial en el total de menores
Ciudad de Buenos Aires	761.028	229.273	30,1%	103.143	45,0%	13,6%
Buenos Aires	4.880.464	2.338.814	47,9%	1.109.647	47,4%	22,7%
Catamarca	162.319	91.700	56,5%	75.421	82,2%	46,5%
Córdoba	1.054.874	513.228	48,7%	281.112	54,8%	26,6%
Corrientes	405.115	251.428	62,1%	112.834	44,9%	27,9%
Chaco	432.698	292.260	67,5%	154.163	52,7%	35,6%
Chubut	166.417	38.630	23,2%	27.538	71,3%	16,5%
Entre Ríos	444.796	232.247	52,2%	102.582	44,2%	23,1%
Formosa	236.148	152.790	64,7%	82.200	53,8%	34,8%
Jujuy	279.403	168.400	60,3%	81.736	48,5%	29,3%
La Pampa	110.722	38.245	34,5%	22.998	60,1%	20,8%
La Rioja	134.733	68.591	50,9%	31.521	46,0%	23,4%
Mendoza	605.559	274.849	45,4%	156.304	56,9%	25,8%
Misiones	478.792	292.924	61,2%	125.838	43,0%	26,3%
Neuquén	202.672	89.546	44,2%	39.114	43,7%	19,3%
Río Negro	210.838	92.872	44,0%	49.945	53,8%	23,7%
Salta	530.602	293.190	55,3%	156.224	53,3%	29,4%
San Juan	266.026	140.551	52,8%	71.604	50,9%	26,9%
San Luis	171.883	89.547	52,1%	19.920	22,2%	11,6%
Santa Cruz	87.476	12.498	14,3%	10.900	87,2%	12,5%
Santa Fe	1.022.864	455.319	44,5%	280.245	61,5%	27,4%
Santiago del Estero	348.370	235.661	67,6%	123.439	52,4%	35,4%
Tierra del Fuego	50.593	6.155	12,2%	5.954	96,7%	11,8%
Tucumán	561.298	301.846	53,8%	160.163	53,1%	28,5%
Total menores de 18 años	13.605.690	6.470.008	47,6%	3.384.545	52,3%	24,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC e Informe realizado por ANSES.

Conviene aclarar que las dos últimas columnas del cuadro N° 14 constituyen un estimador o un acercamiento para analizar la capacidad de respuesta del nuevo programa con respecto a la magnitud que tiene el problema de la pobreza en los menores en cada realidad provincial. Ahora bien, tal cuestión no necesariamente significa en la práctica que el impacto en la población pobre sea tan pleno como lo indican estos porcentajes.

La información del cuadro permite observar que los 3,4 millones de menores alcanzados por el nuevo programa equivalen al 25% del total de menores y al 52,3% de los menores pobres. Es decir, potencialmente el programa tiene capacidad de incidencia en poco más de la mitad de los menores pobres. Obviamente que se trata de un efecto positivo pero hay que tener presente que: 1) *queda afuera la otra mitad de los menores pobres*, 2) la reglamentación analizada es clara en mostrar que el criterio de registración vigente supone limitar la posibilidad de acceder al plan al núcleo más duro de la pobreza, es decir *los que quedan afuera, son los más pobres entre los pobres* y 3) según lo ya

reseñado, el nuevo programa *supone reformular planes por lo que el impacto neto de transferencia de ingresos es menor*, ya que hay que descontar lo que previamente se recibía por otro plan.

Las realidades provinciales varían según de cual se trate pero se observa que aquellas que registran una elevada capacidad de respuesta (entre el 60% y 100%) no son justamente las que sufren más gravemente el flagelo social de la pobreza en la población menor. Las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego con índices de pobreza inferiores al 23% tienen un impacto de la AUPS equivalente al 71%, 87% y 97% de su población más necesitada. Mientras que provincias como Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones y Jujuy en las cuales más del 60% de los niños son pobres, el impacto del nuevo programa supera apenas el 50% en algunos casos, cuando no es inferior.

Precisar el probable impacto en la pobreza por ingresos y su núcleo más duro (la indigencia) obliga a considerar los correspondientes umbrales de ingresos que se requieren para superar dichas situaciones. A nadie se le escapa que en el marco de la imprevista intervención del INDEC, las líneas de pobreza e indigencia oficiales reflejan solamente el mundo de fantasía de la conducción del organismo de estadísticas pública, y por lo tanto, en modo alguno pueden tomarse seriamente como los umbrales que definen la pobreza y la indigencia por ingreso. Una estimación más razonable la encontramos en la serie de inflación que mensualmente publica el Centro de Estudios Buenos Aires City²². Actualizando la Canasta Básica Total para una familia tipo (compuesta por matrimonio y 2 hijos menores) del INDEC previo a la intervención con la estimación de precios del centro de estudios citado, se obtiene una línea de pobreza de \$2.114,6. Según el informe de ANSES, la transferencia promedio de ingresos por hogar de la AUPS es de \$288 equivalente a dos asignaciones por hijo (con el descuento del 20% respectivo). Por lo tanto la Asignación instrumentada permitirá salir de la pobreza a aquellos hogares que recibiendo la transferencia promedio, tengan ingresos equivalentes a no menos de \$1.826,6. Sin embargo, el nivel de ingresos promedio del estrato bajo (40% de la población, donde se ubican los pobres, ya que la tasa de pobreza está en torno del 30%) es de \$1.286,25. ***Se trata de un ingreso promedio que es un 30% inferior al que se necesita para que la implementación de la Asignación permita salir de la pobreza.*** Por ende, es muy difícil que la Asignación, aún cuando llegue a los hogares pobres, les permita salir de la pobreza. La razón radica en que el monto transferido es insuficiente al necesario para superar el umbral de pobreza. Más aún, considerando que la AUPS pone un límite salarial igual al mínimo (hoy de \$1.500) para incluir a los trabajadores informales, queda ***claro que la transferencia de ingresos instrumentada, importante sin dudas, no alcanza para revertir el cuadro de pobreza vigente*** (Ver cuadro N° 15).

²² Se trata de un centro de estudios perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, que bajo la conducción de la directora del IPC del INDEC previo a la intervención oficial publica mes a mes su estimación de inflación. Para ver la serie y detalles de la metodología consultar: <http://sites.google.com/site/bsascity/prensa>

Cuadro N ° 15: Valor de la CBT (estimación a Marzo 2010), transferencia media de ingresos por hogar de la AUPS, necesidad de ingresos del hogar para superar situaciones de pobreza vs. ingreso medio de los hogares más pobres.

Variable	Montos
CBT (familia tipo)	2.114,60
Transferencia De Ingresos Promedio AUPS	288,00
(I) Ingreso necesario para superar pobreza con la AUPS	1.826,60
(II) Ingreso medio total familiar del estrato bajo (del 1º al 4º decil) *	1.286,25
Diferencia porcentual entre (I) y (II)	-29,6%

* Surge del informe de prensa sobre la Distribución personal del Ingreso al IV trimestre 2009.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Obviamente, que si se replica este ejercicio siguiendo los datos del INDEC, los resultados son muy opuestos. Dado que la línea de pobreza para la familia tipo está en el orden de los \$1.150; con la transferencia promedio de \$288 por hogar de la asignación, aquellos hogares con ingresos por encima de \$860, estarían en condiciones de superar la pobreza. Dado que los hogares del estrato bajo perciben un nivel de ingresos promedio de \$1.286, que es un 50% superior al necesario para que los hogares recibiendo la asignación superen el umbral de pobreza, en este caso, según las estadísticas oficiales (que algunos estudios pseudos académicos reproducen acriticamente) la Asignación instrumentada tendría un potencial significativo para reducir la pobreza por ingresos.

En rigor, lo expuesto para las estadísticas oficiales se ajusta más adecuadamente para aquellos hogares que están bajo el umbral de indigencia. Según nuestros criterios de estimación, la Canasta Básica de Alimentos (CBA) que define la línea de indigencia para la familia tipo, está en el orden de los \$1.370 (que es inclusive más alta que la línea de pobreza oficial). En este caso, el ingreso promedio de los hogares del estrato bajo está un 20% por encima del ingreso que se precisa para que recibiendo la transferencia promedio el hogar pueda superar la línea de indigencia (Ver cuadro N° 16).

Cuadro N ° 16: Valor de la CBA (estimación a Marzo 2010), transferencia media de ingresos por hogar de la AUPS, necesidad de ingresos del hogar para superar situaciones de indigencia vs. ingreso medio de los hogares más pobres.

Variable	Montos
CBA	1.368,90
Transferencia de Ingresos Promedio AUPS	288,00
(I) Ingreso necesario para superar la indigencia con la AUPS	1.080,90
(II) Ingreso medio total familiar del estrato bajo (del 1º al 4º decil)*	1.286,25
Diferencia porcentual entre (I) y (II)	19,0%

* Surge del informe de prensa sobre la Distribución personal del Ingreso al IV trimestre 2009.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Lo expuesto supone que la *transferencia promedio por hogar tiene mayor potencialidad para que los hogares que reciban la asignación superen los umbrales de indigencia, antes que los umbrales de pobreza*. Obviamente, para que el impacto en la reducción de la indigencia pueda materializarse requiere indefectiblemente que la asignación llegue a los hogares indigentes. Pero debido al criterio de registración (ya analizado) con que está instrumentado el programa, *casualmente donde el programa no*

llega es a los hogares indigentes, que son los hogares cuyo recorrido histórico ha estado por fuera de los registros que las dependencias del Estado puedan detentar.

Si nos ponemos el traje de James Cameron, director de la película de ciencia ficción Avatar, y evaluamos el impacto de la Asignación con la línea de indigencia del INDEC, cuyo monto para la familia tipo es de \$530; los ingresos necesarios para que los hogares que reciban la asignación superen esta situación es de \$240. En este marco, la transferencia de ingresos implementada por la Asignación tiene efectos verdaderamente milagrosos, en tanto duplica el promedio de ingresos de estos hogares. Recomendamos a los amantes de la ciencia ficción, entretenerse con la abundante oferta de películas y libros sobre la materia y no con el manoseo de las estadísticas públicas. Son realmente un tema importante y serio las evaluaciones que sobre la eficacia de esta medida y su implementación se realicen. ***La confusión que crea la intervención del INDEC en la manipulación de las estadísticas públicas y el uso acrítico de las mismas, produce serias distorsiones sobre los efectos que producen las políticas públicas,*** que repercuten en nada menos que en las evaluaciones que terminan siendo determinantes para definir la necesidad de reformular o mantener a las mismas. ***Más allá del interés académico, son las posibilidades concretas de mejorar las condiciones de vida de nuestra población más postergada las que están en juego en dichas evaluaciones.***

A continuación realizaremos una estimación para verificar la capacidad que tiene la AUPS en modificar el cuadro vigente de pobreza e indigencia. Para ello ***descartamos por completo la posibilidad de utilizar las bases de la EPH publicadas a partir de la intervención del INDEC*** que se dieron a conocer públicamente como “Microdatos de la EPH 2003-2009” por haber sido el resultado de un proceso de revisión metodológica y de manipulación de datos perpetrados por la intervención oficial del INDEC que generan poca confianza y nula transparencia. No solamente el área que releva el IPC-GBA está bajo sospecha sobre la veracidad de sus resultados sino que también al ser el mismo equipo de trabajo el que tiene la función de recopilar las bases de datos provinciales para conformar la base EPH nacional, ni siquiera la estructura de ingresos necesaria para comparar con la canasta básica, es pasible de algún uso si no se media algún tipo de aclaración, supuesto o bien de corrección o inferencia que la habilite. Por lo tanto, nuestras estimaciones de incidencia de la pobreza e indigencia son el resultado de trabajar sobre la última base de la EPH anterior a la intervención oficial que es la del 1er trimestre 2007 realizando los supuestos necesarios para extrapolarla en el tiempo incorporando la pauta inflacionaria correspondiente al período siguiente y una inferencia sobre la evolución de ingresos (en el ANEXO II presentamos el detalle de la metodología). La última estimación que hemos realizado es representativa del año 2008 por lo que el impacto de la AUPS que a continuación realizaremos reflejaría los efectos de la situación hipotética como si la medida se hubiese implementado en aquel año.

Para ello partimos primero de estimar los efectos de una efectiva universalización de las asignaciones familiares por hijo (sin dejar excluidos) teniendo en cuenta la masa de recursos fiscales que eso implica para contraponerla con la que supone la AUPS. Así, la primera estimación implica una inversión social neta de \$11.397 millones, muy superior a los \$4.318,8 millones de costo neto (que incluye el ahorro por planes sociales) de la AUPS. De esta manera, ***si consideramos el cuadro social del año 2008*** la verdadera universalización de la asignación familiar por hijo supondría una caída en la tasa de un 13,6% revirtiendo la situación de 1,8 millones de personas mientras la tasa de indigencia se reduciría en un 51% superando la situación de hambre para 3 millones de

habitantes. Al considerar la AUPS *se verifica que el impacto es menor: la tasa de pobreza se reduce un 5,2% rescatando de la pobreza a 692.818 personas y la tasa de indigencia cae en un 19,3% resolviendo la situación de indigencia de 1,1 millones personas* (Ver cuadro N° 17).

Cuadro N° 17: Impacto en pobreza e indigencia de la AUPS vs. universalizar la asignación familiar por hijo. Año 2008.

Variable	Situación vigente *	Estimación del impacto de universalizar las asignaciones familiares	Caída de las tasas y población	Estimación del impacto de la AUPS	Caída de las tasas y población
Pobreza	33,8	29,2	-13,6%	32,0	-5,2%
Indigencia	14,9	7,3	-51,0%	12,0	-19,3%
Pobres	13.414.179	11.585.882	-1.828.297	12.721.361	-692.818
Indigentes	5.918.738	2.899.676	-3.019.061	4.774.689	-1.144.048

* La estimación de pobreza e indigencia se realizó reemplazando la evolución de precios del INDEC por la de Buenos Aires City. Corresponde al año 2008.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

A esta menor incidencia hay que agregarle los efectos que supone el crecimiento de precios, principalmente en los alimentos, originados con posterioridad a la puesta en marcha de la asignación. Si se toman los datos mensuales del crecimiento de precios de alimentos desde noviembre del 2009 a Abril del 2010, la asignación de \$180, tiene un poder adquisitivo de \$142,5. *Se trata de una pérdida del poder adquisitivo en alimentos del orden del 20,8% de la asignación* (Ver cuadro N° 18). Dicho de otro modo, *para que la asignación recupere el poder adquisitivo perdido debería estar en \$230.*

Cuadro N° 18. Deterioro del poder adquisitivo de alimentos de la Asignación “Universal”. Noviembre 2009 – Abril 2010.

Año - Mes	Evolución del precios de Alimentos y bebidas	Valor de la Asignación en alimentos
2009 Nov	2,4%	175,7
Dic	2,7%	170,9
2010 Ene	3,8%	164,4
Feb	6,9%	153,1
Mar	4,6%	146,1
Abr	2,4%	142,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de Buenos Aires City.

Completar el impacto de la medida en la reducción de las problemáticas de pobreza e indigencia supone considerar el impacto que el aumento de los precios tiene en la canasta básica de alimentos (que surge de nuestra estimación) en comparación con el monto de la asignación familiar por hijo transferido. *De esta manera, al verificarse que la CBA cuesta a marzo 2010 \$247,5 más de lo que costaba cuando entró en vigencia la AUPS, se observa que el efecto inflacionario supuso en el lapso de 5 meses, una licuación equivalente a 1,7 asignaciones.* Una familia que recibió al principio del plan

la transferencia promedio de 2 asignaciones, hoy recibe el equivalente a menos que la mitad de una asignación familiar (Ver cuadro N° 19).

Cuadro N ° 19: Licuación del monto de la asignación familiar. Noviembre 2009 – Marzo 2010.

Variable	Montos / relación
CBA Octubre 2009	\$ 1.121,4
CBA Marzo 2010	\$ 1.368,9
Evolución CBA	\$ 247,5
Evolución CBA/Monto AUPS	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

El menor poder de compra de la asignación por hijo que produce el aumento de precios impacta directamente en la calidad de vida de quienes son alcanzados por la misma. A partir de los datos del cuadro N ° 17 se procedió a evaluar el efecto que el incremento de precios tuvo sobre el monto total transferido, es decir la inversión social neta que implica la medida. De esta manera, se supone que el impacto en las tasas de pobreza e indigencia tiene una relación inversa proporcionalmente con el monto invertido en la medida. El monto invertido de la AUPS que lo estimamos en \$4.319 millones (teniendo en cuenta el ahorro en planes sociales) fue valuado en términos reales²³ para evaluar su impacto. Como resultado del procedimiento descrito el efecto favorable en pobreza e indigencia que suponía la AUPS es menor: **la pobreza que había bajado del 33,8% al 32%, luego de operado los aumentos de precios aumenta levemente al 32,4% aunque aún por debajo del momento previo a la asignación.** Es decir, en lugar de reducirse la tasa de pobreza un 5,2%, se reduce un 3,9%. Así dejan la situación de pobreza casi 520.000 personas, en lugar de los cerca de 700.000 originales al momento de la implementación. Dicho de otro modo, **el aumento de precios de los últimos meses supone que casi 200.000 personas que habían salido de la situación de pobreza por ingresos como resultado de la asignación, han retornado a dicha situación por efecto de la inflación.** Para el caso de la indigencia, **la situación es peor, dado que el aumento de precios de los alimentos ha sido superior.** En efecto la tasa de indigencia que bajaba del 14,9% al 12% al momento de la asignación, luego de los aumentos de precios de los últimos meses ubica a dicha tasa en el 13,2%. Es decir, en lugar de reducirse la tasa un 19,3% lo hace un 11,5%. Lo expuesto supone que casi 700.000 personas dejan su situación de indigencia en lugar de los cerca de 1.150.000 que habían salido de dicha situación en el momento inicial. En otros términos, **el aumento de precios de los alimentos de los últimos meses volvió a retornar a la situación de indigencia a más de 450.000 personas que habían salido de ella fruto de la asignación** (Ver cuadro N° 20).

²³ Para estimar la tasa de indigencia se tomó como deflactor para la inversión social neta a la evolución de precios del Capítulo de Alimentos y Bebidas de la consultora Buenos Aires City que durante el período Noviembre 2009-Marzo 2010 fue del 22,1%. Para el caso de la tasa de pobreza el deflactor fue el IPC Nivel General de la misma consultora estimado en 11,7%.

Cuadro N ° 20: Estimación del impacto de pobreza e indigencia de la AUPS en los primeros meses de la medida. Impacto de la aceleración inflacionaria.

	Situación vigente anterior a la extensión de las asignaciones familiares (Decreto 1.602/09)	Estimación del impacto de la AUPS	Caída de las tasas y población por AUPS	Estimación real del impacto de la AUPS	Caída real de las tasas y población por AUPS
Pobreza	33,8	32,0	-5,2%	32,4	-3,9%
Indigencia	14,9	12,0	-19,3%	13,2	-11,5%
Pobres	13.414.179	12.721.361	-692.818	12.895.728	-518.451
Indigentes	5.918.738	4.774.689	-1.144.048	5.235.481	-683.256

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

En el marco de una coyuntura signada por el estancamiento de la actividad económica, la reedición *de significativos aumentos en los precios de los alimentos esteriliza los efectos positivos que puede tener la Asignación*. Por ende, se hace necesario no ya la ampliación de la cobertura, indispensable por cierto, sino además la actualización del monto transferido.

V. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO

Desde nuestra concepción, las políticas universales de transferencias de ingresos con montos adecuados son la clave para otorgarle centralidad a la demanda popular como motor de la economía. Por ende, desde nuestra mirada, a las políticas universales, más allá de la necesaria justicia que conllevan, las entendemos también como parte de los dispositivos elementales de política económica que se requieren para replantear las relaciones (distributivas y económicas en este caso) sobre las que se asienta la sociedad argentina. Desde este lugar es que ponemos en consideración el impacto distributivo y reactivador que la Asignación instrumentada por el gobierno produce.

Para evaluar el impacto distributivo de la medida, un ejercicio posible es calcular la magnitud de la transferencia de ingresos que implica la AUPS con respecto a la masa salarial vigente y al consumo agregado. Por su parte, una posible estimación del impacto reactivador se obtiene relacionando la masa de ingresos transferidas en relación al PBI. En el cuadro N ° 21, estimamos el costo anual de la AUPS multiplicando la cantidad de niños, niñas y adolescentes incluidos en la misma y los \$180 mensuales (\$2.160 anuales) que reciben una vez presentados los certificados de vacunación y escolarización. El costo al que arribamos es de casi \$7.311 millones, que representa apenas el 2,6% de los ingresos capturados por los trabajadores durante el 2009. Por otra parte, el costo mencionado representa apenas el 1,1% del consumo privado y solo el 0,6% del PBI del año 2009. *Se trata de un escaso efecto distributivo (involucra a no más del 2,6% de la masa salarial y apenas el 1,1% del consumo) y un menor aún efecto reactivador (no más del 0,6% del PBI).*

Cuadro N ° 21: Participación de la transferencia de ingresos anual en concepto de AUPS sobre la masa salarial. Segundo trimestre de 2009²⁴.

Variables	Montos
Cantidad de menores cubiertos por AUPS	3.384.546
Transferencia AUPS anual por niño	\$ 2.160
Estimación costo AUPS (en millones)	\$ 7.311
Masa salarial (en millones)	\$ 286.373
Consumo Privado 2009 (en millones)	\$ 667.375
PBI 2009 (en millones)	\$ 1.145.458
Participación del costo AUPS sobre la masa salarial	2,6%
Participación del costo AUPS sobre el Consumo 2009	1,1%
Participación del costo AUPS sobre el PBI 2009	0,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES, INDEC.

Lo expuesto anteriormente supone el probable impacto anual de la medida de no operarse modificaciones en el alcance de la misma y en los montos transferidos. Sin embargo, *lo sucedido durante los primeros cuatro meses que se han liquidado es aún más escaso, teniendo en cuenta que los niños incluidos sólo han percibido \$144*

²⁴ Si bien los datos de masa salarial están disponibles hasta el cuarto trimestre de 2009, utilizamos los del segundo trimestre ya que con posterioridad al mismo el INDEC llevó a cabo una modificación en la metodología de relevamiento y procesamiento de estos datos, que no consideramos confiable ya que se ha realizado en el marco de la intervención oficial en el organismo y signado por una falta absoluta de transparencia.

mensuales, por la retención del 20%. De esta manera, en términos de masa salarial lo hasta aquí realizado representa un aumento de solo el 2%, y en el agregado del consumo privado no más del 0,9%. En términos de tracción sobre el PBI, la masa transferida supone apenas el 0,5% del mismo (Ver cuadro N° 22).

Cuadro N° 22: Participación de la transferencia de ingresos por AUPS sobre la masa salarial desde Noviembre 2009 hasta Febrero 2010.

Variables	Montos
Masa salarial de Noviembre 2009 a Febrero 2010	\$ 95.457.656.898
Transferencia de ingresos recibida por niño por AUPS de Noviembre 2009 a Febrero 2010	\$ 576
Cantidad de menores incluidos en AUPS	3.384.546
Estimación costo AUPS de Noviembre 2009 a Febrero 2010	\$ 1.949.498.496
Participación del costo AUPS sobre la masa salarial de Noviembre 2009 a Febrero 2010	2,0%
Consumo Privado 2009 (en millones)	\$ 667.375
PBI 2009 (en millones)	\$ 1.145.458
Participación del costo AUPS sobre el Consumo 2009	0,9%
Participación del costo AUPS sobre el PBI 2009	0,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES, INDEC.

En rigor el impacto concreto de los primeros meses es aún menor, ya que se debe computar *la transferencia neta de ingresos, considerando el ahorro que se ha generado por las bajas en los planes sociales*. Así, en el cuadro N° 23, observamos que la transferencia neta supone apenas el 1,5% de la masa salarial y no más del 0,6% del consumo. *Se trata de magnitudes que tornan exagerado las afirmaciones que pretenden endilgar potentes efectos distributivos de la asignación realmente instrumentada. Menor aún es el impacto en términos de capacidad de reactivación sobre el PBI*: la masa de recursos transferida supone no más del 0,4% del mismo.

Cuadro N° 23: Participación de la transferencia neta de ingresos por AUPS sobre la masa salarial desde Noviembre 2009 hasta Febrero 2010.

Variables	Montos
Masa salarial de Noviembre 2009 a Febrero 2010	\$ 95.457.656.898
Transferencia de ingresos recibida por niño por AUPS de Noviembre 2009 a Febrero 2010	\$ 576
Cantidad de menores incluidos en AUPS	3.384.546
Estimación de costo neto AUPS (considerando ahorro por baja de planes sociales) de Noviembre 2009 a Febrero 2010	\$ 1.439.612.333
Participación del costo AUPS sobre la masa salarial de Noviembre 2009 a Febrero 2010	1,5%
Consumo Privado 2009 (en millones)	\$ 667.375
PBI 2009 (en millones)	\$ 1.145.458
Participación del costo AUPS sobre el Consumo 2009	0,6%
Participación del costo AUPS sobre el PBI 2009	0,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES, INDEC.

A este bajo impacto distributivo y reactivador hay que agregarle que la Asignación opera en un contexto económico donde el consumo popular y el ingreso de los sectores populares no son los motores sobre los que descansa el patrón de demanda doméstico. En efecto, como muestra el cuadro N° 24, la masa salarial luego de la Asignación pasa de representar el 25% del PBI a un 25,6%. Del mismo modo, el agregado de los ingresos populares pasa de representar el 31,7% al 32,3%. Se trata a lo sumo de un leve aumento *que no logra mover la aguja del particular patrón de demanda que gobierna el esquema económico vigente.*

Cuadro N° 24: Participación de los trabajadores y los sectores populares en el producto con y sin la AUPS. En millones de pesos. Segundo trimestre de 2009.

Variable	Sin AUPS	Con AUPS
Masa Salarial	\$ 286.373	\$ 293.684
Masa de ingresos de los sectores populares	\$ 362.714	\$ 370.025
PBI 2009	\$ 1.145.458	\$ 1.145.458
Participación porcentual de la masa salarial en el PBI	25,0%	25,6%
Participación porcentual de la masa de ingresos de los sectores populares en el PBI	31,7%	32,3%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

En este marco, cuesta entender aquellas apreciaciones que diversos funcionarios del gobierno y consultoras afines encuentran en “el impacto sobre el consumo que tiene la nueva medida” y más absurdo cuando a dicho impacto lo asocian con el aumento de precios. Una rápida mirada a los agregados macroeconómicos difundidos por el INDEC contradice dicha afirmación: tal como muestra el cuadro N° 25, el consumo privado lejos de aumentar, perdió participación en el PBI durante el IV trimestre 2009, período en el cual se puso en marcha la AUPS (pasó de representar el 58,4% en el tercero al 56,7% en el último trimestre) revelando que no ha sido el mercado interno el componente más dinámico del crecimiento de la actividad económica de finales del 2009. Por el contrario cabe resaltar que el coeficiente de importaciones/PBI pasó de ser del 16,8% durante el III trimestre a ser de 17,3% lo cual se explica tanto por la demanda de consumo de los sectores de ingresos medios y altos como a la particular existencia de un aparato productivo débil, concentrado y extranjerizado que importa la mayor parte de sus insumos y maquinarias. Por otro lado, han sido las exportaciones el componente más dinámico en este período (las ventas al exterior crecieron un 8,2% mientras el PBI lo hizo en un 4,8%), lo que demuestra que han sido los mismos vectores de siempre (demanda mundial y de altos ingresos) los que han explicado la recomposición del nivel de actividad de finales del 2009, y no la Asignación “Universal”.

Cuadro N° 25: Evolución del PBI, Consumo, Exportaciones e Importaciones entre el III y IV Trimestre del 2009. En millones de pesos.

	III Trimestre 2009	IV Trimestre 2009	Evolución
PBI	1.168.795	1.224.704	4,8%
Consumo	682.274	694.770	1,8%
Consumo / PBI	58,4%	56,7%	-2,8%
Exportaciones	248.660	268.947	8,2%
Exportaciones / PBI	21,3%	22,0%	3,2%
Importaciones	196.721	212.016	7,8%
Importaciones / PBI	16,8%	17,3%	2,9%
Inversión	249.656	263.137	5,4%
Inversión / PBI	21,4%	21,5%	0,6%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Lo expuesto supone que la nueva medida en materia de política social no logra apalancar el consumo popular como modo de gestionar una estrategia de reactivación económica con bases dotadas de mayor justicia distributiva. No ha sido esa la intención del gobierno *sino más bien una estrategia de contención social en el contexto de la crisis de los rendimientos sociales del actual dispositivo de política económica*, que se expresan ya a partir del año 2007 con una menor creación de empleo hasta el ingreso en una fase de destrucción neta en el 2009 simultáneamente con un proceso de aceleración inflacionaria que deterioró las condiciones de vida de toda la población y especialmente de los sectores más empobrecidos. Al 2008, según nuestras estimaciones, la pobreza se situaba cerca del 34%, la indigencia por encima del 15%. Al año 2009 la desocupación era un 15% superior que en el 2008, la disponibilidad total de mano de obra llegó al 2do trimestre de ese año a nada menos que 33% de la PEA y la presión efectiva (es decir, la demanda de empleo) sobre el mercado laboral llegó a ser del 26,5%. De esta manera el nivel de precarización laboral continuó siendo alto, exactamente un 55,8% a mitad del 2009. *Es en este contexto de crisis de los rendimientos sociales del dispositivo de Política Económica, que la Asignación “Universal” pretende instituirse como mecanismo de contención social apostando a que retornen las condiciones que hicieron posible la fase de crecimiento acelerado del periodo que va de mediados del 2002 al 2007, y renunciando a ser parte de un replanteo económico que en el marco de la crisis se hace más apremiante.* Por otra parte se trata de una estrategia de contención social inestable en tanto la vigencia de sostenidos aumentos de precios, principalmente en los alimentos, esteriliza los efectos de la medida. Ante estas situaciones resulta peligroso, tal cual lo hacen los funcionarios del gobierno y los representantes de los sectores reaccionarios de la sociedad, vincular la asignación como la responsable de la inflación. En efecto, desde el gobierno se dice cínicamente que “son los agentes concentrados los que están aumentando los precios para quedarse con la asignación”, mientras que los representantes del establishment económico repiten la muletilla de siempre que el gasto público (motorizado por la asignación) es el que produce inflación. *Desde otro lugar, ambos argumentos tributan en el cínico procedimiento de culpabilizar a la víctima y son solidarios a la idea de mantener sin modificaciones la Asignación tal cual está implementada.*

VI. LOS LÍMITES PROPIOS DE LA MEDIDA Y LAS POSIBILIDADES DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Como ya lo expusieramos, al momento inicial de anunciarse la Asignación “Universal” las fuentes oficiales afirmaban que la medida suponía un costo adicional de \$10.500 millones. Recientemente, los datos difundidos por las mismas fuentes oficiales, señalan que la Asignación tendrá un costo de \$8.400 millones. Sin embargo, en lo que va de la implementación, se tiene asignados a cerca de 3,4 millones de menores que suponen un costo de cerca de \$7.400 millones. Lo que se observa es una reducción del costo de la medida, lo que expresa a la inversa, una menor cobertura posible. En efecto, en los primeros anuncios se señalaba que la nueva asignación iba a permitir otorgar cobertura a cerca de 4,9 millones de menores. La cifra oficial actual (los \$8.400 millones) supone una cobertura de cerca de 3,9 millones de menores. Es decir 1 millón de menores menos que la prevista originalmente. En este caso, se trata inclusive de una cifra que es casi medio millón de menores superiores a la que actualmente está cubriendo la asignación (3,4 millones). Si consideramos el impacto de los planes, el impacto neto sobre menores que no recibían ninguna cobertura es de apenas 1,5 millones. Entendemos que este impacto en la cobertura menor al originalmente previsto responde a los límites que le impone la particular idea de “universalidad” con que está inspirado el programa así como a los efectos que produce el criterio de “registración” con que se ha instrumentado su reglamentación, y la sustitución de planes-. *Son los límites de diseño del programa los que atentan contra las propias potencialidades que la medida tiene en función de su financiamiento.*

Parece que algo de esto se está procesando a nivel gubernamental, si es que son ciertos los trascendidos periodísticos acerca de una posible ampliación del programa para los hijos de los trabajadores monotributistas de las categorías más bajas, los trabajadores temporarios y los hijos alcanzados por el próximo incremento del salario mínimo (requisito para la entrada al programa de los trabajadores informales). Según estas fuentes, se calcula que el impacto de tal ampliación incluiría a 150.000 niños más, que bienvenidos serían pero en modo alguno supone resolver los déficits de cobertura aún existentes. No está de más mencionar que si la nueva prestación (la AUPS) fuera de carácter universal como se la quiere denominar no cabría el anuncio posterior de una ampliación, *no existen ampliaciones de cobertura donde prima el criterio de la universalidad.*

Convencidos de la necesidad de UNIVERSALIZAR EN SERIO el Sistema de Asignaciones Familiares, es que proponemos nuestro proyecto. Sin embargo, antes de presentarlo, consideramos conveniente, una vez más, señalar las posibilidades concretas de poder instrumentar esta estrategia, y muchas más en la misma dirección, *porque Argentina, nuestro país, es un país profundamente injusto y desigual, no un país pobre.*

Sólo basta con hacer un par de cuentas, y tomar las decisiones políticas necesarias. El valor de nuestro PBI equivale a 51.965.265 Canastas Básicas Totales (CBT) para una familia tipo. Hablamos de la Canasta de Pobreza en nuestra estimación que para el 3er trimestre se ubicaba en cerca de \$1.900. Dicho de otra manera, 207.861.060 personas podrían superar la línea de pobreza con el actual nivel de producción. Sin embargo, dado el regresivo esquema de distribución vigente, 13.414.179 personas no reciben los

ingresos suficientes para adquirir dicha canasta. *Esta situación podría resolverse -la pobreza podría eliminarse-, con sólo distribuir el 6,45% del PBI.* No es un problema de capacidad económica sino de distribución del ingreso disponible (ver cuadro N° 26).

Si hacemos el mismo ejercicio con respecto a la Canasta Básica Alimentaria (CBA), observamos que con el mismo nivel de PBI, 351.559.558 personas podrían superar la línea de indigencia (\$1.108). Sin embargo, nuestro país convive con casi 6 millones de personas que no tienen los ingresos suficientes para acceder a una alimentación mínima. *Es decir, si repartimos tan sólo el 1,68% de nuestro PBI, terminamos con el crimen que significa la permanencia del hambre en un país desigual como el nuestro* (ver cuadro N° 27).

Cuadro N° 26: Distribución del Producto Bruto Interno necesaria para resolver el hambre y la pobreza. III Trimestre de 2009.

Variables	Datos
PBI en millones	1.168.795
CBT familia tipo	1.874
Cantidad de CBT contenidas en el PBI	51.965.265
Cantidad de personas que podrían no ser pobres	207.861.060
Cantidad de pobres actuales	13.414.179
% de distribución del PBI que se requiere para eliminar la pobreza	6,45%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y Buenos Aires City.

Cuadro N° 27: Distribución del Producto Bruto Interno necesaria para resolver el hambre y la pobreza. III Trimestre de 2009.

Variables	Datos
PBI en millones	1.168.795
CBA familia tipo	1.108
Cantidad de CBA contenidas en el PBI	87.889.890
Cantidad de personas que podrían no ser indigentes	351.559.558
Cantidad de indigentes actuales	5.918.738
% de distribución del PBI que se requiere para eliminar la indigencia	1,68%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y Buenos Aires City.

VII. NUESTRA PROPUESTA.

En el marco de las observaciones realizadas, presentamos nuestra propuesta que supone la Unificación del Régimen de Asignaciones familiares creando un verdadero sistema UNIVERSAL otorgando cobertura a todos los niñas, niños y adolescentes que habitan en nuestro país, garantizando igualdad de montos²⁵ y trato a todos los titulares y receptores del derecho. Esta es una diferencia fundamental con respecto a la AUPS que mantiene prestaciones diferenciadas entre los niños en función de las condiciones laborales de sus padres y que por esta lógica no cubre ni a todas las familias con hijos ni a todos los hijos de una familia cubierta, sino que sólo hasta el quinto hijo.

Las prestaciones que se universalizan en nuestra propuesta son:

- a. *Asignación universal por niño, niña y adolescente.*
- b. *Asignación universal por persona con discapacidad.*
- c. *Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.*
- d. *Asignación universal por nacimiento.*
- e. *Asignación universal prenatal.*

A continuación realizaremos una breve explicación de los conceptos incorporados en el Proyecto de Ley, que se adjunta en el presente material

Condicionalidades

Si bien se exigen condicionalidades en materia educativa y de salud en tanto que su cumplimiento representa tanto una obligación y como un derecho, estas condicionalidades a diferencia de lo que se establece en la AUPS, no serán punitivas y la responsabilidad última de su cumplimiento recaerá, a partir de una concepción asimétrica de las responsabilidades, en la autoridad de aplicación y no en los individuos. A su vez, entenderse a la Asignación como un derecho intrínseco de sus titulares esta es inalienable, y por lo cual no puede ser objeto de sanciones. Sólo en lo que respecta a las Asignaciones por ayuda escolar el cumplimiento de las condicionalidades será requisito ineludible para su percepción. Las condicionalidades educativas como las de salud pueden ser, en nuestra propuesta, acreditadas tanto en instituciones de gestión pública o de gestión privada mientras cuenten en todos los casos con el aval de los Ministerios de Educación como del de Salud. Esta concepción parte del entendimiento de que el Estado no tiene ningún derecho en cercenar a las familias la libertad de elegir a que tipo de institución de educación formal quieren que asistan sus hijos y menos contraponer el derecho al ingreso con el derecho a la libertad de elección.

²⁵ La igualdad de montos se establece por zona a fin de respetar los derechos ya adquiridos por las regiones que reciben mayores montos, y será obligación del órgano de Contralor establecido en el artículo 9º del proyecto de ley aquí presentado convocar, con urgencia, a las autoridades y sectores pertinentes para revisar el esquema de zonas diferenciales, a fin de que estas garanticen un valor real equivalente para todos los titulares de las prestaciones a lo largo y a lo ancho de nuestro país, más allá del valor nominal.

Titularidad / Receptor

Para las prestaciones *a*, *c* y *d* los titulares del derecho a la Asignación son los niños, niñas y adolescentes. Los titulares de la prestación *b* serán los niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad. Mientras que los titulares de la asignación *e* serán las mujeres embarazadas. De esta forma nuestra propuesta supone pasar la titularidad de los “hijos de” – como establece la AUPS- a los niños y personas con discapacidad, por su condición de personas con derechos. A su vez, al la Asignación aquí propuestas constituir un derecho universal e inalienable, esta no establece incompatibilidades con ningún plan social ni programa; de forma contraria a la AUPS.

En lo que hace a los receptores serán sus titulares mientras éstos sean mayores de edad y se encuentren capacitados para manejar bienes. En caso contrario será uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado.

A diferencia de la AUPS que establece como receptoras a las madres, el diseño que proponemos al permitir que se decida en el seno del hogar quién recibirá la asignación, busca contemplar una visión de género que no estigmatice a las mujeres y aporte a una mayor equidad en la distribución de las oportunidades y protecciones.

En lo que hace a la nacionalidad, tanto los titulares como los receptores podrán ser argentinos –nativos o por opción-, o extranjeros a quienes se les haya adjudicado el certificado de radicación precaria. Aquí se entiende que mientras el país les haya dado la bienvenida a las personas de otras nacionalidades, no hay razón para no garantizarles a estas sus derechos.²⁶ En este punto nuestra propuesta difiere con la AUPS que establece un tiempo mínimo de residencia de 5 años desconociendo los compromisos de la Argentina asumidos a través de la Ley de Migraciones.

Montos

Eliminamos los tramos de ingresos pero respetamos los montos diferenciales en función del valor más alto para cada zona al momento de implementación de la medida. En base a los valores vigentes a mayo de 2010, estos serían los montos de las prestaciones:

²⁶ Este diseño, hace efectivo los compromisos asumidos por el Estado argentino a través de la ley de migraciones (25.817), establecidos fundamentalmente en su artículo 6º y 8º los cuales establecen que “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”, y “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”.

Cuadro N° 28: Montos de las prestaciones propuestas.

Tipo de asignación	Monto de la prestación				
	Valor general	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Asignación por niño, niña y adolescente.	180	180	388	360	388
Asignación por persona con discapacidad.	720	720	1.080	1.440	1.440
Asignación prenatal.	180	180	388	360	388
Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.	170	340	510	680	680
Asignación por nacimiento.	600	600	600	600	600

Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

Si bien en una primera etapa, se mantendrán los montos diferenciales por zonas, para respetar los derechos adquiridos por aquellas personas que reciben dichos valores, deberá estudiarse en profundidad cuáles son los motivos que han llevado a este tratamiento diferencial y si dichos motivos continúan siendo válidos en la actualidad.

Coefficiente de actualización

En el marco del contexto inflacionario descrito consideramos imprescindible que se estipule un mecanismo de actualización de los montos de las asignaciones. Conscientes del grave problema institucional que supone la intervención del INDEC, dejamos a consideración de la reglamentación la tarea de fijar el mejor índice que garantice evitar la pérdida del poder adquisitivo de las asignaciones. Dicha definición se basa en nuestra convicción de que no hay mejor índice que el que produce el sistema nacional de estadísticas públicas cuando este funciona ajeno a los intereses de las facciones políticas que detentan provisoriamente la conducción del aparato estatal.

Costos

El costo bruto anual de nuestra propuesta asciende a \$ 53.887 millones anuales. El 90% se insume en la universalización de las asignaciones por niño, niña y adolescente y por persona con discapacidad. Para llegar a este monto, calculamos por separado el costo anual de cada prestación. Debido a que en todas las asignaciones, con excepción de la Asignación Universal por Nacimiento, se transfieren montos diferenciales según la zona de residencia, se estimó la cantidad de potenciales receptores por zona (Ver Anexo III). Para estos cálculos utilizamos los datos del Censo 2001 y sus proyecciones poblacionales (cantidad de habitantes por tramos de edad y por distrito), los datos del Anuario Estadístico 2008 del Ministerio de Salud (cantidad de nacidos vivos, cantidad de defunciones fetales) y los datos de la Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 realizada por el INDEC.

Cuadro N ° 29: Costo bruto Anual Total de universalizar las Asignaciones.

Prestación	Costo Bruto Anual
a. Asignación universal por niño, niña y adolescente.	\$ 29.944.285.521
b. Asignación universal por persona con discapacidad.	\$ 20.699.836.828
c. Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.	\$ 1.959.240.662
d. Asignación universal por nacimiento.	\$ 447.876.000
e. Asignación universal prenatal.	\$ 835.819.200
Total	\$ 53.887.058.211

Fuente: estimación propia en base a datos de INDEC, Ministerio de Salud

De este monto hay que descontar los \$8.995 millones en que están presupuestadas las Asignaciones Familiares para el 2010, y a su vez los \$ 4.319 millones que son el costo neto que requiere la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

En rigor, el costo neto es menor aún, puesto que no estamos incorporando el efecto de autofinanciamiento que supone inyectar al mercado interno más de \$ 40.573 millones. Como es sabido, dado el nivel de postergación de la población no cubierta por el sistema de asignaciones familiares, la totalidad de los recursos se destinarán a la compra de bienes y servicios en el mercado interno. Por el solo efecto de la recaudación del IVA, esta suma se transformaría en no menos de \$8.520 millones de autofinanciamiento. Una estimación más realista supone considerar que la masa inyectada no se agota solamente en el poder de compra de las personas directamente involucradas, sino que también supone mayores niveles de ingresos al interior de las empresas, tanto las que directamente se vean favorecidas con el mayor consumo popular, como sus proveedores. Este mayor componente de ingresos se transforma nuevamente en mayor poder de compra con destino al mercado interno, lo que se transforma en una nueva recaudación de IVA. Tampoco se agota allí el efecto expansivo de una inyección monetaria con destino al consumo popular. La cantidad de veces que la transferencia de ingresos inicial se transforma en mayor demanda asalariada depende tanto de la propensión a consumir de los sectores populares (casi cerca de la unidad y mucho mayor por cierto al de las capas medias – ricas) así como al grado de componente salarial de los productos demandados (mucho mayor en el caso de consumo postergado que del consumo suntuoso). Considerando que la masa monetaria que supone los \$40.573 millones circula por lo menos dos veces y media (dada la relación entre la masa monetaria y el PBI, aunque se trata de una estimación conservadora) en forma anual por la economía, se puede estimar en \$21.301 millones el autofinanciamiento de la propuesta. Promediando estas dos hipótesis puede asegurarse que no menos de \$15.481 millones son autofinanciables del costo que supone inyectar \$40.573 millones como demanda la propuesta. Por ende el costo final se transforma en menos de \$25.663 millones anuales. (ver cuadro N ° 30).

Cuadro N° 30: Costo de llevar a cabo la universalización de las Asignaciones.

Concepto	Monto
Costo Bruto Anual del Programa	\$ 53.887.058.211
Ahorros por programas de asignaciones familiares**	\$ 8.994.987.000
Ahorros por AUPS	\$ 4.318.836.998
Subtotal	\$ 40.573.234.213
Autofinanciamiento	\$ 14.910.663.573
Costo Neto Anual del Programa	\$ 25.662.570.640

** Datos de la Ley Presupuesto 2010.

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

Este debería ser el primer paso de una verdadera universalización de las asignaciones familiares, garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes cobran el mismo monto para cada una de las asignaciones vigentes.

Un segundo paso de la estrategia de universalización requiere garantizar que todos los montos de las asignaciones que universalizamos no sufran deterioro de su poder adquisitivo. Lo expuesto supone ajustar el valor de las asignaciones por el aumento de precios que ha acontecido desde su puesta en marcha. Dado el aumento del 20,8% en que aumentó el precio de los alimentos en lo que va de la implementación de este programa, el valor general del sistema de asignaciones que estamos proponiendo es de \$230. Ajustar el valor de todas las prestaciones por el aumento de precios tiene un costo neto de \$32.752 millones (ver Anexo III).

Por último ajustar el conjunto de las asignaciones que estamos universalizando con un valor de \$300 de referencia (respetando las distintas proporciones entre asignaciones y zonas) supone un costo neto de \$48.385 millones (ver Anexo III).

Cada una de estas propuestas es perfectamente realizable dado el nivel de gasto público (Nacional y Consolidado) y PBI vigente.

En efecto, la primera opción (universalización a los valores vigentes) que tiene un costo neto de \$25.662,6 millones no supera el 7,4% del Gasto Público Nacional previsto para el 2010 (estimado en \$347.960 millones), equivale a no más del 4,7% del Gasto Público Consolidado (Nación, Provincias y Municipios estimados en \$550.400 millones) y representa apenas el 2% del PBI (cuya estimación oficial es de \$1.280 millones). Ver cuadro Nro 31.

La segunda opción (universalización ajustando la inflación, lo que supone un valor general de \$230) cuyo costo neto de \$32.752 millones no supera el 9,4% del Gasto Público Nacional previsto para el 2010, equivale a no más del 6% del Gasto Público Consolidado y representa apenas el 2,6% del PBI.

El mismo ejercicio teniendo en cuenta la universalización a \$300, supone un costo que equivale a no más del 13,9% del Gasto Público Nacional, al 8,8% del Gasto Público Consolidado y al 3,8% del PBI.

Cuadro Nro 31: Costo neto de nuestra propuesta y comparación con variables seleccionadas. 2010.

Propuesta	Costo neto	Gasto Público Nacional	Gasto Público Consolidado	PBI
Asignación Universal a \$180	25.662,6	7,4%	4,7%	2,0%
Asignación Universal a \$230	32.752,0	9,4%	6,0%	2,6%
Asignación Universal a \$300	48.385,0	13,9%	8,8%	3,8%

El Gasto Público Nacional está estimado en \$347.960,1 millones para el 2010; el Gasto Público Consolidado en \$550.400 millones y el PBI en \$1.280.000 millones.

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Financiamiento

Nuestro proyecto propone una fuente de financiamiento que produzca una redistribución de los recursos desde los sectores más acomodados de la sociedad hacia los grupos más vulnerables efectivizando una fuente de financiamiento de carácter progresivo; y no, como lo hace la AUPS, la puesta en competencia por los recursos, de los dos grupos poblacionales más vulnerables (las personas mayores y los niños). Bajo esta concepción proponemos las siguientes fuentes posibles de financiamiento:

1) Eliminación de la deducción por carga de familia del impuesto a las ganancias

La eliminación de la deducción por carga de familia del impuesto a las ganancias permitirá ampliar la recaudación de este impuesto con vistas al financiamiento de nuestra propuesta. Dado que al 2009 se registraron 800.000 deducciones por hijo esta medida permitiría ampliar la recaudación en \$1.400 millones.

2) Restitución de las contribuciones patronales a los niveles de 1993 para grandes empresas, con la contrapartida de liberar recursos tributarios que actualmente van a ANSES para que se destinen a la Universalización de la Asignación Familiar.

Se trata de una lógica de financiamiento opuesta a la del Gobierno. En lugar de utilizar recursos de ANSES e incrementar el ahorro del Tesoro para pagar deuda pública (como propone el Decreto oficial) proponemos aumentar la recaudación de ANSES en base a restituir las contribuciones vigentes en 1993 a las empresas grandes, con la contrapartida de liberar recursos tributarios para financiar la Asignación Universal por Hijo. Así, los que terminarían pagando la asignación universal no serían los jubilados, sino las grandes empresas que hoy mantienen reducidas sus contribuciones a la seguridad social.

Como es bien sabido, las reducciones a las contribuciones patronales iniciadas en 1993 determinó que las contribuciones pagadas por los empleadores se redujeran del 33% de la nómina salarial al 17% para la industria y al 21% para el comercio y los servicios.

Así, luego de más de 15 años de aquellas medidas y con una modificación del tipo de cambio de cerca del 300% y sostenido por más de 8 años, la industria sigue pagando un nivel de contribuciones que es casi la mitad de la que pagaba en aquel año; mientras el comercio y los servicios pagan un nivel de contribuciones que es un 36% inferior a aquel entonces. Restituir las contribuciones patronales supone incrementar los niveles de recaudación por este concepto en un 94% en la industria y en un 57% en el comercio y los servicios. Sin embargo, dichos aumentos no deben realizarse en las pequeñas y medianas empresas que presentan una realidad muy diferente a las grandes empresas. De esta manera se podría ampliar rápidamente la recaudación por contribuciones y liberar recursos tributarios de ANSES en más de \$16.800 millones. *Hacer esto posible supone obviamente una regulación pública eficaz que en cada sector particular evite la esperada respuesta que en materia de precios pudieran intentar plantear las firmas con mayor poder de mercado.* Los datos que avalan este cálculo se presentan en el cuadro N ° 32.

Cuadro N ° 32: Cálculo del incremento de recaudación en el 2010 por retornar las contribuciones patronales a los niveles vigentes en 1993. En millones de pesos.

Sector	Empleo Registrado Privado	%	Contribuciones Patronales 2010 *	% de empleo en Empresas Grandes	Contribuciones de Grandes	% de aumento	Aumento de recaudación
Industria	1.281.415,43	24,17%	12.719,65	51,02%	6.489,43	94,12%	6.107,70
Comercio	1.112.816,05	20,99%	11.046,09	34,08%	3.764,36	57,14%	2.151,06
Servicio	2.907.277,65	54,84%	28.858,37	51,86%	14.967,16	57,14%	8.552,66
Total	5.301.509,13	100,00%	52.624,12		25.220,95		16.811,43

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo en base al SIJP, Proyecto de Presupuesto 2010 y Recaudación Tributaria de Hacienda del Ministerio de Economía.

3) Replanteo del Régimen de Subsidios al Capital Concentrado en base a la recuperación de la renta petrolera.

En materia de gastos el rubro principal tiene que ver con replantear el volumen de los subsidios al capital concentrado. Para el año 2009 el monto de subsidios involucrados a los sectores económicos ha sido de \$33.305 millones. De éstos, no menos de \$15.120 millones están explicados directamente por subsidios que apropian las petroleras (vía la operatoria de CAMMESA, los recursos que deben destinarse a ENARSA, y los subsidios al combustible para el sistema de transporte). Para el 2010 se prevé un monto de subsidios del orden de los \$50.000 millones. Este aumento del volumen de subsidios responde a la actualización que por inflación tienen previsto recibir estos rubros. Nuestra propuesta supone no aumentar el valor de los subsidios a los sectores económicos ya que estamos convencidos de que detrás de los mismos se encuentra principalmente parte de la renta petrolera que hoy el Estado permite que sea apropiada por las principales empresas del sector. Renta que se sustenta en el hecho de que el costo de producción local del barril de petróleo no supera los US\$ 8 y el precio de venta que los productores realizan en el mercado interno es de US\$ 45. Por ello, la eliminación de los subsidios a las petroleras debe ir de la mano de un replanteo de la regulación pública en dicho mercado a efectos de evitar que el comportamiento oligopólico transforme el mantenimiento del nivel de subsidios en aumentos de precios.

De este modo se podría contar con \$16.705 millones adicionales. En el cuadro N° 33 presentamos el detalle de los subsidios por sectores económicos a finales del 2009.

Cuadro N° 33: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL SUBSIDIOS Y PRÉSTAMOS A SECTORES ECONÓMICOS. En millones de pesos.

Concepto - Destino	Devengado al 31/12/09	% Ejecución	Devengado al 31/12/08	% Ejecución	Variación interanual	
Subsidios	33,305.2	91%	31,180.1	91%	2,125.1	7%
Sector Energético	15,944.1	95%	16,485.5	93%	-541.4	-3%
CAMMESA	8,538.0	100%	8,471.8	90%	66.2	1%
ENARSA	2,740.0	98%	2,938.7	100%	-198.7	-7%
Organismos provinciales	898.7	88%	779.1	94%	119.7	15%
Ente Binacional Yaciretá	597.4	80%	505.0	100%	92.4	18%
Nucleoeléctrica S.A.	121.5	100%	480.0	100%	-358.5	-75%
Empresas proveedoras de combustibles líquidos			241.7	100%	-241.7	-100%
Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal	0.0		166.5	87%	-166.5	-100%
Yacimientos Carboníferos Fiscales	502.9	93%	323.6	99%	179.3	55%
Resto	2,545.6	84%	2,579.2	91%	-33.6	-1%
Sector Transporte	11,583.5	97%	8,746.6	99%	2,837.0	32%
Concesionarios de trenes y subtes	3,093.3	98%	2,808.4	100%	285.0	10%
Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte	3,842.0	100%	2,723.7	100%	1,118.3	41%
Administradora Ferroviaria S.E.	195.1	97%	2.5	3%	192.6	7706%
Operador Ferroviario S.E.	0.0	0%	3.5	100%	-3.5	-100%
Aerolíneas Argentinas S.A.	2,299.6	102%	1,064.2	129%	1,235.4	116%
LAFSA			0.0		0.0	
FFCC Gral. Belgrano	851.2	100%	34.3	100%	816.9	2380%
Compensaciones a petroleras ¹	734.2	71%	1,967.8	99%	-1,233.6	-63%
Otros	568.0	92%	142.2	37%	425.8	300%
Otras Empresas Públicas	2,320.9	93%	1,413.0	53%	907.9	64%
AySA	1,400.4	100%	955.0	43%	445.4	47%
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.	473.6	100%	344.7	100%	128.8	37%
TELAM S.E.	176.0	83%	44.1	100%	131.9	299%
Otras empresas	270.9	64%	69.2	100%	201.7	292%
Sector agroalimentario ²	2,314.9	60%	3,778.7	100%	-1,463.7	-39%
Sector Rural y Forestal	1,008.3	90%	694.4	92%	313.9	45%
Sector industrial	133.5	45%	61.9	20%	71.5	115%
Préstamos	28.0	41%	133.2	27%	-105.2	-79%
TOTAL - Subsidios y Préstamos	33,333.2	91%	31,313.3	90%	2,019.9	6%

4) Replanteo de las exenciones en materia de Gasto Tributario y Regímenes de Promoción Económica

El monto de Gastos Tributarios (que son los recursos tributarios que el Estado deja de captar por la vigencia de regímenes especiales en los impuestos) estimado para el año 2010 alcanza a \$ 26.407,2 millones, que equivale a 2,11% del PIB y al 6,5% de la recaudación de impuestos nacionales y contribuciones de la seguridad social proyectada

para ese año. De ellos, \$ 21.703,7 millones corresponden a tratamientos especiales establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$ 4.703,5 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica. Entendemos que en este terreno es menester estudiar caso por caso cada exención y articular su eventual eliminación con la necesaria regulación pública en cada sector involucrado.

Por caso obsérvese en el cuadro N° 34 los \$9.445,1 millones de recursos que se podría captar eliminando exenciones en ganancias, la devolución parcial del IVA a las compras con tarjetas de débito y crédito (que beneficia a la clase media-alta y alta), las exenciones en el impuesto a los combustibles y el régimen de promoción a la minería.

Cuadro N° 34: Fuentes de Financiamiento Posible eliminando exenciones y regimenes promocionales contenidos en el Presupuesto 2010. En millones de pesos.

Medidas	Costo Anual
Eliminación de las exenciones en Ganancias	6.735,5
Eliminación de la devolución parcial de IVA incluido en las compras con tarjetas de créditos y débitos	989,0
Eliminación de la exención en el impuesto a los combustibles	1.322,6
Eliminación del Régimen de Promoción a la Minería	398,0
TOTAL DE NUEVOS RECURSOS	9.445,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Sin embargo, consideramos que gran parte de estos recursos (los provenientes del IVA, los combustibles y la minería) no son de captación inmediata y a su vez demandan una regulación pública específica que permita operar adecuadamente en cada sector (hidrocarburos, minería). En cambio, los derivados del Impuesto a las Ganancias, que provienen principalmente de la renta financiera exenta, sí son de captación en el curso del presente año. Estos recursos, ascienden a \$6.735,5 millones. No estamos computando el aumento de recaudación posible si se transita una estrategia de modificación de la carga en este impuesto, donde además de eliminar la exención a la renta financiera, se avance en la necesaria discusión sobre las ganancias patrimoniales, la fuga de impuestos al exterior, la necesaria revisión de la alícuota del último tramo de ingresos para las personas físicas, el aumento de la imposición para determinados sectores (petroleros, mineros, agropecuarios, etc.).

5) Reforma Fiscal Progresiva en base a los impuestos patrimoniales

En línea con lo apuntado anteriormente, más temprano que tarde es impostergable encarar el debate tributario. Como lo muestra el cuadro N° 34, en nuestro país tiene, el peso de los impuestos progresivos, expresa una baja incidencia de los mismos. No alcanza a representar el 20% de la recaudación. Para colmo, al interior de estos impuestos, el vinculado con las expresiones de riqueza (reflejo del patrimonio de los grandes contribuyentes) no alcanza el 2% de la recaudación. En contextos de crisis como el actual, donde los flujos de actividad se resienten, la clave para aumentar la recaudación reside en una estrategia que busque aumentar la imposición de los denominados impuestos directos, que como expresión de la riqueza de las capas mas acomodadas de la sociedad argentina, están en capacidad de proveer mayores recursos. Una agenda de este tipo implica retornar el impuesto a la herencia, a los grandes

patrimonios, elevar las alícuotas del consumo suntuario (yates, autos, etc). Dado el bajo peso de estos impuestos, hay mucho por recorrer en esta dirección. La contrapartida es el elevado peso de los impuestos regresivos - indirectos que explican el 42% de la recaudación (donde el peso principal lo tiene el IVA), que al no discriminar la capacidad de pago del contribuyente adquiere un carácter desigual. Del mismo modo, la masa salarial representa un 25% de la recaudación. Lo expuesto supone que los salarios pagan más que las ganancias (y ni contar que al interior de las ganancias también pagan los asalariados de mayores ingresos). Por último el comercio exterior aporta el 13% de la recaudación. Se trata de un impuesto que aunque logra captar parte de la renta agropecuaria existente no está exento de regresividad, puesto que se traslada de las exportadoras a los productores y dentro de los mismos no diferencia la capacidad económica de los distintos productores.

Cuadro N° 35: Recaudación Tributaria de la Administración Nacional. 2009. En millones de pesos.

Tipo de Impuestos	Millones de \$	Estructura %
Regresivos Consumo	131.090,7	42,5%
IVA	87.385,7	28,4%
Créditos y Débitos en Cta. Cte.	20.561,5	6,7%
Internos Coparticipados	6.718,0	2,2%
Combustibles Ley 23.966 - Naftas	4.553,6	1,5%
Combustibles Ley 23.966 - Otros	2.850,2	0,9%
Otros s/combustibles	4.189,5	1,4%
Otros impuestos	4.258,4	1,4%
Otros coparticipados	573,8	0,2%
Progresivos	60.806,0	19,7%
Ganancias	55.552,3	18,0%
No dependientes del ciclo	5.253,8	1,7%
Ganancia Mínima Presunta	1.212,7	0,4%
Bienes Personales	4.041,1	1,3%
Masa Salarial	76.597,3	24,9%
Aportes Personales	28.779,0	9,3%
Contribuciones Patronales	40.886,6	13,3%
Otros ingresos Seguridad Social (1)	6.931,7	2,2%
COMERCIO EXTERIOR	39.741,4	12,9%
Derechos de Exportación	32.041,5	10,4%
Derechos de Importación y Otros	7.699,9	2,5%
TOTAL	308.235,4	100,0%

(1) básicamente el Monotributo.
Fuente: Ministerio de Economía.

Consideramos que una estrategia de reforma fiscal progresiva debe en un plazo de dos años permitir ampliar la recaudación en no menos del 1% del PBI. Con los datos actuales, se trata de una masa de recursos del orden de los \$11.500 millones.

Sin contar con los recursos de la reforma fiscal, los puntos anteriores permiten contar con financiamiento por el orden de los \$41.452 millones, más que suficientes frente a

una necesidad de financiamiento de \$25.700 millones (universalización a \$180), incluso permiten financiar la asignación ajustada por la evolución de precios (universalización a \$230) cuyo costo neto es de \$32.752 millones; y representan el 85% de los recursos necesarios para financiar la asignación universal a \$300 (cuyo costo neto anual es de \$48.385 millones)

Cuadro N ° 36: Distintas fuentes de financiamiento posible. En millones de pesos. Año 2010.

Alternativas	Millones de \$
Eliminación de la deducción por carga de familia	1.400,00
Restitución de contribuciones patronales excepto para pymes	16.811,43
Reformulación del esquema de Subsidios al capital concentrado Servicios Económicos	16.505,00
Eliminación de Exenciones impositivas en ganancias	6.735,50
TOTAL	41.451,93

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Queda demostrado, una vez que hay capacidad financiera para poner en marcha una verdadera UNIVERSALIZACIÓN del Sistema de Asignaciones Familiares. **Desde nuestra perspectiva, una medida de esta naturaleza es el mejor festejo que se puede hacer en el marco del BICENTENARIO DE NUESTRA PATRIA.**

ANEXO I: PROYECTO DE LEY – ASIGNACION UNIVERSAL POR NIÑO, NIÑA, ADOLESCENTE, DISCAPACIDAD Y PRENATAL

ARTICULO 1°.- Se deróga: Deroguese el Decreto Nro. 1602/2009. Deróguese de la Ley 24.741 del Poder Ejecutivo Nacional y sus normas complementarias y modificatorias los puntos a, b, c, d, f y g del artículo 6°, los artículos 7°, 8°, 9°, 10°, 12°, los puntos b y c del artículo 15°, los puntos a, b, c, d, f, y j del Artículo 18° y el Artículo 22°.

ARTICULO 2°.-Prestaciones: Institúyase las siguientes prestaciones como derechos de carácter nacional, obligatorios y universales para aquellas personas que residiendo en la República Argentina cumplan con los requisitos previstos en el Artículo 7°:

- f. Asignación universal por niño, niña y adolescente.*
- g. Asignación universal por persona con discapacidad.*
- h. Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.*
- i. Asignación universal por nacimiento.*
- j. Asignación universal prenatal.*

ARTÍCULO 3°.-Montos: Los montos de las Asignaciones *a, b, c, d y e*, previstas en el artículo precedente serán iguales al valor de cada una de las asignaciones equivalentes en la Ley 24.714 correspondientes a la menor categoría salarial vigente antes de la sanción de la presente Ley y respetando los valores diferenciales estimados para cada zona geográfica. A continuación se da cuenta de las equivalencias aquí formuladas:

- ▣ *Asignación universal por niño, niña y adolescente* reemplaza a *Asignación por Hijo*
- ▣ *Asignación universal por persona con discapacidad* reemplaza a *Asignación por hijo con discapacidad.*
- ▣ *Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal* reemplaza a *Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodl.*
- ▣ *Asignación universal por nacimiento* reemplaza a *Asignación por nacimiento*
- ▣ *Asignación universal Prenatal* reemplaza a *Asignación prenatal*

Ej. Vigente a mayo de 2010

Tipo de asignación	Monto de la prestación				
	Valor general	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Asignación por niño, niña y adolescente	180	180	388	360	388
Asignación por persona con discapacidad.	720	720	1.080	1.440	1.440
Asignación prenatal.	180	180	388	360	388
Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal	170	340	510	680	680
Asignación universal por ayuda escolar anual para personas con discapacidad.	170	340	510	680	680
Asignación por nacimiento	600	600	600	600	600

ARTÍCULO 4º- Coeficiente de actualización: El Órgano de Contralor deberá arbitrar los medios necesarios para establecer un mecanismo de actualización de las Asignaciones universales a fin de garantizar que se conserve su poder adquisitivo.

ARTÍCULO 5º- Titularidad: serán titulares de las prestaciones instituidas en la presente ley, las personas establecidas en los siguientes incisos que sean argentinas –nativas o por opción-, o extranjeras a quienes se les haya adjudicado el certificado de radicación precaria.

- a. *Asignación universal por niño, niña y adolescente:* niños, niñas y adolescentes, de cero (0) a dieciocho (18) años de edad.

- b. *Asignación universal por persona con discapacidad:* personas con discapacidad sin límite de edad.
- c. *Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal:* niños, niñas y adolescentes de cinco (5) a dieciocho (18) años de edad, o bien para personas de cualquiera edad si concurren a educación diferencial.
- d. *Asignación universal por nacimiento:* niños y niñas menores a los 30 días de edad.
- e. *Asignación universal prenatal:* mujeres que tengan un embarazo superior a los tres (3) meses de gestación.

ARTÍCULO 6º: **Receptores:** Para la:

Asignación universal por niño, niña y adolescente,

Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal,

y, Asignación universal por nacimiento.

El cobro estará a cargo de uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado. El receptor de la asignación será responsable, tanto, de la efectiva utilización de la prestación en favor de su titular como del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 5º de la presente ley.

Para la:

d. Asignación universal por persona con discapacidad.

Los receptores serán los titulares de la prestación mientras ellos sean personas capaces de administrar bienes o de disponer de ellos. De caso contrario, el cobro y administración de la prestación estará a cargo de uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado

Para la:

f. Asignación universal prenatal

El cobro de la *Asignación Prenatal* le corresponde a la mujer titular del derecho, mientras ella sea mayor de edad. De caso contrario se constituirá en receptor uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado.

ARTÍCULO 7º.- **Requisitos:** A continuación se enumeran los requisitos previstos para *la Asignación universal por niño, niña y adolescente, Asignación universal por persona con discapacidad, Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimoda, y Asignación universal por nacimiento:*

- A) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá la prestación y el titular mediante la presentación de la partidas de

- nacimiento correspondiente o el testimonio judiciales pertinentes en el casos en que correspondiera.
- B) Acreditar la existencia de la discapacidad mediante el certificado correspondiente para la percepción de la Asignación universal por persona con discapacidad.
 - C) Hasta los cinco (5) años de los niños y niñas se deberá acreditar los controles sanitarios obligatorios efectuados en los establecimientos públicos o servicios médicos privados autorizados, así como el cumplimiento de las vacunas obligatorias. Desde los cinco (5) hasta los dieciocho (18) años de edad se deberá presentar anualmente el certificado de asistencia a la educación formal. No se establecerá diferencia entre titulares que asistan a escuelas de gestión estatal o privada.

En los casos de la *Asignación universal por niño, niña y adolescente*, la *Asignación universal por persona con discapacidad* y la *Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal* la inexistencia de la documentación exigida en el punto *c* no detendrá bajo ninguna circunstancia la percepción de la prestación quedando en deber de la Autoridad de aplicación arbitrar los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos dispuestos.

En el caso de la *Asignación universal prenatal*, será requisito excluyente para su percepción acreditar por certificado médico el estado de embarazo a partir del tercer mes de gestación. Constituye también un requisito la presentación bianual de los controles médicos correspondientes. En caso de no acreditarse dichos controles la prestación será mantenida y la Autoridad de aplicación debe arbitrar los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos dispuestos.

En el caso de la *Asignación Universal por nacimiento* el requisito consiste en la acreditación del acontecimiento frente a la autoridad de aplicación.

ARTÍCULO 6º: Compatibilidad: Las prestaciones aquí estipuladas no suponen ningún tipo de incompatibilidad con otras políticas sociales existentes y a instrumentarse en cualquiera de los niveles de gobierno (nacional, local, municipal).

ARTÍCULO 7º: Autoridad de aplicación. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) constituirá la autoridad de aplicación.

ARTÍCULO 8º: Evaluación: Las prestaciones aquí creadas serán permanentemente evaluadas y monitoreadas para poder llevar un registro de su funcionamiento, impacto y alcance, con el objeto de contar con la información necesaria para realizar las correcciones y mejoras pertinentes que garanticen el correcto y adecuado funcionamiento del programa.

ARTÍCULO 9º: Contralor: El Honorable Congreso de la Nación designará las autoridades del órgano contralor, el cual estará compuesto por miembros del Gobierno Nacional, y los Gobiernos Municipales, organizaciones de la sociedad civil y miembros de Universidades Nacionales y/o del ámbito académico.

ARTÍCULO 10: Respecto al pago: Los montos correspondientes a las diversas prestaciones serán depositados la primera semana de cada mes en una cuenta del Banco de la Nación Argentina, la cual no supondrá costo alguno para los titulares de las prestaciones. En el caso de que por un error de la administración no se realice alguna de las transferencias correspondientes, estas serán realizadas retroactivamente una vez que se haya comprobado el error.

En el caso de la *Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal* los montos correspondientes serán depositados la primera semana del mes de Marzo de cada año.

En el caso de la *Asignación Universal Prenatal*, la transferencia de ingresos se realiza la primera semana de cada mes desde la acreditación del estado y en los meses correspondientes al período de titularidad.

ARTICULO 11°.- Impuesto a las ganancias: Elimínese el punto 2 del inciso b) del artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 12° -Incorporación de créditos: Incorpórese todos los créditos provenientes de la eliminación de los puntos a, b, c, d y f del artículo 6° de la Ley 24.741 y del Decreto Nro. 1602/2009 del Poder Ejecutivo Nacional y sus normas complementarias y modificatorias.

ARTICULO 13° -Presupuesto: En forma anual y en ocasión de aprobarse el Presupuesto General de la Administración Nacional, el Congreso de la Nación fijará los recursos destinados al financiamiento anual de la Asignación Universal requeridos por la presente ley.

ARTÍCULO 14° -Reglamentación: El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley en un plazo de sesenta (60) días corridos a partir de la publicación en el Boletín Oficial

ARTÍCULO 15°- Invitación a las Provincias: Se invita a las provincias que no han adherido al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a adherirse a la **“ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR NIÑO, NIÑA, ADOLESCENTE, DISCAPACIDAD Y PRENATAL”**

ARTICULO 16°- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

VIII. ANEXO II: ESTIMACIÓN PROPIA DE POBREZA E INDIGENCIA AL AÑO 2008.

▪ ESTIMACION DE LAS CANASTAS

En base a un documento realizado por el equipo de técnicos desplazados del INDEC realizado en octubre 2007²⁷, que hasta la intervención del citado organismo eran los responsables del relevamiento del IPC y de la estimación de la pobreza y la indigencia, se tomó el dato de las canastas (CBA y CBT) a Julio 2007 publicado en el documento. La evolución de los precios implícita en este valor corresponde a la inflación de la provincia de Mendoza.

La reconstrucción hasta el mes de Diciembre del 2008, sabiendo la imposibilidad de tomar como sensatos los datos oficiales, se realizó de la siguiente manera:

1º) Desde el mes de Julio a Diciembre 2007 se tomó la evolución de precios estimada nuevamente por la Comisión Técnica de la Junta Interna de ATE realizada en otro documento²⁸. La CBT se actualizó a partir de la evolución del IPC nivel general y la CBA a partir de la inflación del componente de alimentos que contiene el índice.

La alternativa 1 parte del supuesto de que la inflación para el último trimestre 2007 ha sido igual que a la del 2006, lo cual implica un cambio a la baja en la tendencia inflacionaria (estimación mínima), y la alternativa 2 supone que la inflación en el último trimestre 2007 es la misma que se vino experimentando hasta septiembre 2007 (es decir, se mantiene constante)²⁹.

Cuadro N ° 1: Valorización alternativa de la CBA y la CBT. 2do Semestre 2007. Alternativa 1.

	VALOR A JULIO 2007	Evolución %						VALOR A DICIEMBRE 2007
		ago-07	sep-07	oct-07	nov-07	dic-07	Jul 07 vs. Dic 07	
CBA	162,71	5,6	1,6	1,3	1,4	1,8	11,7	181,75
CBT	322,17	3,2	1,6	0,9	0,7	1	7,4	346,01

Fuente: Elaboración propia en base a informes realizados por la Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE).

Cuadro N ° 2: Valorización alternativa de la CBA y la CBT. 2do Semestre 2007. Alternativa 2.

	VALOR A JULIO 2007	Evolución %						VALOR A DICIEMBRE 2007
		ago-07	sep-07	oct-07	nov-07	dic-07	Jul 07 vs. Dic 07	
CBA	162,71	5,6	1,6	2	2	2	13,2	184,19
CBT	322,17	3,2	1,6	2	2	2	10,8	356,96

²⁷ Junta Interna ATE-INDEC (2007), "Ejercicio La Manipulación de datos en el INDEC. Ejercicio alternativo de valorización de la CBA y la CBT. Documento CT N ° 1".

²⁸ Junta Interna ATE-INDEC (2007), "Ejercicio alternativo ante la imposibilidad del cálculo del IPC-GBA debido a la intervención del INDEC. Documento CT N ° 4".

²⁹ La alternativa 2 plantea una estimación intermedia pero para simplificar los cálculos tomaremos la n ° 1 y la n ° 3 como parámetros que conformen un rango de estimación de mínima y de máxima.

Fuente: Elaboración propia en base a informes realizados por la Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE).

2º) Para el período que abarca desde diciembre 2007 a Diciembre 2008, se usó como criterio de actualización la estimación de precios realizada por el centro de estudios Buenos Aires City dependiente de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de la Lic. Graciela Bevacqua (profesional encargada del relevamiento del IPC previo a la intervención de Moreno en el INDEC) para actualizar el valor de la CBT. Y se llevó a la CBA a valores del año 2008 en base a una estimación de precios del componente alimentos que surge de mantener constante la relación recaudación del IVA - inflación de los alimentos del IPC realizado por la Comisión Técnica del 2007.

Cuadro N° 3: Estimaciones alternativas de la evolución del IPC. Diversas fuentes.

		Oficial	Comisión Técnica INDEC		En base a la recaudación del IVA		Provincias con estadísticas propias*	Buenos Aires City (UBA)**
			Alt. I	Alt. II	Alt. I	Alt. II		
2007	Nivel General	8,5%	22,1%	26,3%	-	-	-	25,7%
	Alimentos y Bebidas	8,6%	36,4%	38,5%	-	-	-	-
2008	Nivel General	7,2%	-	-	18,9%	22,2%	21,6%	23,0%
	Alimentos y Bebidas	5,6%	-	-	30,9%	32,6%	-	-
	Alimentos y Bebidas	-0,8%	-	-	18,0%	18,9%	-	-

* Es el promedio de los resultados de inflación de las provincias: Chubut, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego.

** La importancia de esta fuente radica en que para su elaboración estuvo a cargo de la Directora del Área del IPC del INDEC desplazada con la intervención, Graciela Bevacqua.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía, Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE), Direcciones de Estadísticas Provinciales y el Instituto Buenos Aires City.

En los siguientes cuadros se presenta los valores de las canastas hacia fines del año 2008 según región geográfica que surgen de la actualización explicada. En el cuadro N° 4 se presentan los valores para la primer alternativa (estimación de mínima) y en el cuadro N° 5 se presentan los valores de la estimación de máxima.

Cuadro N° 4: Canasta básica de alimento y total según zona geográfica. Para el adulto equivalente y una familia tipo. Finales 2008.

	CBA		CBT	
	a.e.	familia tipo	a.e.	familia tipo
GBA	237,88	735,05	411,48	1271,47
Cuyo	212,43	656,40	358,81	1108,72
NEA	213,62	660,07	364,57	1126,53
NOA	209,33	646,84	355,93	1099,82
Pampeana	224,56	693,88	371,98	1149,41
Patagónica	246,21	760,77	390,49	1206,63

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía, Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE), Direcciones de Estadísticas Provinciales y el Instituto Buenos Aires City.

Cuadro N° 5: Canasta básica de alimento y total según zona geográfica. Para el adulto equivalente y una familia tipo. Finales 2008.

	CBA		CBT	
	a.e.	familia tipo	a.e.	familia tipo
GBA	244,20	754,58	436,32	1348,22
Cuyo	218,07	673,84	380,47	1175,65
NEA	219,29	677,61	386,58	1194,53
NOA	214,90	664,03	377,42	1166,21
Pampeana	230,52	712,32	394,43	1218,79
Patagónica	252,75	780,99	414,07	1279,47

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía, Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE), Direcciones de Estadísticas Provinciales y el Instituto Buenos Aires City.

▪ ESTIMACION DE LOS INGRESOS.

Sabiendo que los ingresos corrientes muestran, en promedio, una tendencia ascendente en términos nominales desde el 1er trimestre del 2007 y ante la ausencia de una cuantificación cierta para esta información (que comúnmente era brindada por la EPH a través de las bases usuario ampliada), se estimó el “efecto ingresos” para el recálculo de las tasas de pobreza e indigencia de la siguiente manera:

1º) A partir de los datos oficiales acerca de los valores de la CBA y la CBT para el Gran Buenos Aires se estimó las CBA y CBT regionales (hasta el año 2006 esta información estaba a libre disposición publicada como anexo en los informes de medición de la pobreza e indigencia del INDEC) para el mes de Diciembre del año 2008.

2º) A las canastas estimadas en el punto anterior se las confrontó con la estructura de ingresos vigentes al 1er trimestre del 2007 (última base disponible). De esta manera se calculó una tasa de pobreza pero con los ingresos correspondientes al 1er trimestre 2007.

3º) Al comparar las tasas calculadas en el punto 2 con respecto a las últimas publicadas por el INDEC para el 2do semestre del año 2008, suponemos que la diferencia corresponde al impacto que la evolución nominal de los ingresos experimenta desde el 1er trimestre 2007, por lo tanto aplicamos el mismo coeficiente de “reducción de las tasas” para las que surgen de la estimación propia producto también de la confrontación de las canastas (según la valorización alternativa) con la estructura de ingresos de la última base usuario disponible.

▪ ACTUALIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN

La actual metodología de medición de la pobreza e indigencia que lleva a cabo el INDEC contiene básicamente tres falencias importantes que adolece:

- a) En la metodología oficial vigente hay evidencias no sólo de que el patrón de consumo está desactualizado, porque data de hace 20 años, sino que además, al

menos una parte de la propia población de referencia ya se encontraba sumida en la pobreza en los años ochenta.

- b) La ausencia de Canastas / Líneas (de pobreza e indigencia) regionales. Las que se emplean actualmente surgen de ajustar la CBA del Gran Buenos Aires por precios regionales. No existen canastas regionales específicas.
- c) El procedimiento de calcular un coeficiente único para alcanzar la CBT que define la Línea de la Pobreza, supone implícitamente que no hay diferencias entre los requerimientos alimentarios y el resto de los bienes y servicios que pueden demandar los hogares, deja de considerar por lo tanto, diferencias específicas como la que los hogares presentan en relación a su ciclo de vida de cada hogar, por ejemplo, en educación por la presencia de menores que asisten a la escuela o en salud por la presencia de personas mayores. Tampoco se atienden gastos que están sujetos a economía de escala es decir, el tipo de gastos que no siguen una relación proporcional a la cantidad de miembros sino que aumentan en forma menos que proporcional a medida que aumenta el tamaño del hogar, por ejemplo, algunos gastos asociados a la vivienda y a los servicios básicos. Tampoco tiene en cuenta el gasto en alquiler que deben afrontar los hogares no propietarios de vivienda.

Conscientes de esta falla en la metodología el mismo INDEC encaró una revisión metodológica basada en la Encuesta de Gasto de Hogares del año 1996/97, que suponía un crecimiento en el valor de las Líneas de Pobreza e Indigencia.

A pesar de estos resultados el INDEC sigue utilizando la metodología vieja. Es decir el INDEC sigue midiendo la pobreza con la estructura de gasto de hace más de 20 años. Este atraso metodológico es más grave considerando que en el 2004 el INDEC volvió a realizar la Encuesta de Gastos de Hogares.

Por tal motivo nuestra estimación alternativa incorpora, además de una medición alternativa de la inflación, una actualización de la metodología vigente del INDEC siguiendo los criterios establecidos por el propio organismo en su documento interno con excepción de algunos puntos específicos. Este trabajo lo hemos realizado desde el Instituto para el período del 1er Semestre 2006, desde entonces se realiza la corrección de la tasa de pobreza e indigencia en los períodos posteriores a esta fecha respetando la brecha existente entre la medición oficial y la medición actualizada que surge de aquel informe.

En el siguiente cuadro se presentan los valores de las canastas implícitas en las tasas de pobreza e indigencia corregidas a partir de la actualización de la metodología.

Cuadro N ° 6: Canasta básica de alimento y total según alternativas de medición de precios corregidas por la actualización de la metodología. Para el adulto equivalente y una familia tipo. Finales 2008.

	CBA		CBT	
	a.e.	familia tipo	a.e.	familia tipo
Alt. I	305,84	945,06	518,94	1603,51
Alt. II	313,97	970,17	550,26	1700,31

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía, Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE), Direcciones de Estadísticas Provinciales y el Instituto Buenos Aires City.

▪ **LOS RESULTADOS DE NUESTRA MEDICIÓN ALTERNATIVA DE POBREZA E INDIGENCIA.**

Las discrepancias planteadas implican necesariamente serios inconvenientes para la estimación de pobres e indigentes. Así, la última información desde el INDEC para el año 2008 indica que la tasa de pobreza a finales del 2008 es del 15,3% y la de indigencia del 5%. Sin embargo, tomando las líneas de medición alternativas, la tasa de pobreza llega a ser del 25% (alt. I) al 26,8% (alt. II) y la de indigencia oscila entre el 11,1% y el 11,6%.

En términos poblacionales las diferencias no son nada desdeñables ya que la subestimación en el caso de la pobreza ronda los 4,5 millones de personas y en el caso de la indigencia casi 3 millones.

Cuadro N° 7: Estimación de la pobreza e indigencia. Oficial, Alternativa 1 y 2. 4to 2006-2008.

	Oficial				Alternativa 1				Alternativa 3			
	Tasas		Población		Tasas		Población		Tasas		Población	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
2do Semestre 2006	26,9	8,7	10.464.522	3.378.956	26,9	8,7	10.464.522	3.378.956	26,9	8,7	10.464.522	3.378.956
1er Semestre 2007	23,4	8,2	9.164.258	3.211.407	26,1	9,8	10.214.991	3.853.531	26,1	9,8	10.214.991	3.853.531
Semestre comprendido (4to trim 07 - 1er trim 08) / Marzo 2008	20,6	5,9	8.127.460	2.327.768	25,4	10,2	10.004.359	4.010.251	26,8	10,5	10.577.270	4.143.329
1er Semestre 2008	17,8	5,1	7.040.078	2.017.101								
2do Semestre 2008 / A Diciembre 2008 *	15,3	4,4	6.081.079	1.748.807	25,0	11,1	9.943.003	4.409.688	26,8	11,6	10.636.496	4.603.463

* Dato provisorio.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía y Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE).

Actualizando el patrón de consumo y realizando algunas modificaciones necesarias a la metodología de medición vigente en el INDEC, los niveles de pobreza e indigencia se agravan: la tasa de pobreza estaría a fines del año 2008 entre el 31,5% y el 33,8% y la tasa de indigencia entre 14,3% y 14,9%. Por lo tanto más de 13 millones serían las personas pobres y casi 6 millones las personas que pasan hambre.

Cuadro N ° 8: Estimación de la pobreza e indigencia con la actualización del patrón de consumo de las canastas (ENGH 96/97). Alternativa 1 y 2. Año 2008 vs. Año 2006.

	2006	2008		Evolución 2006-2008	
	Unica medición (Oficial)	Alt I	Alt. II	Evolución (con la Alt. I)	Evolución (con la Alt. II)
Pobreza	33,9	31,5	33,8	-6,8%	-0,3%
Indigencia	11,1	14,3	14,9	28,0%	33,6%
Pobres	13.197.295	12.539.583	13.414.179	-657.711	216.884
Indigentes	4.344.372	5.669.599	5.918.738	1.325.227	1.574.365

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía y Comisión Técnica del INDEC (Junta Interna ATE).

IX. ANEXO III: ESTIMACION DEL COSTO DE NUESTRA PROPUESTA

Cuadro N ° 1: Costo Asignación universal por niño, niña y adolescente.

ZONAS	Menores de 18 años (menos quienes tengan alguna discapacidad)	Monto mensual	Costo mensual	Costo Anual
1	565.450	\$ 180	\$ 101.780.928	\$ 1.221.371.142
2	156.611	\$ 388	\$ 60.765.231	\$ 729.182.772
3	60.198	\$ 360	\$ 21.671.406	\$ 260.056.875
4	122.360	\$ 388	\$ 47.475.527	\$ 569.706.329
Valor General	12.575.911	\$ 180	\$ 2.263.664.034	\$ 27.163.968.404
TOTAL	13.480.530		\$ 2.495.357.127	\$ 29.944.285.521

Fuente: elaboración propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 (INDEC).

Cuadro N ° 2: Costo Asignación universal por persona con discapacidad.

ZONAS	Personas discapacitadas	Monto mensual	Costo mensual	Costo Anual
1	98.586	\$ 720	\$ 70.982.091	\$ 851.785.092
2	27.305	\$ 1.080	\$ 29.489.647	\$ 353.875.763
3	10.496	\$ 1.440	\$ 15.113.654	\$ 181.363.847
4	21.333	\$ 1.440	\$ 30.720.123	\$ 368.641.479
Valor General	2.192.612	\$ 720	\$ 1.578.680.887	\$ 18.944.170.647
TOTAL	2.350.333		\$ 1.724.986.402	\$ 20.699.836.828

Fuente: elaboración propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 (INDEC).

Cuadro N ° 3: Costo Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.

ZONAS	Potenciales receptores	Monto anual	Costo Anual
1	437.166	\$ 340	\$ 148.636.349
2	121.081	\$ 510	\$ 61.751.258
3	46.541	\$ 680	\$ 31.647.959
4	94.600	\$ 680	\$ 64.327.873
Valor General	9.722.807	\$ 170	\$ 1.652.877.222
TOTAL	10.422.195		\$ 1.959.240.662

Fuente: elaboración propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 (INDEC).

Cuadro N ° 5: Costo Asignación universal por nacimiento.

Cantidad de nacidos vivos por mes	Monto	Costo mensual	Costo Anual
62.205	\$ 600	\$ 37.323.000	\$ 447.876.000

Fuente: estimación propia en base al Anuario Estadístico 2008 del Ministerio de Salud.

Cuadro N ° 6: Costo Asignación universal prenatal.

ZONAS	Cantidad de embarazos por año	Monto mensual	Costo Anual
1	31.566	\$ 180	\$ 34.091.495
2	8.743	\$ 388	\$ 20.353.298
3	3.361	\$ 360	\$ 7.258.832
4	6.831	\$ 388	\$ 15.901.915
Valor General	702.050	\$ 180	\$ 758.213.661
TOTAL	752.550		\$ 835.819.200

Fuente: estimación propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y al Anuario Estadístico 2008 del Ministerio de Salud.

Valuaciones alternativas

En el siguiente apartado se valorará nuestra propuesta sobre la reforma del actual sistema de asignaciones familiares en base a dos alternativas que responden a metas deseables de alcanzar:

- a. Garantizar una asignación familiar por hijo de \$300 para todos los niños, niñas y adolescentes en lugar de los \$180 de asignación vigente. Esta medida constituiría un paso significativo para garantizar que casi la totalidad de los hogares acceda a cubrir la canasta básica de alimentos.
- b. Garantizar que los valores de las prestaciones de nuestra propuesta desarrollada en el punto VII sostenga el poder adquisitivo desde el mes en que comenzó a ponerse en práctica la AUPS. Esto implica que los montos se vean incrementados en un 20,8%.

Valuación Alternativa B: Resulta de aplicar la proporción \$300/\$180 a todas las zonas y prestaciones.

Valuación Alternativa C: Resulta de aplicar una actualización del 20,8% en concepto de inflación sobre todos los montos de nuestra propuesta.

Cuadro N ° 7: Costo Asignación universal por niño, niña y adolescente para las valuaciones alternativas B y C.

ZONAS	Menores de 18 años (menos quienes tengan alguna discapacidad)	Valuación B			Valuación C		
		Monto mensual	Costo mensual	Costo Anual	Monto mensual	Costo mensual	Costo Anual
1	565.450	\$ 300	\$ 169.634.881	\$ 2.035.618.569	\$ 217	\$ 122.951.362	\$ 1.475.416.339
2	156.611	\$ 647	\$ 101.275.385	\$ 1.215.304.620	\$ 469	\$ 73.404.399	\$ 880.852.789
3	60.198	\$ 600	\$ 36.119.010	\$ 433.428.125	\$ 435	\$ 26.179.059	\$ 314.148.705
4	122.360	\$ 647	\$ 79.125.879	\$ 949.510.548	\$ 469	\$ 57.350.437	\$ 688.205.245
Valor General	12.575.911	\$ 300	\$ 3.772.773.389	\$ 45.273.280.673	\$ 217	\$ 2.734.506.153	\$ 32.814.073.832
TOTAL	13.480.530		\$ 4.158.928.545	\$ 49.907.142.535		\$ 3.014.391.409	\$ 36.172.696.909

Fuente: elaboración propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 (INDEC).

Cuadro N ° 8: Costo Asignación por Persona con Discapacidad para las valuaciones alternativas B y C.

ZONAS	Personas discapacitadas	Valuación B			Valuación C		
		Monto mensual	Costo mensual	Costo Anual	Monto mensual	Costo mensual	Costo Anual
1	98.586	\$ 1.200	\$ 118.303.485	\$ 1.419.641.820	\$ 870	\$ 85.746.366	\$ 1.028.956.391
2	27.305	\$ 1.800	\$ 49.149.411	\$ 589.792.938	\$ 1.305	\$ 35.623.493	\$ 427.481.921
3	10.496	\$ 2.400	\$ 25.189.423	\$ 302.273.079	\$ 1.740	\$ 18.257.294	\$ 219.087.527
4	21.333	\$ 2.400	\$ 51.200.205	\$ 614.402.465	\$ 1.740	\$ 37.109.909	\$ 445.318.906
Valor General	2.192.612	\$ 1.200	\$ 2.631.134.812	\$ 31.573.617.745	\$ 870	\$ 1.907.046.512	\$ 22.884.558.142
TOTAL	2.350.333		\$ 2.874.977.337	\$ 34.499.728.046		\$ 2.083.783.574	\$ 25.005.402.888

Fuente: elaboración propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 (INDEC).

Cuadro N ° 9: Costo Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal para las valuaciones alternativas B y C.

ZONAS	Potenciales receptores	Valuación B		Valuación C	
		Monto anual	Costo Anual	Monto anual	Costo Anual
1	437.166	\$ 567	\$ 247.727.248	\$ 411	\$ 179.552.709
2	121.081	\$ 850	\$ 102.918.764	\$ 616	\$ 74.595.520
3	46.541	\$ 1.133	\$ 52.746.599	\$ 821	\$ 38.230.735
4	94.600	\$ 1.133	\$ 107.213.122	\$ 821	\$ 77.708.071
Valor General	9.722.807	\$ 283	\$ 2.754.795.370	\$ 205	\$ 1.996.675.684
TOTAL	10.422.195		\$ 3.265.401.103		\$ 2.366.762.719

Fuente: elaboración propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 (INDEC).

Cuadro N° 10: Costo Asignación Universal por Nacimiento para las valuaciones alternativas B y C.

Cantidad de nacidos vivos por mes	Valuación B			Valuación C		
	Monto	Costo mensual	Costo Anual	Monto	Costo mensual	Costo Anual
62.205	\$ 1.000	\$ 62.205.000	\$ 746.460.000	\$ 725	\$ 45.086.184	\$ 541.034.208

Fuente: estimación propia en base al Anuario Estadístico 2008 del Ministerio de Salud.

Cuadro N° 11: Costo Asignación Universal Prenatal para las valuaciones alternativas B y C.

ZONAS	Cantidad de embarazos por año	Valuación B		Valuación C	
		Monto mensual	Costo Anual	Monto mensual	Costo Anual
1	31.566	\$ 300	\$ 56.819.158	\$ 217	\$ 41.182.526
2	8.743	\$ 647	\$ 33.922.163	\$ 469	\$ 24.586.784
3	3.361	\$ 600	\$ 12.098.053	\$ 435	\$ 8.768.669
4	6.831	\$ 647	\$ 26.503.192	\$ 469	\$ 19.209.514
Valor General	702.050	\$ 300	\$ 1.263.689.435	\$ 217	\$ 915.922.102
TOTAL	752.550		\$ 1.393.032.000		\$ 1.009.669.594

Fuente: estimación propia en base a datos y proyecciones poblacionales del Censo 2001 y al Anuario Estadístico 2008 del Ministerio de Salud.

A continuación presentamos el costo bruto (cuadro N° 12) y neto (cuadro N° 13) de las tres valuaciones:

Cuadro N° 12: Costo Bruto Anual de las valuaciones A, B, y C.

Prestación	Costo Bruto Anual		
	(A)	(B)	(C)
a. Asignación universal por niño, niña y adolescente.	\$ 29.944.285.521	\$ 49.907.142.535	\$ 36.172.696.909
b. Asignación universal por persona con discapacidad.	\$ 20.699.836.828	\$ 34.499.728.046	\$ 25.005.402.888
c. Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.	\$ 1.959.240.662	\$ 3.265.401.103	\$ 2.366.762.719
e. Asignación universal por nacimiento.	\$ 447.876.000	\$ 746.460.000	\$ 541.034.208
f. Asignación universal prenatal.	\$ 835.819.200	\$ 1.393.032.000	\$ 1.009.669.594
Total	\$ 53.887.058.211	\$ 89.811.763.685	\$ 65.095.566.319

Fuente: estimación propia en base a datos de INDEC, Ministerio de Salud.

Cuadro N° 13: Costo Neto Anual de las valuaciones A, B, y C.

Concepto	Monto (A)	Monto (B)	Monto (C)
Costo Bruto Anual del Programa	\$ 53.887.058.211	\$ 89.811.763.685	\$ 65.095.566.319
Ahorros por programa de asignaciones familiares**	\$ 8.994.987.000	\$ 8.994.987.000	\$ 8.994.987.000
Ahorros por AUPS	\$ 4.318.836.998	\$ 4.318.836.998	\$ 4.318.836.998
Subtotal	\$ 40.573.234.213	\$ 76.497.939.687	\$ 51.781.742.321
Autofinanciamiento	\$ 14.910.663.573	\$ 28.112.992.835	\$ 19.029.790.303
Costo Neto Anual del Programa	\$ 25.662.570.640	\$ 48.384.946.852	\$ 32.751.952.018

** Datos de la Ley Presupuesto 2010.

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

X. ANEXO IV: EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES ANTES Y DESPUES DE LA MEDIDA DEL GOBIERNO

Tipo de Cobertura	Con la AUPS	Anterior a la AUPS
(I) TOTAL MENORES DE 18 AÑOS	13.605.870	13.605.870
Sistema formal de Asignaciones Familiares		
ANSES (Presupuesto Nacional 2010)	4.211.031	4.211.031
Gobiernos Provinciales (datos estimados)	1.092.000	1.092.000
Gobiernos Municipales (datos estimados)	238.000	238.000
Gobierno Nacional (datos estimados)	231.000	231.000
Deducción por ganancias (estimación en base a datos de la AFIP)	793.286	793.286
(II) NIÑOS INCLUIDOS EN EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES (NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL)	6.565.317	6.565.317
Principales Planes Sociales destinados a la población menor (situación luego de la implementación de la AUPS)		Principales Planes Sociales destinados a la población menor (situación anterior a la implementación de la AUPS)
Plan Familias por la Inclusión Social	60.000	1.500.000
Derecho Garantizado para la Niñez		32.500
Ciudadanía Porteña "Con todo Derecho" (Ciudad de Buenos Aires)	96.296	96.296
Pensiones para Madres de 7 o más hijos *	687.983	1.038.441
(III) NIÑOS QUE CONTINÚAN RECIBIENDO ASISTENCIAL SOCIAL *	844.279	2.667.237
(IV)=(I)-(II)-(III) EXCLUIDOS DE TODA PRESTACIÓN A LA NIÑEZ	6.196.274	4.373.316
Datos sobre el nuevo subsistema: AUPS (hasta Abril 2010)		
a. Menores que carecían de todo tipo de cobertura	1.324.613	
b. Traspasos del Plan Familias	982.018	
c. Traspasos de Pensiones No Contributivas para Madres de 7 o más hijos	350.458	
d. Traspasos de planes de empleo	694.957	
e. Derecho Garantizado para la Niñez	32.500	
NIÑOS INCLUIDOS EN EL NUEVO PROGRAMA (AUPS)	3.384.546	
EXCLUIDOS DE TODA PRESTACIÓN A LA NIÑEZ (incluso de los planes sociales) LUEGO DEL NUEVO SUBSISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES	2.811.728	4.373.316
TOTAL DE EXCLUIDOS DEL DERECHO A LAS ASIGNACIONES FAMILIARES	3.656.007	7.040.553

Fuente: Elaboración propia en base a datos y discursos oficiales

XI. ANEXO V

Secretaría de Empleo

PROGRAMAS JEFES DE HOGAR

Resolución 253/2010

Suspéndese la participación de los beneficiarios respecto de los cuales los municipios no hayan cumplido con la actualización de la información ordenada por la Resolución N° 1063/09.

Bs. As., 2/3/2010

VISTO el Expediente N° 1.348.400/09 del Registro del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, las Leyes N° 24.714, N° 26.204, N° 26.339, N° 26.456 y N° 26.563, los Decretos N° 565 del 3 de abril de 2002 y sus modificatorios, N° 1506 del 28 de octubre de 2004, N° 336 del 23 de marzo de 2006 y N° 1602 del 29 de octubre de 2009, las Resoluciones del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 312 de fecha 16 de abril de 2002 y sus modificatorias, y N° 502 del 29 de mayo de 2006, las Resoluciones de la SECRETARIA DE EMPLEO N° 677 del 6 de setiembre de 2006 y N° 1063 del 29 de setiembre de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 565 del 3 de abril de 2002 se creó el PROGRAMA JEFES DE HOGAR, para ser aplicado mientras dure la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

Que el Decreto N° 565/02, en su artículo 9º, estableció el carácter descentralizado de la operatoria del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, poniendo en cabeza de los municipios la aplicación en sus jurisdicciones.

Que la Ley N° 26.563 extendió la vigencia del PROGRAMA JEFES DE HOGAR hasta el día 31 de diciembre de 2011.

Que el Decreto N° 1506 del 28 de octubre de 2004 puso en marcha la reformulación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR con el objeto de dar una respuesta más eficaz a las diversas situaciones de empleabilidad y vulnerabilidad social de cada grupo familiar destinatario.

Que el Decreto N° 1506/04 instruyó al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL para que reasignaran a las y los participantes del PROGRAMA JEFES DE HOGAR en otros programas, implementados o a implementarse en el ámbito de sus competencias, que por su especificidad permitieran atender con mayor eficacia sus necesidades.

Que ambas carteras de Estado, en forma coordinada, habilitaron la posibilidad del traspaso voluntario de las y los participantes del PROGRAMA JEFES DE HOGAR a las siguientes líneas programáticas específicas: 1) el SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO, ejecutado por el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que brinda apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, y 2) el PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSION SOCIAL, implementado por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, que promueve la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social.

Que en el marco de dicho proceso de reformulación, la SECRETARIA DE EMPLEO, a través de su Resolución N° 1063 del 29 de septiembre de 2009, fijó un plazo de NOVENTA (90) días corridos para que los municipios intervinientes en el PROGRAMA JEFES DE HOGAR actualizaran ante las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral la información correspondiente a los grupos familiares de las y los participantes de su jurisdicción.

Que por el artículo 2° de la Resolución de la SECRETARIA DE EMPLEO N° 1063/09 se estableció que, transcurrido el plazo antes indicado, las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral suspenderían por DOS (2) meses la liquidación de la ayuda económica del PROGRAMA JEFES DE HOGAR a las y los participantes respecto de los cuales no se diera cumplimiento con la actualización requerida.

Que vencido el plazo fijado por la Resolución de la SECRETARIA DE EMPLEO N° 1063/09, los municipios no han cumplido con la actualización requerida respecto de CINCUENTA MIL TREINTA Y DOS (50.032) beneficiarios activos del PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que por consiguiente, corresponde hacer efectivo el apercibimiento previsto por la Resolución de la SECRETARIA DE EMPLEO N° 1063/09 respecto de las y los participantes cuya información no fuera actualizada.

Que para garantizar la eficacia de dicha medida, deviene necesario unificar su aplicación en el nivel central de esta Secretaría.

Que asimismo, resulta pertinente: 1) instruir a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral para que, en forma coordinada con los municipios, brinden información y asesoramiento a las personas alcanzadas por la presente medida respecto de la entrada en vigencia del Régimen de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, instituido por el Decreto N° 1602 del 29 de octubre de 2009, en tanto política pública superadora y sustitutiva del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, y 2) habilitar la opción de incorporarse al SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO, instituido por el Decreto N° 336 del 23 de marzo de 2006, a los beneficiarios suspendidos que desearan participar en acciones formativas o de promoción del empleo.

Que la presente se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 32 de la Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 312/02 y sus modificatorias, y por el artículo 17 de la Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 502/06.

Por ello,

EL SECRETARIO
DE EMPLEO
RESUELVE:

Artículo 1° — Suspéndese, a partir del día 1° de marzo de 2010 y por el plazo de DOS (2) meses, la participación en el PROGRAMA JEFES DE HOGAR de los beneficiarios respecto de los cuales los municipios no cumplieron con la actualización de información ordenada por la Resolución de la SECRETARIA DE EMPLEO N° 1063 del 29 de septiembre de 2009, cuya cantidad y distribución geográfica se detallan en el ANEXO, que forma parte integrante de la presente Resolución.

Art. 2° — La Coordinación Técnica y de Planeamiento, dependiente de la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral, registrará en el Sistema de Información del PROGRAMA JEFES DE HOGAR y en la plataforma informática de la Red de Servicios Empleo el listado de las personas alcanzadas por la suspensión ordenada en el artículo precedente.

Art. 3° — Instrúyese a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral para que, en forma coordinada con los municipios, asesoren a las personas comprendidas por la presente medida sobre la entrada en vigencia del Régimen de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, instituido por el Decreto N° 1602 del 29 de octubre de 2009, y el procedimiento para su inclusión.

Art. 4° — Establécese que las personas alcanzadas por la suspensión ordenada por el artículo 1° de la presente Resolución podrán optar por ingresar al SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO, instituido por el Decreto N° 336/06, hasta el día 30 de junio de 2010.

Art. 5° — Para su incorporación al SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO las personas interesadas deberán cumplimentar el procedimiento establecido por la Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 502/06 y sus normas reglamentarias y complementarias.

Art. 6° — La aplicación de la medida prevista por el artículo 4° de la Resolución de la SECRETARIA DE EMPLEO N° 1063/09 no afectará la opción habilitada por el artículo 4° de la presente Resolución.

Art. 7° — Los municipios, en su carácter de organismos responsables de la implementación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, deberán arbitrar las medidas necesarias para la notificación de la presente medida a las y los participantes de su jurisdicción.

Art. 8° — La Dirección Nacional de Promoción del Empleo, dependiente de la SUBSECRETARIA DE POLITICAS DE EMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL, analizará y resolverá los reclamos que pudieran interponerse por la aplicación de la presente Resolución.

Art. 9° — Derógase el artículo 3° de la Resolución de la SECRETARIA DE EMPLEO N° 1603/09.

Art. 10. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Enrique Deibe.