

# Transferencias Monetarias para Niños y Adolescentes en Argentina: Características y Cobertura de un “Sistema” con Tres Componentes<sup>1</sup>

Por Fabio Bertranou y Roxana Maurizio

## I. Introducción

En 2009 Argentina estableció un nuevo programa de transferencia para niños y adolescentes (Asignación Universal por Hijo) pertenecientes a familias insertas en la economía informal o con adultos desempleados sin seguro de desempleo, inactivos sin prestaciones de la seguridad social o trabajando en el servicio doméstico. Este programa no contributivo se suma a los programas ya existentes: las asignaciones familiares contributivas y la deducción impositiva por hijo del impuesto a la renta (denominado “impuesto a las ganancias”). Con el nuevo programa la cobertura se amplió sustancialmente en términos cuantitativos y cualitativos sustituyendo el papel que anteriormente cumplían al Plan Jefes y Jefas y el Plan Familias. La configuración del nuevo “sistema”, sin embargo, todavía arroja algunas brechas de cobertura y la efectividad de las transferencias podría incrementarse a partir de optimizar los mecanismos de coordinación e integración con otras políticas sociales. Los desafíos para el futuro consisten en generar un sistema más unificado de asignaciones familiares y establecer una política integral de protección social para los niños y adolescentes que contemple el acceso efectivo a servicios esenciales básicos, como la salud y la educación, y así asegurar mejores transiciones futuras de la escuela al trabajo.

## II. El “Sistema” Actual

La provisión de seguridad de ingresos para las familias con niños y adolescentes está conformada por tres componentes: la Asignación Universal por Hijo (AUH) no contributiva, la asignación familiar contributiva (AFC) y la deducción fiscal por hijo en el impuesto a las ganancias (ACF). El componente tradicional ha sido la AFC, desarrollada a partir de los años cincuenta. En 2009, para dar respuesta a los efectos de la crisis mundial y sus impactos en los ingresos de los hogares, así como también para permitir la consolidación de diversos programas de transferencias no contributivas desarrollados en el pasado como fueron el Plan Jefes y Jefas en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Plan Familias para la Inclusión Social en el Ministerio de Desarrollo Social, se introdujo la AUH en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este programa otorga una prestación monetaria semicondicionada, similar en su monto a la AFC, para los hijos de los trabajadores en la economía informal, del servicio doméstico y de los desempleados sin seguro de desempleo o inactivos sin prestaciones de la seguridad social.<sup>2</sup> De esta forma, la AUH ha permitido romper con la lógica contributiva que tenían las asignaciones familiares a partir de la cual las prestaciones monetarias estaban ligadas mayoritariamente al empleo formal. Para los trabajadores de más altos ingresos que tributan el impuesto a las ganancias, existe la deducción fiscal por hijo. Esta estructura de tres componentes o partes existe en numerosos países, tanto en América Latina, como por ejemplo en Brasil, como en los países que pertenecen a la OCDE.

El Cuadro 1 sintetiza los tres componentes del “sistema”. Los mismos presentan algún grado de coordinación, en particular entre la AUH y la AFC. Sin embargo, algunos de los componentes se administran en forma separada a la vez que difieren en varios de sus parámetros fundamentales, por lo que no llegan a constituirse en un sistema integrado de protección a la niñez y adolescencia. En términos generales, podría decirse que cada uno de los subsistemas otorga respuestas de seguridad económica a poblaciones diferenciadas en cuanto a sus ingresos y/o condición laboral.

### Las Asignaciones Familiares Contributivas

Este componente, introducido en 1957, fue históricamente la parte central de las transferencias a los niños y adolescentes menores de 18 años. En 1996 la legislación de Asignaciones Familiares para los trabajadores del sector privado fue reformada profundamente. La nueva legislación simplificó el esquema de prestaciones y limitó el acceso a beneficiarios con remuneraciones inferiores a AR\$ 4800 (USD 1200, valores a setiembre de 2010), es decir que focalizó los beneficios en los trabajadores asalariados registrados de ingresos bajos y medios. La escala de prestaciones comenzaba con AR\$ 220 (USD 55) mensuales para hijos de trabajadores con ingresos superiores a AR\$ 100 hasta AR\$ 2400, prestaciones de AR\$ 166 para ingresos entre AR\$ 2400 y 3600; y

prestaciones de AR\$ 117 para ingresos entre AR\$ 3600 y 4800. Acompañando el proceso de focalización y escalonamiento de las prestaciones, también se redujeron la tasa de contribución sobre el salario que pagaban los empleadores para su financiamiento, de 7,5 por ciento en 1994 a valores aproximados al 5 por ciento. Este régimen es administrado por ANSES.

Los trabajadores asalariados del sector público también reciben asignaciones familiares, sin embargo no son administradas como parte del régimen general sino que cada nivel de gobierno cuenta con regímenes particulares que se materializan en pagos directos en la nómina salarial que tienen como fuente de financiamiento el presupuesto de cada organismo público. Debido a que dependen de cada jurisdicción, los valores de las transferencias por hijo pueden o no ser similares a las que otorga el régimen nacional para los trabajadores del sector privado.

### Deducción o Crédito Fiscal por Hijo

La deducción o crédito fiscal es el componente del "sistema" que reciben los trabajadores de más altos ingresos que están comprendidos bajo el impuesto a las ganancias, denominado en otros países como impuesto a la renta. El impuesto a las ganancias fue creado en 1932 incluyendo una deducción por hijo que fue cambiando en el tiempo. En 2010, la deducción consistía en AR\$ 6000 anuales por cada persona menor de 18 años y es administrada por la Administración Federal de Impuestos (AFIP). Para el mismo año, el nivel del mínimo imponible mensual del impuesto a las ganancias para un trabajador con un cónyuge y dos hijos a cargo se estimaba en AR\$ 6665.

### La Asignación Universal por Hijo

La AUH consiste en un esquema de naturaleza no contributiva que otorga prestaciones monetarias a los hijos de los trabajadores no registrados (sin contrato y sin contribuciones a la seguridad social) o del servicio doméstico que ganan menos del salario mínimo, de los desocupados sin seguro de desempleo o inactivos sin prestaciones de la seguridad social. Las personas en esta situación deben completar una declaración jurada estableciendo que sus ingresos no superan el salario mínimo.<sup>3</sup> La prestación monetaria mensual que otorga la AUH es semicondicionada. Se paga a uno de los padres o tutor, por cada niño o adolescente menor de 18 años que se encuentre a cargo o, sin límite de edad, cuando se trate de un discapacitado. Los hijos deben ser argentinos nativos o tener al menos tres años de residencia en el país.

El valor mensual de las prestaciones en 2010 era de AR\$ 220 (USD 55) en el caso de la asignación por hijo y de AR\$ 880 (cuatro veces la asignación por hijo) en el caso de discapacidad. El 80 por ciento del monto previsto se paga mensualmente a los titulares de la prestación, a través del sistema de pagos de la seguridad social. El restante 20 por ciento se deposita en una Caja de Ahorros a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina. Esta suma puede cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en el caso de los niños menores de 5 años y, en el caso de los niños y adolescentes en edad escolar, cuando el titular acredite, además, la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente. Para cumplir con estos requisitos se implementó una Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.<sup>4</sup>

#### Cuadro 1

#### Transferencias para Niños y Adolescentes en Argentina. Año 2010. "Sistema" con Tres Componentes

	Componente Contributivo: <b>Asignación Familiar Contributiva (AFC)</b>	Componente Deducción fiscal: <b>Asignación por Crédito Fiscal (ACF)</b>	Componente No contributivo: <b>Asignación Universal por Hijo (AUH)</b>
<b>Año de creación</b>	1957	1932	2009
<b>Monto de la prestación</b>	Monto mensual de AR\$117 a AR\$220 dependiendo del nivel de ingreso. En el caso de discapacidad, de AR\$440 a AR\$880. Además, asignación anual por escolaridad de AR\$170.	Deducción anual en la base imponible del impuesto a las ganancias de AR\$6000 por cada niño o adolescente menor de 18 años.	Monto mensual de AR\$220 y, en el caso de discapacidad, AR\$880.
<b>Cobertura</b>	Cobertura para asalariados del sector privado, beneficiarios del seguro de riesgos del trabajo y del seguro de desempleo, beneficiarios del Sistema Previsional y de pensiones no contributivas, con ingresos entre AR\$100 y AR\$4800. Esquema especial para empleados públicos.	Personas que declaran el impuesto a las ganancias (denominado como impuesto a la renta en otros países de América Latina). Monto de AR\$ 6665 mensuales para el mínimo no imponible para trabajador con cónyuge y dos hijos a cargo.	Cobertura para monotributistas sociales, desocupados sin seguro de desempleo, inactivos sin prestaciones de la seguridad social u ocupados en la economía informal con ingresos inferiores al salario mínimo. Trabajadores incorporados al Régimen Especial del Servicio Doméstico, con ingresos menores al salario mínimo.
<b>Administración</b>	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para trabajadores del sector privado y cada gobierno (Nacional, Provincial/ Municipal) para trabajadores del sector público.	Administrado por la Administración Federal de Impuestos (AFIP)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Nota: US\$ 1 = AR\$ 3.98.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2**  
**Beneficiarios y Cobertura de los Programas de Transferencias de Ingreso para Niños y Adolescentes en Argentina**  
**Datos Administrativos – 2008-2010**

Componente	Denominación	2008	2009	2010
No contributivo	Asignación Universal por Hijo - AUH		3,361,505	3,516,733
	Plan Familias <sup>(1)</sup>	1,766,808		
Contributivo	Asignaciones Familiares Contributivas - AFC (a+b)	5,959,705	5,971,347	5,719,732
	a. AFC Sector Privado <sup>(2)</sup>	3,950,705	3,844,348	3,538,713
	b. AFC - Sector Público <sup>(3)</sup>	2,009,000	2,126,999	2,181,019
Crédito fiscal	Deducción fiscal en el Impuesto a las Ganancias - ACF	613,678	664,946	668,323
	Total beneficiarios	8,340,191	9,997,798	9,904,788
	Total menores de 18 años	12,297,095	12,315,407	12,333,747
Cobertura <sup>(4)</sup>		68%	81%	80%

Notas:

1. Beneficiarios - menores de 19 años - del Plan Familias administrado por el Ministerio de Desarrollo Social.

2. Asignaciones para trabajadores del sector privado.

3. Estimación en función de la evolución del empleo de los tres niveles de gobierno (Federal, Provincial y Municipal).

4. No discrimina potenciales pequeños solapamientos entre componentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes estadísticas gubernamentales.

Contrariamente a las experiencias de otros países en América Latina, la AUH no fue creada como un programa ad-hoc, sino que forma parte de la seguridad social. La AUH alcanzó en 2010 un gasto de alrededor de 0.5 por ciento del PIB y se financia con dos fuentes de recursos: a) los ingresos generales de la seguridad social por contribuciones salariales e impuestos afectados; y b) los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), creado en 2007, del sistema público de pensiones.<sup>5</sup>

### III. La Cobertura de las Transferencias Monetarias y Características de los Beneficiarios

Debido a que los programas de transferencias de ingresos para niños, niñas y adolescentes no operan como un sistema integrado, la estimación de la cobertura requiere realizar algunos cálculos estadísticos. Los registros administrativos constituyen la fuente más certera para estimar el alcance de los diversos componentes, sin embargo, debido a la fragmentación de los programas, también se presentan algunas complejidades. El Cuadro 2 muestra una estimación de los beneficiarios y de la cobertura a partir de diversas fuentes estadísticas para los tres componentes del "sistema".

La estimación se realiza a partir de 2008 para dar cuenta del aumento en cobertura que ha producido la introducción de la AUH. En dicho año, existía todavía el Plan Familias que otorgaba una serie de prestaciones que incluían transferencias para menores de 19 años. De esta forma, el piso de cobertura podría decirse que estaba dado por dicho programa con aproximadamente 1.7 millones beneficiarios. La introducción de la AUH permitió la incorporación en 2009 de 3.3 millones de niños y adolescentes menores de 18 años. De esta forma, puede decirse que existió un importante salto en el alcance de las transferencias. Debe notarse sin embargo, que numerosos programas de transferencias de menor tamaño fueron considerados incompatibles con la AUH, lo que implicó la transferencia de estos beneficiarios al

nuevo programa. Un ejemplo de ello fue un pequeño remanente de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas que consistía en un programa de transferencias que había sido introducido en 2002 para dar respuesta a la severa crisis económica que afectaba al país.

El cálculo de los beneficiarios y de la cobertura del componente contributivo es más complejo porque, como ya fue mencionado, tiene dos partes importantes. Las asignaciones familiares para trabajadores del sector privado para las cuales ANSES provee información administrativa consolidada, y las asignaciones familiares para trabajadores del sector público para los cuales no existe un registro unificado. Para estos últimos debió estimarse el número de beneficiarios a partir de los datos desagregados de empleo público a nivel nacional, provincial y municipal, y de información de la encuesta de hogares en relación al tamaño familiar promedio para esta categoría de empleados. De esta forma, estimamos que el número de beneficiarios en 2010 alcanzó en total a 5.7 millones (3.5 millones del sector privado y 2.2 millones del sector público).

Finalmente, la deducción fiscal en el impuesto a las ganancias, de acuerdo a los datos administrativos provistos por AFIP, alcanzó a 0.6 millones en 2010. Como resultado, los beneficiarios totales alcanzaron 9.9 millones que, con una población estimada de menores de 18 años, arroja una cobertura del 80 por ciento. La cobertura del año anterior, es decir en 2009, había sido levemente superior por la mayor cantidad de asignaciones familiares contributivas pagadas a empleados del sector privado. La reducción gradual que ha experimentado esta cobertura se debe a que ha habido un importante aumento nominal de los salarios, en un contexto donde no se han ajustado los parámetros de la escala de elegibilidad de estas prestaciones. El monto máximo para ser elegible a la prestación contributiva se ha mantenido en AR\$ 4800.

Otra dimensión relevante refiere a las características de los hogares con personas menores de 18 años cubiertas por alguno de los tres componentes del sistema. Esta observación debe realizarse a partir de los datos provistos por la Encuesta Permanente de Hogares que si bien no contiene información directa sobre la cobertura de cada uno de los componentes, permite simular la misma con los distintos parámetros demográficos, de ingresos, de categoría de trabajador y de elegibilidad para las transferencias.

Los hogares potencialmente beneficiarios de la AUH tienen un tamaño de hogar y una cantidad promedio de niños y adolescentes superior al de los otros dos grupos. Además, la incidencia de la pobreza es significativamente más elevada. En particular, de acuerdo a Bertranou y Maurizio (2012) el 15 por ciento de los hogares cubiertos por la AFC eran pobres en el cuarto trimestre de 2009, cifra que se compara con el 54 por ciento en el resto de los hogares con personas menores de 18 años. Prácticamente no había hogares indigentes en el primer grupo, mientras que alrededor del 19 por ciento de los beneficiarios de la AUH se encontraba en esta situación. Ningún hogar cubierto por la ACF era pobre.

Asimismo, mientras el 59 por ciento de los hogares que recibían las AFC se ubica en la primera mitad de la distribución del ingreso per cápita familiar (IPCF), este valor se incrementaba al 91 por ciento entre los beneficiarios de la AUH. Al mismo tiempo, más de un tercio de estos hogares pertenecía al 10 por ciento más pobre de la población, y casi el 60 por ciento de ellos se concentra en el primer quintil. Este panorama se visualiza más claramente en el Gráfico 1, donde se muestran las funciones de densidad de Kernel del IPCF separadamente para cada uno de estos tres grupos. Allí se observa el “corrimiento hacia la derecha” de la distribución perteneciente a los hogares beneficiarios de la AFC en relación con los beneficiarios de la AUH, quienes constituyen el grupo de ingresos promedio más bajos. En el otro extremo se ubican, como era esperable, los hogares beneficiarios de la ACF.

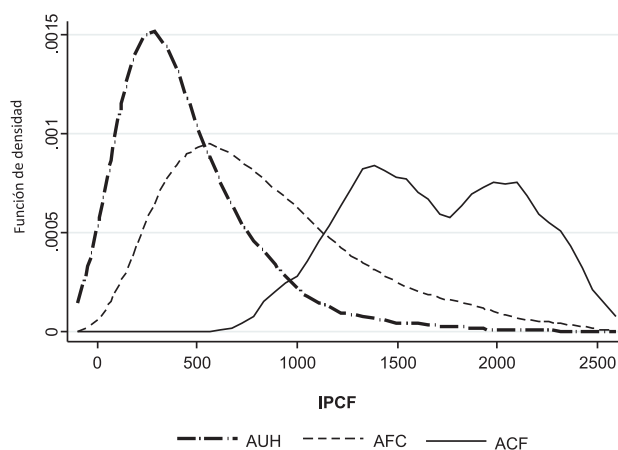
#### IV. Efectos en el Bienestar y Relación con el Mercado de Trabajo

Dos tipos de efectos son normalmente estudiados al analizar los programas de transferencias para niños y adolescentes. El primero se refiere a los impactos en la pobreza e indigencia. Esta dimensión es de primer orden dado que se refiere al objetivo más importante del mismo. El segundo, se refiere a la relación con el mercado de trabajo y sus posibles impactos. Este último efecto es claramente de menor relevancia y tan solo puede considerarse como de segundo orden en la medida que como política pública debe buscarse minimizar los efectos negativos en eficiencia y equidad que pudieran producirse en el mercado de trabajo al introducirse este tipo de programas.

#### Potenciales Impactos de la AUH en la Pobreza e Indigencia

A partir de simular la distribución de los hogares con transferencias monetarias para niños y adolescentes puede destacarse que existe un claro patrón decreciente de la importancia relativa de los hogares incluidos en el componente no contributivo conforme aumenta el ingreso per cápita familiar (IPCF), mientras que lo contrario se verifica

**Gráfico 1**  
**Distribución Simulada del Ingreso de los Beneficiarios de Transferencias Monetarias para Niños y Adolescentes**  
**Cuarto Trimestre de 2009**

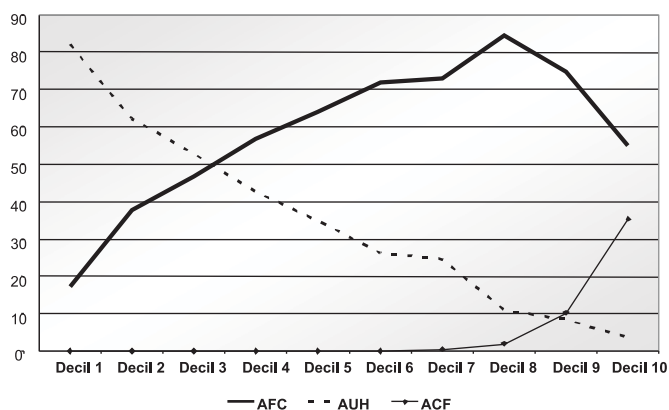


Fuente: Elaboración propia.

entre los hogares cubiertos por la AFC (ver simulación en el Gráfico 2). Sin embargo, estos últimos no exhiben un comportamiento monótonamente creciente, dado que es en el decil 8 donde registran el máximo porcentaje dentro de los hogares con personas menores. La reducción que se observa en el quintil de mayores ingresos se debe a que aquí aparecen los hogares que obtienen este beneficio a través de la ACF y que, como ya se mencionó, se ubican en el extremo superior de la distribución.

De esta forma, la AUH claramente vino a atender los problemas más severos de pobreza e indigencia en los hogares con presencia de menores de 18 años. Diversos ejercicios de simulación (Bertranou y Maurizio 2012; Maurizio 2011; OIT 2010) realizados a partir de estimar la cobertura teórica de la AUH para aquellos niños y adolescentes no alcanzados por el componente contributivo ni por el crédito fiscal, sugieren un elevado impacto sobre la indigencia y otro de menor cuantía, pero también significativo, sobre la pobreza. En particular, se estima que la indigencia se habría reducido en alrededor del 65 por ciento mientras que la pobreza lo habría hecho en un 18 por ciento.

**Gráfico 2**  
**Distribución Simulada de los Hogares Beneficiarios de Transferencias Monetarias para Niños, Niñas y Adolescentes Según Decil de Ingresos Familiares – Cuarto Trimestre de 2009**



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, tres factores resultan fundamentales para que estos resultados efectivamente se observen en la realidad: (a) que la AUH alcance su cobertura potencial; (b) que el valor nominal de la transferencia sea actualizada de manera de mantener su poder adquisitivo y (c) que no se observen comportamientos en los hogares beneficiarios tendientes a sustituir los ingresos laborales previos por los provenientes de esta transferencia. Este último aspecto se discute en el siguiente apartado.

### Impactos de la AUH en el Mercado de Trabajo

Existe en la actualidad un amplio debate en torno a los impactos que los esquemas de transferencias monetarias a los hogares pueden tener sobre el mercado de trabajo. Suele argumentarse que estas transferencias generan efectos no deseados porque: desincentivan la participación en el mercado de trabajo generando dependencia de los hogares beneficiarios del programa, reducen los incentivos por parte del trabajador a la registración en el sistema de seguridad social y presionan al alza de los salarios por el mayor salario de reserva de quienes obtienen un beneficio de este tipo. Las investigaciones empíricas llevadas a cabo en varios países de América Latina arrojan resultados no concluyentes o en su defecto la cuantía de los impactos es limitada.

Maurizio (2011) estimó algunos efectos de la AUH en el mercado de trabajo argentino.<sup>6</sup> En particular, usando la metodología de Diferencias en Diferencias basada en Propensity Score Matching, evaluó el efecto de este programa sobre la decisión de participación laboral, la tasa de empleo y desempleo, las horas trabajadas y sobre los ingresos totales familiares y sus componentes. El análisis se basó, alternativamente, en dos niveles de comparación: (a) hogares beneficiarios *versus* hogares elegibles no beneficiarios; (b) miembros de cada uno de esos hogares. En ambos casos la comparación incluyó a todos aquellos hogares con niños que eran elegibles en 2009, algunos de los cuales se convirtieron en beneficiarios de la AUH (grupo tratado) en 2010 mientras que otros no accedieron a dicho programa (grupo de control).<sup>7</sup> Los resultados obtenidos a nivel de hogar sugieren la ausencia de impactos significativos de la AUH sobre la decisión de participación económica —medida como la proporción de miembros activos en el total de miembros adultos— y sobre la tasa de ocupación en el hogar. Tampoco se observó un impacto significativo de la AUH sobre la incidencia del desempleo ni sobre el promedio de horas trabajadas por los miembros ocupados del hogar.

En el mismo sentido, no se encontraron diferencias significativas entre los hogares beneficiarios y los pertenecientes al grupo de control en cuanto al comportamiento de los ingresos familiares totales y per cápita. Sin embargo, este patrón común observado en la dinámica de los ingresos totales de ambos conjuntos de hogares fue el resultado de un mayor incremento en los ingresos no laborales que compensó cierto menor dinamismo en los ingresos laborales registrado por los hogares beneficiarios *vis a vis* el grupo de control. De todas maneras, esta última diferencia resultó numéricamente reducida.

Consistente con los resultados obtenidos a nivel de hogar, los miembros de hogares beneficiarios no presentan un

comportamiento laboral diferente al de los miembros de hogares del grupo de control. Ello se verifica tanto cuando se analiza la tasa de participación como la de desempleo y ocupación. En cuanto a las horas destinadas al mercado de trabajo (calculadas sólo para los individuos que permanecen ocupados), aun cuando las mujeres y, especialmente, las mujeres cónyuges en hogares beneficiarios redujeron la cantidad de horas trabajadas mientras que lo contrario sucedió con aquellas viviendo en hogares no beneficiarios, las diferencias promedio entre estos grupos tampoco fueron lo suficientemente importantes como para resultar significativas.

Por último, en relación a la variación de los ingresos familiares y sus componentes, se observó que el mayor incremento en los ingresos no laborales registrado entre los hogares beneficiarios reflejó fundamentalmente lo sucedido entre las mujeres, en general, y entre las mujeres cónyuges, en particular. Esto resultó consistente con el hecho de que las mujeres, como madres o tutoras, representaron alrededor del 90 por ciento del total de beneficiarios de esta transferencia.

La baja significatividad encontrada en la diferencia de ingresos laborales a nivel de hogar vuelve a verificarse aquí. Ello hace que las diferencias observadas en los ingresos no laborales se reflejen en la dinámica de las brechas de ingresos totales. En efecto, las mujeres, las cónyuges y, especialmente, las mujeres cónyuges experimentaron incrementos significativos en los ingresos individuales totales como consecuencia de la percepción de la AUH.

En resumen, los resultados obtenidos tanto a nivel de hogar como a nivel individual no permiten concluir que la percepción de una transferencia monetaria como la AUH genere desincentivos a participar en el mercado de trabajo o reduzca la intensidad horaria de aquellos que continúan ocupados en ninguno de los miembros de los hogares beneficiarios.

### V. Conclusiones y Desafíos para las Políticas de Protección Social

La introducción de la AUH constituyó un avance sustancial frente a los desafíos de cerrar las brechas más apremiantes de cobertura y los problemas de pobreza-indigencia que presentaba Argentina en 2009 particularmente en los hogares con niños y adolescentes. Este programa ha demostrado ser fiscalmente asequible lo que lo posiciona como un programa de transferencias que presenta una relación costo-efectividad muy razonable para reducir la pobreza extrema en los hogares con niños y adolescentes, sin efectos estadísticamente significativos en el mercado laboral.

En lo que respecta a la institucionalidad, la AUH ha sido diseñada en directa conexión con el sistema contributivo de seguridad social, en el sentido que busca universalizar el sistema de asignaciones familiares para niños y adolescentes de trabajadores formales, ya existente. La nueva configuración del sistema de asignaciones familiares le otorga a la protección social una estructura más amplia y equitativa, al mejorar la cobertura horizontal de prestaciones y al contribuir a conformar un piso de protección social. Sin embargo, la fragmentación aún persiste en numerosas dimensiones entre los componentes no contributivos y contributivos, y hacia el interior de este último.



Como las transferencias de la AUH están diseñadas con un componente condicional a la asistencia escolar (al igual que en el caso de las AFC) y a los controles de salud, están en sintonía con la tendencia de programas de transferencias implementados con éxito en numerosos países de América Latina. Al mismo tiempo, el amplio respaldo que la AUH ha recibido por parte de numerosos actores políticos y sociales le permite alcanzar un alto grado de legitimación social. Sin embargo, el “sistema” presenta algunas restricciones y desafíos que si son atendidos pueden potenciar el impacto del conjunto de sus componentes.

Sobre la *cobertura*, puede decirse que una de las exclusiones previstas en la normativa de la AUH respecto a la elegibilidad se refiere a aquellos trabajadores informales que tienen ingresos laborales superiores al valor del salario mínimo. En la medida en que se considere a la AUH como una extensión del esquema contributivo, debería avanzarse hacia la igualación de los requisitos establecidos en uno y otro esquema, teniendo en cuenta que el límite máximo de ingresos mensuales de los beneficiarios de la asignación familiar contributiva es significativamente más alto que el salario mínimo. Sin embargo, debido al crecimiento de los salarios nominales, dichas diferencias se han ido acortando, produciendo además que la cobertura de la AFC se haya ido reduciendo al quedar más trabajadores sin ser elegibles a las transferencias por hijo. Esto ha provocado que la cobertura haya alcanzado un umbral importante en 2010 de 80 por ciento de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, pero sin alcanzar la universalidad. Avanzar en un sistema unificado que integre los componentes no contributivos, contributivos y la deducción fiscal podría potenciar la efectividad de las transferencias y evitar brechas de cobertura que podrían considerarse desde el punto de vista social como injustas. Por ejemplo, algunos colectivos como los trabajadores monotributistas están explícitamente no cubiertos por esta rama de la seguridad social y otros grupos no han logrado la plena cobertura por diversas razones sociales y culturales, tal es el caso de las algunas poblaciones indígenas (Isla y Veza 2012).

En relación al cumplimiento de las *condicionalidades* vinculadas con la recepción de la prestación monetaria es necesario tener en cuenta la oferta de centros de salud y de educación existentes en las zonas de residencia de los beneficiarios, como así también la calidad de los mismos. También es importante considerar que los ingresos monetarios adicionales que reciben los hogares con niños y adolescentes seguramente no son suficientes para lograr plenamente los objetivos sociales que se establecen, tal como eliminar el trabajo infantil y adolescente o la deserción escolar, sino que se requiere de una política integral que incorpore otros elementos que están más allá de una transferencia monetaria.

La normativa relativa a la AUH establece una serie de incompatibilidades con la percepción de cualquier otro tipo de ayuda social de cualquier nivel de gobierno. Esta normativa parece razonable cuando el beneficio reemplaza a otros programas que atienden similares necesidades. Sin embargo, la incompatibilidad fue definida en sentido estricto, generando también restricciones al acceso a programas de transferencias que tienen objetivos diferentes, orientados a promover la mejora en la empleabilidad de los trabajadores desocupados

y/o informales, como es el caso del Seguro de Capacitación y Empleo que administra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por lo tanto, es necesario avanzar en la integración de los diferentes componentes que deberían formar parte del sistema de protección social, prestando atención en forma más amplia a la matriz de riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los distintos hogares según su composición.

La *institucionalidad* es ciertamente una de las variables fundamentales para asegurar resultados favorables en las políticas y los programas sociales. Ésta incluye tanto el diseño de las regulaciones como al conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar los programas. En relación a ello, debe señalarse que un elemento importante para alcanzar alta efectividad en la implementación de la AUH consiste en situarla bajo la órbita de la seguridad social. Sin embargo, la seguridad social presenta restricciones para la concepción y gestión de una política integral de protección social, en la que necesariamente deben intervenir otras áreas gubernamentales de trabajo, salud, desarrollo social e infraestructura. Por lo tanto, se requiere la construcción de una política integral de protección social que despliegue modernos mecanismos de liderazgo, rectoría y coordinación.

Finalmente, resulta importante considerar que toda política de protección social requiere un completo y moderno *sistema de información, monitoreo y evaluación* que permita reflexionar sobre los ajustes oportunos que deben realizarse de acuerdo con la situación del ciclo económico, las particularidades del mercado laboral y los cambios demográficos que experimenta la población.

En definitiva, los avances en todas estas dimensiones permitirán pasar del concepto de programa (o conjunto de programas) al concepto de política pública integral para, de esta manera, no solo alcanzar el objetivo de reducir la pobreza extrema sino el máspreciado de largo plazo, que consiste en lograr transiciones desde la escuela al trabajo con una adecuada formación y capital humano para una inclusión sostenible. ■

1. Agradecemos la colaboración y comentarios de Luis Casanova (Oficina de la OIT en Argentina) para la elaboración de este artículo. También agradecemos los comentarios de Fabio Veras Soares, Verónica Amarante y Andrea Vigorito.

2. Es necesario destacar que la AFC también es condicionada ya que los beneficiarios deben cumplir con los requisitos de escolaridad.

3. El salario mínimo en 2010 aumentó progresivamente desde AR\$ 1500 (aprox. US\$ 390) a AR\$ 1740.

4. Véase: <<http://www.anses.gob.ar/LIBRETA/>>. Inicialmente uno de los requisitos para ser beneficiario de la AUH era concurrir a escuelas públicas, posteriormente este criterio fue ampliado y actualmente abarca a escuelas privadas con subsidio estatal.

5. El FGS consiste en el fondo de reserva de la seguridad social que originalmente fue constituido con los recursos superavitarios del ANSES y en 2008, con la nacionalización del régimen de capitalización individual, fue incrementado sustancialmente al ser transferidos los recursos que administraban las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones de las cuentas individuales de ahorro previsional.

6. A diferencia de los ejercicios que simulan el impacto de la AUH sobre los niveles de pobreza e indigencia, aquí se llevan a cabo ejercicios ex-post a partir de la identificación de manera indirecta de los beneficiarios de la AUH en 2010. En particular, éstos son identificados a partir de la declaración de ingresos obtenidos a partir de transferencias monetarias.

7. Estos ejercicios están basados en información dinámica construida a partir de los datos de panel de la EPH. En particular, se construyó un pool de paneles anuales con los tres primeros trimestres de 2009 y 2010.

Fabio Bertranou, Organización Internacional del Trabajo.  
Email: [bertranou@ilo.org](mailto:bertranou@ilo.org) y Roxana Maurizio,  
Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET.  
Email: [roxanadmaurizio@gmail.com](mailto:roxanadmaurizio@gmail.com)

---

## Referencias:

Bertranou, Fabio y Roxana Maurizio (2012). Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina. *International Social Security Review*. Volume 65, Issue 1, pages 53–72, January-March.

Isla, Alejandro y Evelyn Veza (2012). El acceso a la Asignación Universal por Hijo en los pueblos indígenas del norte argentino. Documento en progreso. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Maurizio, Roxana (2011). Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Informe de consultoría. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

MTEySS (2011). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

OIT (2010). *Aportes para un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.



Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

### Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD  
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar  
70052-900 Brasília, DF - Brasil  
Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ▪ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

**Policy** International  
Centre for Inclusive Growth