



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor



Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

Informe 34 - Marzo 2013

*La Universalización de la Asignación Universal por Hijo y de
la Asignación Universal por Embarazo*

Introducción

A partir del año 1957, se implementó en la Argentina el Sistema de Asignaciones Familiares. Bajo este Sistema, el derecho a las asignaciones estaba condicionado y legitimado por la situación laboral de los individuos que debía ser empleados dentro del mercado del trabajo formal. Las asignaciones eran financiadas a través de los aportes monetarios realizados por los trabajadores.

En miras de ampliar la cobertura de las Asignaciones Familiares se sanciona en octubre de del año 2009, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, programa de base no contributiva dentro del régimen de asignaciones familiares, destinado a los desocupados y los trabajadores informales. En el año 2011, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 446/2011, se crea la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social.

Este informe presenta las principales características de estas Asignaciones, haciendo especial hincapié en los criterios de ingreso a estos programas, y se analiza cómo y en qué medida estos criterios limitan la cobertura del Sistema de Asignaciones Familiares.

Características actuales de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo

La Asignación Universal por Hijo consiste en el cobro de dinero, que la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) abona mensualmente a “las familias que no cuenten con cobertura social y se encuentren en situación de vulnerabilidad”¹ en relación a cada menor de 18 años (sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado) que se encuentre a su cargo, considerando hasta un máximo de *cinco* hijos. Se considera a los hijos con discapacidad y a los niños/adolescentes en orden de edad menor a mayor.

¹ Ver la pagina de la ANSES sobre la Asignación Universal por Hijo: <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144>

Esta Asignación se abona a uno solo de los padres. Si ambos cumplen con los requisitos se privilegia como titular de la prestación a la madre. También se puede ser liquidada al tutor, curador, guardador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado (abuelo, tío, hermano mayor de edad por ejemplo).

Pueden cobrar esta Asignación:

1. Los desocupados: aquellos que no perciban ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, subsidios, planes, jubilaciones, pensiones, entre otros;
2. Los trabajadores no registrados, que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil, actualmente fijado en \$2875;
3. Los empleados del servicio domestico que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil;
4. Los trabajadores de temporada, durante el periodo de reserva de puesto de trabajo;
5. Los monotributistas sociales² que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil.

Los requisitos para percibir la asignación para el titular y para el hijo son:

6. Residir en el país: ser argentino nativo o naturalizado o con una residencia legal en el país de por lo menos 3 años;
7. Tener un Documento Nacional de Identidad;

² “El Monotributo Social es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas. (...) Pueden inscribirse personas que realicen una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes y cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados. En todos los casos, deben tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a \$32.196 -monto vigente desde el mes de diciembre de 2011-. Asimismo, la actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región. “(<http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>)

8. Que tanto él como sus hijos se encuentren debidamente acreditados y relacionados en la Base de Personas de la ANSES;
9. Cumplir con los controles de salud del menor así como de educación y certificarlos en la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación

La Asignación Universal por Hijo se ubica, desde octubre del año 2012, en \$340. El 80% de esta suma (\$272) se percibe inmediatamente mientras el 20% (\$68) se acumula y es puesto a disposición de los interesados una vez al año cuando demuestran que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con el plan de vacunación³. La Asignación por Hijo con discapacidad se ubica actualmente en \$1200.

La Asignación Universal por Embarazo consiste en el cobro de una suma de dinero mensual, no remunerativa, percibida por las mujeres en estado gestacional desde la semana 12 de gestación y hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, que no cuenten con cobertura social y se encuentren en situación de vulnerabilidad. La Asignación se cobra siempre que no exceda las 6 mensualidades.

Los requisitos para la mujer embarazada y su grupo familiar son similares a los establecidos para la Asignación Universal por Hijo. Deberán:

1. Encontrarse desocupadas;
2. Desempeñarse en la economía informal, ganando igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil;
3. Desempeñarse en el servicio domestico, ganando igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil;
4. Ser trabajadoras de temporada que se encuentren declarados con “reserva de puesto de trabajo”,

³ Hasta los cuatro años, debe cumplirse el control sanitario y el plan de vacunación obligatoria, y a partir de los 5 años, adicionalmente, debe acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

5. Ser monotributistas sociales, ganando igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil;

En ningún caso deben percibir prestaciones contributivas o no contributivas.

Asimismo, los requisitos para la embarazada consisten en:

6. De ser extranjera, tener una residencia mínima en el país de tres años previos a la solicitud de esta asignación;
7. Tener un Documento Nacional de Identidad;
8. No contar con cobertura de Obra Social, a excepción que se trate de una Monotributista Social, empleada del servicio doméstico percibiendo ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil o una trabajadora de temporada en los meses que se encuentre declarada con reserva de puesto de trabajo.
9. Estar inscripta en el Plan Nacer y realizar los controles que establece.

El monto de esta Asignación es similar estipulado para la Asignación Universal por Hijo, o sea \$340 en la actualidad. Se liquida el 80% de este valor cada mes, mientras el 20% restante se acumula y se hace efectivo una vez que se constata el nacimiento o interrupción de embarazo, previa verificación de todos los controles medico-sanitarios del niño o la niña en el Plan Nacer.

Limitaciones propias a los criterios de acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo

La creación de la Asignación Universal por Hijo tuvo como primer efecto ampliar muy significativamente la cobertura de niños, niñas y adolescentes por el sistema de Asignaciones Familiares, pasando de un 54% a casi un 80%⁴.

Sin embargo, los criterios establecidos para beneficiar de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo excluyen del programa a los desocupados que perciban planes sociales (Criterio 1), a los que, perteneciendo al sector informal y doméstico, declaren tener un salario superior al mínimo vital y móvil (Criterios 2 y 3), a los monotributistas (excepto los monotributistas sociales) (Criterio 5), a los privados de libertad (incluyendo personas internadas en instituciones de salud mental y con discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años y puedan demostrarlo (Criterio 6), aquellos que no tengan documento nacional de identidad (Criterio 7) y aquellos que mandan sus hijos a establecimientos educativos públicos de gestión privada^{5 6}. Además, estos mismos criterios implican menor protección para las familias que tengan más de cinco hijos. En fin, no contemplan el hecho de que la condición laboral de gran parte de la población argentina es precaria, inestable y fluctuante. Las trayectorias laborales resultan ser, en muchos casos, caóticas: muchos individuos, en particular los jóvenes, son susceptibles de transitar rápidamente entre el desempleo, el empleo informal y el empleo formal⁷. En este sentido, fundamentar el acceso a las Asignaciones Familiares en la condición laboral del

⁴ Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy, “Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo”, *Leviathan – Cuadernos de Pesquisa Política*, No 3, 2011, 281-315.

⁵ En el 2006 el 26,7% de los niños y niñas de 5 a 17 años pertenecientes a hogares del quintil 2 asistían a escuelas privadas, en tanto en 2003 lo hacían el 19,2%. Ver Gamallo, Gustavo, “Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)”, Documento de Trabajo N° 2/08, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires, 2008

⁶ Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy, *Op. Cit.*

⁷ Sobre esta cuestión, ver por ejemplo: Maurizio Roxana, “Trayectorias Laborales de los Jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el Mercado de Trabajo o Carrera Laboral Ascendente?”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 109, Marzo 2011, CEPAL.

potencial titular resulta muy problemático a la hora de asignarlas. Cabe subrayar que, según la Resolución No 532/2011 de la ANSES publicada en el Boletín Oficial del 19 de septiembre del año 2011, se abonará “una suma de dinero igual al 100% del valor general de las Asignaciones Familiares por Hijo y/o Hijo con Discapacidad que le correspondan percibir a un trabajador en relación de dependencia que inicie una relación laboral en una empresa incluida en el Sistema Único De Asignaciones Familiares (SUAF), siempre que en el mes inmediato anterior al de su ingreso a este nuevo empleo, ANSES haya liquidado la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a alguno de los adultos responsables que conforman el grupo familiar.

Cobertura actual de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo

Cabe subrayar también que quienes se beneficiaban de otros planes y programas sociales (prestaciones contributivas o no contributivas, subsidios, planes, jubilaciones, pensiones), pero cumplían con los requisitos para percibir la Asignación Universal por Hijo, tuvieron que migrar de forma automática a ésta. Según las estimaciones del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina, los traspasos afectaron a 706.327 niños, niñas y adolescentes cuyas familias pasaron de percibir planes de empleo o familiares (principalmente del Plan Jefes y Jefas, del Programa de Empleo Comunitario y del Plan Familias) a ser cubiertas por la Asignación Universal por Hijo⁸. Al mismo tiempo, estos planes y programas se reestructuraron. En consecuencia, 479.607 niños, niñas y adolescentes quedaron afuera de los mismos sin cobertura. Sin percibir tampoco la Asignación Universal por Hijo.

⁸ Lozano, Claudio y Tomas Raffo (Coordinadores), *Actualización de la Cobertura, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (AUE)*, Informe, Instituto Pensamiento y Políticas Publicas (IPYPP), Junio 2011.

En consecuencia, en septiembre del 2012, las Asignaciones Familiares cubrían el 78.4% del total de menores de 18 años, según estimaciones realizadas por el Instituto de Estudios de Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina⁹. Quedaban todavía excluidos de este sistema 2.669.977 niños, niñas y adolescentes o sea el 21.6% del total. Si se agregan el programa Ciudadanía Porteña y las Pensiones No Contributivas para madres de 7 y más hijos, el nivel de cobertura llegaba al 87.5%. Sin embargo, estos dos programas obedecen a otras lógicas de las Asignaciones Familiares.

Asimismo, según estimaciones del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina, la cantidad de embarazadas a alcanzar por la Asignación por Embarazo se encuentra entre 170.000 y 250.000 mujeres¹⁰. La creación de esta Asignación hubiera permitido un aumento de la cobertura a embarazadas en un 12.4%, correspondiendo a la Asignación prenatal de Régimen Contributivo, al 35.10% en el peor escenario y al 45.60% en el mejor¹¹. Si bien esta Asignación presenta una mejora muy significativa en el grado de cobertura, los criterios de asignación resultan demasiado restrictivos impidiendo el acceso a este tipo de prestaciones para más de 500.000 mujeres embarazadas, 501.882 en el mejor de los casos y 581.427 en el peor.

Si se considera que una política de protección social es universal en tanto otorga cobertura ante los riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanía, las cifras precedentes ponen en evidencia que las Asignaciones Familiares en Argentina están aún lejos de serlo. Quizás el problema reside en el hecho que estas Asignaciones “Universales” no contributivas han sido pensadas como un complemento al sistema de Asignaciones Familiares

⁹ Lozano, Claudio y Tomas Raffo (Coordinadores), *Aumento o Reforma del Sistema de Asignaciones Familiares*, Informe, Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP), Septiembre 2012.

¹⁰ Lozano, Claudio y Tomas Raffo (Coordinadores), *Actualización de la Cobertura, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (AUE)*, Informe, Instituto Pensamiento y Políticas Publicas (IPYPP), Junio 2011.

¹¹ Lozano, Claudio y Tomas Raffo (Coordinadores), *Actualización de la Cobertura, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (AUE)*, Informe, Instituto Pensamiento y Políticas Publicas (IPYPP), Junio 2011.

contributivo, en lugar de pensar la cuestión de las Asignaciones Familiares en su totalidad. Al fundamentar las Asignaciones no contributivas en criterios restrictivos, en particular cuando se basa en la situación laboral de los beneficiados, solo llegan a una parte de la población que hasta ahora estaba excluida. Por lo tanto, “la AUH, a diferencia del concepto de universalidad tradicional antes planteado, se trata más bien de una política que universaliza dentro de un universo focalizado. Pero tampoco se cumple este principio al interior del grupo definido como prioritario: niños y adolescentes hijos de familias excluidas de las Asignaciones Familiares y que poseen ciertas condiciones de vulnerabilidad”¹².

Además, estos criterios implican una diferencia notable en el trato de la población por parte del sistema de protección social, según si se beneficia de las Asignaciones contributivas o no contributivas. Siendo obligación para aquellos que beneficiarios de las Asignaciones no contributivas quienes tienen que cumplir condicionalidades en términos de salud y educación. En este sentido, “las autoridades nacionales parecerían suponer que son los sectores más vulnerables quienes necesitan la tutela y la sanción del Estado para cumplir con la asistencia educativa y los controles de salud. De esta forma, la responsabilidad se deposita en los individuos, lejos de centrarse en los problemas relacionados con la oferta existente de salud y educación que, como no se puede desconocer, presenta serios déficit de cobertura”¹³.

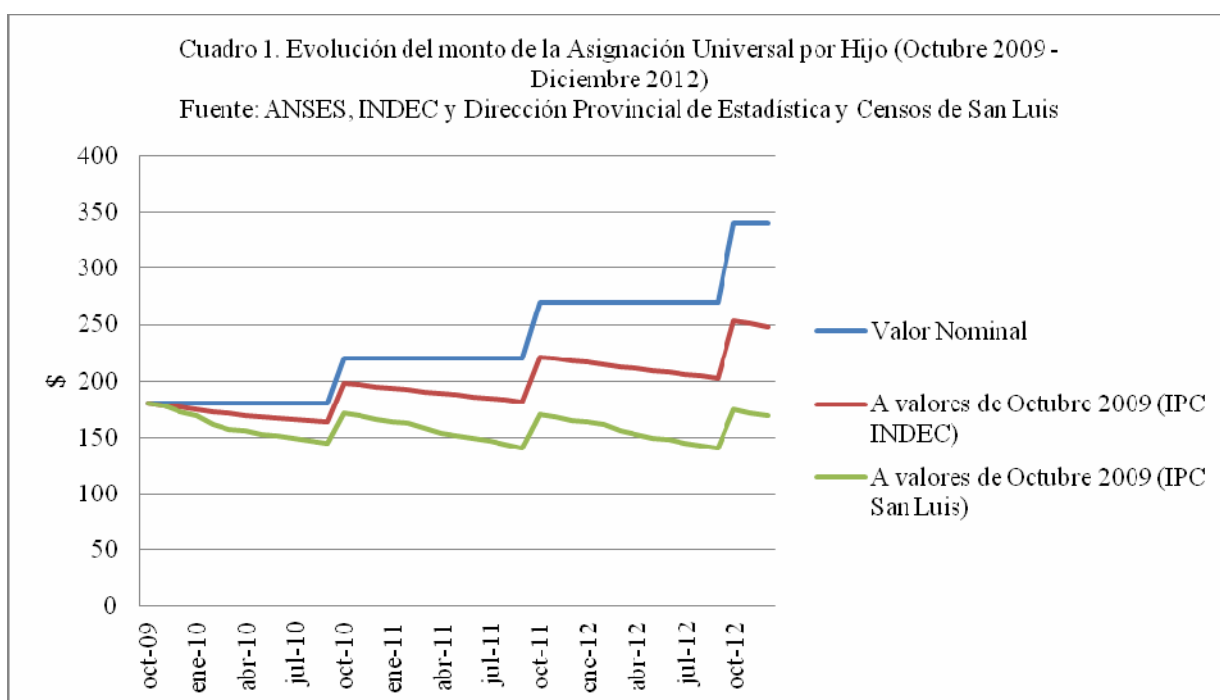
Otras limitaciones de la Asignación Universal por Hijo

La actualización de los montos de las asignaciones familiares, tanto para las del sistema contributivo como del sistema no contributivo depende de una decisión política, por sí discrecional. Como muestra el Cuadro 1 para el caso de la Asignación Universal por Hijo, debido a los altos niveles de inflación, la actualización de su monto tiene un frecuencia inadecuada, ya que se realiza una sola vez por año – debería ser mensual -, y es insuficiente,

¹² Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy, Op. Cit.

¹³ Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy, Op. Cit.

ya que siempre existen una marcada disminución en términos reales – tendría que seguir la evolución real de los precios -. Por ejemplo, si se utiliza el Índice de Precios al Consumidor elaborado por la Provincia de San Luis considerado como más cercano al nivel real de precios, se estima que el valor actual de la Asignación Universal por Hijo quedó estancado en octubre del año 2012, fecha de su última actualización, por debajo, en términos reales, a su valor inicial de octubre del año 2009 en un 3.15%. En diciembre del año 2012, esta discrepancia ya se había elevado a un 6.1%. De hecho, en octubre de los años 2010, 2011, 2012, el valor real de la asignación se ubicó siempre por debajo de su valor inicial a octubre del año 2009 a pesar de que era precisamente el mes de actualización de su monto (-4.7% en 2010, -5.5% en 2011 y -3.2% en 2012). A lo largo del año, esta diferencia se ampliaba gradualmente para llegar en el mes de septiembre a -23.9% (2010), -28.1% (2011) y -28.1% (2012).



En este sentido, sería imprescindible establecer un mecanismo automático de actualización mensual que permita mantener el poder adquisitivo de los montos a lo largo del año. Esto significa establecer un indicador que refleje el verdadero nivel del Índice de Precios al Consumidor, tarea lejos poco probable bajo el contexto político actual.

Conclusión

Según estimaciones realizadas por el Instituto de Estudios de Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina¹⁴, debido a la fragmentación y el carácter dual de las Asignaciones Familiares, divididas entre un sistema contributivo y un sistema no contributivo constituido por las Asignaciones “Universales” por Hijo y por Embarazo, todavía quedan excluidos de este tipo de prestación aproximadamente el 21.6% de los niños, niñas y adolescentes registrados por el Censo Nacional del año 2010, y aproximadamente entre el 54% y el 65% de las mujeres embarazadas. Para que las Asignaciones Familiares cubran a toda la población de menores y embarazadas, habría que repensar este doble sistema en su integralidad, lo que pasa principalmente por un cambio drástico de los criterios de acceso, relacionando por ejemplo el monto de la prestación con el monto del ingreso familiar per capita, sin consideración de la condición de trabajo de los integrantes del hogar. Además, habría que asegurar su sostenibilidad financiera – ya que la universalización de las Asignaciones Familiares implicaría un aumento significativo del presupuesto asignado a la parte no contributiva - y la actualización mecánica de sus montos en adecuación con la evolución del nivel general de los precios.

¹⁴ Lozano, Claudio y Tomas Raffo (Coordinadores), *Aumento o Reforma del Sistema de Asignaciones Familiares*, Informe, Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP), Septiembre 2012.