



UNIVERSALIZACION O AMPLIACION RESTRICTIVA DE LA COBERTURA?

**LA PROPUESTA OFICIAL IMPLICA 700.000 POBRES MENOS Y
1.800.000 INDIGENTES MENOS**

**LA UNIVERSALIZACION SUPONE 1.800.000 POBRES MENOS Y
3.000.000 DE INDIGENTES MENOS.**

**Claudio Lozano
Tomas Raffo
Ana Rameri**

NOVIEMBRE 2009

I) REFLEXION GENERAL

Después de años de que parte de la sociedad argentina protagonizara un creciente proceso político que construyó las condiciones de un consenso social sobre la necesidad de instituir un derecho a un ingreso básico universal para el conjunto de los menores de la Argentina (proceso político donde la experiencia del FRENAPPO que protagonizaran diversas organizaciones sociales y populares en el año 2001 es una referencia insoslayable) el Gobierno Nacional ha respondido con el dictado de un decreto que no se ajusta adecuadamente a la demanda planteada.

En efecto, el consenso se construyó en base a dos pilares:

- a) Debe ser un derecho que garantice un ingreso básico **de carácter universal**, es decir para el conjunto de los menores; y
- b) **Debe ser financiado por aquellos que detentan mayor capacidad contributiva.**

Aunque sin dudas la propuesta oficial es un avance respecto a la situación actual, la misma no da cuenta acabadamente de estos dos pilares.

Así en lugar de ser universal, la propuesta oficial designa a una población objetivo (los hijos de los desocupados y de los trabajadores informales que ganen por debajo del salario mínimo), que conforman una parte de la población menor. **Ciertamente se trata de una parte importante, que amplía la cobertura existente de las asignaciones familiares para los menores de una parte de los hogares más postergados, pero parte al fin.** Además tampoco es para todos los menores de la población objetivo sino hasta 5 hijos por hogar. Por ende, tal cual está previsto en el decreto la “universalización” de la propuesta oficial deja afuera a:

- 1) A partir del 6to hijo de los trabajadores desocupados y de los informales.
- 2) A los hijos de los trabajadores de la economía informal que ganen más del salario mínimo.
- 3) A los hijos de los trabajadores autónomos.
- 4) A los hijos de los monotributistas de las categorías más bajas (que facturen entre \$1.000 y \$4.800).
- 5) A los que perciban un plan social (no importa si el plan se dirige a la atención a los menores o a otra finalidad como trabajo, previsión, etc.). Esta restricción incluye a los planes nacionales y municipales.
- 6) A los hijos de los trabajadores registrados del servicio doméstico.

Además, en lugar de plantearse como un derecho, para lo cual habría que sancionar una ley, la propuesta oficial se institucionaliza a partir de un decreto, fijándose como un plan.

Por el lado del financiamiento, la propuesta oficial tampoco incorpora la demanda de progresividad instalada, sino que se sustenta a partir de los recursos del ANSES (tanto de los flujos de ingresos como de los rendimientos del stock acumulado en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad). *Es decir, son los bajos haberes los que terminan financiando la ampliación de la cobertura de la asignación familiar para los hogares más postergados.* Ciertamente se puede señalar que es mejor que el ANSES pague la asignación por hijo en lugar de financiar a la General Motors o a los acreedores como hasta ahora lo viene haciendo, *pero esta afirmación tampoco puede abstraerse del carácter regresivo que supone usar recursos que deberían tener como compartida la mejora de los bajos niveles prestacionales (el 80% de los jubilados cobran el haber mínimo de \$827), máxime existiendo capacidad contributiva en los estratos más acomodados de la sociedad.*

Al no tratarse de una universalización, en rigor es un nuevo plan social que se adiciona a los existentes. Como todo nuevo plan su alcance y eficacia solo podrá analizarse en el futuro, cuando se observen los primeros resultados de su implementación. Lo que sí puede hacerse es un análisis de lo que dispone el Decreto que crea el nuevo plan (Decreto Nro 1602/2009 que adjuntamos en el ANEXO I). Tarea que desarrollamos a continuación.

II) ANALISIS DEL ARTICULADO DEL DECRETO

Art. 1: Crea dentro del Sistema de Asignaciones Familiares un subsistema no contributivo denominado “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” para niños y adolescentes que no tengan ninguna otra asignación prevista en el sistema y cuyos padres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Este artículo busca efectivamente llegar a los menores que actualmente están excluidos del sistema de asignaciones familiares, pero no sobre la base de universalizar el sistema sino de extenderlo a una parte de la población menor que actualmente está excluida del mismo. *No hay dudas de que la ampliación de la cobertura es un hecho positivo. El problema es que es una parte de la población excluida, no la totalidad.* Así ya en el primer artículo, que no universaliza sino que extiende la cobertura a un segmento de la población menor (los hijos de los desocupados e informales) se está dejando afuera *a aquellos menores cuyos padres aún perteneciendo al segmento registrado están excluidos del actual sistema de asignaciones familiares (por caso el servicio doméstico y los monotributistas que también conforman unidades familiares postergadas)*

Art. 2: Excluye dentro del nuevo sistema a los hijos de los trabajadores informales que cobren por encima del salario mínimo.

En este artículo se empieza a restringir la cobertura aún para la población objetivo que busca atender el nuevo plan. En efecto, al dejar afuera a los trabajadores de la economía informal que cobran más que el salario mínimo (actualmente en \$1.440 y \$1.500 a partir de enero 2010) *se da pie a un proceso de depuración de los posibles beneficiarios.* Si bien es cierto que el promedio salarial de los trabajadores no

registrados es inferior (\$940) al salario mínimo, lo cierto es que este requisito constituye una discriminación de estos trabajadores frente a asalariados que si están cubiertos por el sistema de asignaciones familiares aunque tengan un salario superior (el sistema otorga beneficios a asalariados con ingresos de hasta \$4.800). ***Es decir el criterio expuesto castiga a los trabajadores informales con ingresos que superen el salario mínimo y hasta \$4.800 porque los mantiene excluido del nuevo plan.*** Además el salario de un trabajador no registrado no es directamente comparable con el de un asalariado registrado aunque cobre el mismo salario de bolsillo, ya que el salario indirecto del formal incluye prestaciones sanitarias, de cobertura frente a accidentes, de vacaciones pagas, que el trabajador no registrado no tiene. Por ende mantener la exclusión de los informales que ganen más de la mínima y menos de \$4.800 vuelve a ser una discriminación regresiva, ya que comparado con los asalariados registrados, estos presentan una situación salarial más desventajosa.

Por otro lado, no queda claro como se va a instrumentar este requisito, ya que al no estar registrado no hay posibilidad alguna de saber con exactitud el salario de los no registrados. Una alternativa es quizás por vía de la declaración jurada del trabajador, pero la misma puede conllevar el riesgo de que al identificar la empresa donde se encuentra clandestino reciba como respuesta empresaria el despido. La reglamentación deberá ser lo suficientemente cuidadosa para evitar este riesgo.

En la práctica probablemente parte de los trabajadores del sector informal se vea obligado a subdeclarar sus ingresos laborales para percibir la asignación familiar y cualquier mecanismo diseñado para evitar que esto suceda es restrictivo de un derecho que se está reconociendo incluso en el propio art. 1 del Decreto. ***Aquí, como en otros puntos sensibles del decreto, cabe esperar que la reglamentación tiende a universalizar la cobertura antes de que a restringirla.***

Profundizando lo dispuesto por el Decreto, no queda claro a qué se le denomina “economía informal”.

- No se sabe si se refiere al sentido más amplio, es decir, todos aquellos trabajadores que no tengan una relación de dependencia formal que ganen menos del mínimo (incluyendo a los cuenta propia).
- O si se refiere a los trabajadores en relación de dependencia no registrados que ganan por debajo del mínimo.

Desde la estadísticas laborales el trabajador informal es aquel al cual no se le realizan aportes jubilatorios pero también es un término que se asocia con la legalización de la actividad desarrollada, que en el caso de los trabajadores autónomos o las empresas se realiza mediante el pago de impuestos generales. Existen zonas grises de trabajadores que pueden o no considerarse formales pero que no cobran asignaciones familiares y hasta tanto no se conozca la definición del concepto “economía informal” que tienen implícito este decreto no se puede asegurar que lo perciban. A saber:

- Los trabajadores monotributistas. Si son considerados parte de la economía formal por realizar aportes al sistema previsional entonces no entrarían (excepto si están en la categoría de monotributista social que este decreto incluye

explícitamente en el art. 8 y que son aquellos que facturan hasta \$12.000 anuales) a pesar de no percibir una asignación familiar por hijo.

- Los trabajadores por cuenta propia que dada su fragilidad laboral no están inscriptos en el régimen del monotributo (pueden ser trabajadores eventuales que realicen changas, como plomeros, gasistas y otros) y que hoy no perciben asignaciones familiares por hijo y no podrían declarar que trabajan en una relación de dependencia informal.
- Los trabajadores autónomos.
- El servicio doméstico que aporta a la seguridad social mediante un régimen especial. Según se comprenda el concepto “economía informal” pueden o no ingresar a las prestaciones del presente decreto.

En el caso de los monotributistas y del servicio doméstico se plantea una situación absurda. Actualmente estos trabajadores aportan a la seguridad social y están excluidos del sistema de asignaciones familiares. Al mismo tiempo por estar registrados no podrán acceder al nuevo plan de asignaciones (ya que es para la economía informal). Así, estos trabajadores cuando ganen por debajo del mínimo y tengan menores a cargo (especialmente importante en el caso del servicio doméstico) la no universalización de la asignación tiende a incentivar su no registración, como modo de ingresar al nuevo plan y aumentar el salario de bolsillo de los mismos. ***Efecto por cierto perverso que se produce por la decisión de no universalizar la asignación.***

Tampoco está claro cómo se implementará la restricción por ingreso. Por ejemplo si el salario mínimo se considerará en proporción con las horas trabajadas. En el cuadro laboral actual la búsqueda de mayores ingresos para completar el bajo nivel salarial al que se accede por vía del mercado laboral genera ampliaciones en la jornada de trabajo que varían de acuerdo a las necesidades del hogar (por la cantidad de integrantes del mismo, distancia con respecto al lugar de trabajo, gastos adicionales y particularidades de cada uno de ellos). Por lo tanto, en el caso de hogares pobres pero numerosos probablemente su jefe de hogar pueda superar el salario mínimo con un esfuerzo laboral superior al promedio (es decir por vía de la sobrejornada) pero no por ello debe ser castigado quedando excluido del derecho de asignaciones familiares para sus hijos. También aquí cabe esperar que la reglamentación busque no restringir el acceso a la asignación.

Cuadro N° 1: Ocupados que ganan por debajo del salario mínimo (\$800 o \$4 por hora). 1er trimestre 2007.

	% de ocupados que ganan menos del mínimo
Cuenta Propia	51,8%
Asalariados	35,3%
Registrados	16,0%
No Registrados	62,3%
Trabajadores Familiares	97,0%
Ocupados	38,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Base Usuario Ampliada –EPH- INDEC

Art. 3: Incorpora como financiamiento del nuevo sistema no contributivo a:

- a) Los recursos del sistema previsional, y
- b) Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

El punto a) (los recursos del sistema previsional) es un financiamiento basado en la masa salarial y no en aquellos sectores de mayor capacidad contributiva. El problema de que el financiamiento provenga del Sistema Previsional y no de otras fuentes (rebaja de los multimillonarios subsidios a las petroleras, mineras, agroindustriales, financieras, oligopólicas, etc.) es que actualmente el sistema previsional no está excedentario de recursos. ***En realidad lo que se presenta como superávit es el reflejo de los bajísimos niveles que tienen los haberes actuales (el 80% de los jubilados cobra el haber mínimo de \$827).*** El ANSES debería utilizar sus recursos para aumentar los haberes y la asignación para los menores debería ser financiada con recursos provenientes de las sectores de mayor capacidad contributiva (empresas petroleras, mineras, agroindustriales, oligopólicas industriales, del consumo superior, las expresiones de riqueza, etc.) y no de los jubilados.

Pero más complicado es el uso de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (punto b). Dicho stock de recursos debería tener como primer objetivo pagar la deuda impaga por movilidad del período 2002 – 2006. La liquidez actual del citado Fondo supera los \$20.000 millones que son más que suficientes para cubrir la deuda por movilidad. ***Pero además conceptualmente un Fondo de Activos que tengan rendimientos anuales es un requisito para un régimen previsional de capitalización, no para un régimen de reparto.*** Además como más del 60% de los activos de dicho fondo es deuda pública, lo que se presenta como rendimiento anual son los intereses que devenga dicha deuda y el proceso de especulación bursátil que sobre el mismo se despliega en los mercados de capitales. Algo muy similar a cuando las ex – AFJPs mostraban rendimientos crecientes a costa de los títulos públicos. Siendo esto así, lo que corresponde hacer con los títulos públicos en poder del Fondo de Garantía de Sustentabilidad es darlos de baja, aliviando los compromisos por deuda pública del Estado Nacional pero con la contrapartida de que éste refuerce las partidas presupuestarias para sostener prestaciones previsionales dignas.

Por ende, no es neutral el origen del financiamiento. Una asignación de los recursos públicos no se puede desentender de las fuentes del financiamiento que la hacen posible. ***Una mirada complaciente podría argumentar de es mejor que el ANSES pague la asignación a los pibes antes de que siga financiado negocios privados (como los de las automotrices) o que se utilicen dichos recursos para el pago de los acreedores, pero esta mirada no puede hacerse la distraída respecto al bajo nivel y el retraso flagrante que presenta los niveles prestacionales del sistema jubilatorio.***

Art. 4: Se establece la nueva prestación de “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” en la ley de Asignaciones Familiares.

Art. 5: Establece que la asignación universal será por cada menor pero hasta 5 menores de los que estén en condición de acceder al plan (desocupados e informales que cobran menos del mínimo). *Es decir no solo no es universal sino que dentro de la población que busca cubrir, tampoco es para todos sino solo hasta el 5to hijo.*

La restricción de fijar un máximo acumulable equivalente al importe a 5 hijos no sólo significa una restricción financiera sino que es parte de la lógica de la política social vigente que, resignada a no alterar los efectos que produce la lógica económica se conforma con compensar sus fallas. Poner un tope máximo de \$900 a la transferencia de ingresos para una familia que tiene más de 5 hijos supone garantizar que dicho hogar no tenga asegurado un ingreso de subsistencia por medio de política social. *Es decir, tal como se expusiera no elimina el hambre y la pobreza, porque casualmente no busca hacerlo.*

Por eso no es casual que, según las propias estimaciones oficiales (subestimadas por cierto), la canasta de alimentos (o línea de indigencia) esté siempre por encima del monto total de asignaciones familiares para cada grupo familiar hasta llegar a un hogar de 5 hijos. A partir del 6to hijo si se otorgaran las asignaciones familiares universales de \$180 por menor el ingreso transferido sería mayor que el valor de la Canasta de Alimentos de ese hogar. *Es decir, el plan no tiene por objeto garantizar ingresos que supongan cubrir por sí solo siquiera la Canasta de Alimentos a los precios que releva el cuestionado Indec.* En este punto adquiere sentido la apelación al “trabajo decente” que desde el discurso oficial se presenta como el “único mecanismo” para salir de la pobreza, y se *vela el aporte que puede tener una verdadera política universal (que llegue a todos) y con montos adecuados para construir el piso de ingresos para que “el trabajo decente” tenga asegurado una media salarial que permita una adecuada reproducción (con crecientes niveles de calificación) de la fuerza laboral.*

Cuadro N ° 2: Línea de indigencia oficial según tamaño del grupo familiar. Septiembre 2009. Comparación con los montos totales por asignación familiar.

Cantidad de hijos	CBA (Medición oficial)	Monto por asignación familiar	Diferencia
1	296,44	180	-116,44
2	444,66	360	-84,66
3	592,88	540	-52,88
4	741,10	720	-21,1
5	889,32	900	10,68
6	1.037,54	1.080	42,46

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC

Art. 6: Fija los requisitos para acceder a la asignación vinculados con la documentación que se necesita para acreditar ser argentino, nativo o con residencia legal no menor a 3 años; la identidad del titular; la relación con el menor; etc.

Como dato adicional, instituye la contrapartida de los chequeos sanitarios en las primeras edades (hasta los 4 años) y la participación en el ciclo escolar (a partir de los 5 años). *Sería deseable que la reglamentación de este punto también sea cuidadosa*

puesto que el criterio de contrapartida mal aplicado puede dar lugar a exclusiones dentro de la población que busca cubrir el plan. En efecto, el Estado debe exigir que se cumplan los requisitos de salud y educación buscados pero de no cumplirse debería ser el Estado el que avance en garantizar esos derechos en lugar de penalizar a los padres (quitándole la asignación) por no hacerlo. ***Se trata de instituir el criterio de corresponsabilidad para que el Estado exija pero también garantice la concreción de los derechos.*** Además, bueno es tener en cuenta que esta contrapartida no existe para el caso de los asalariados registrados contenidos en el Sistema de Asignaciones Familiares vigente. En el mismo no se exige a los padres que cumplan con el calendario de vacunación y con el ciclo escolar. Peor aún, a los hijos de los trabajadores cubiertos por el sistema de Asignaciones Familiares se le otorga una asignación en concepto de Ayuda Escolar Anual (de \$170) que el Decreto del Gobierno no prevé para el nuevo plan. Por ende, aplicar un criterio de contrapartida estricto a los trabajadores que accedan al plan es discriminar y culpar a los mismos por el solo hecho de acceder ser trabajadores pobres.

Art. 7: Fija el valor de la Asignación Universal en la mayor suma fijada por el sistema de Asignaciones Familiares. Por ende su puesta en marcha en la situación actual supone un monto mensual de \$180. Además al otorgar aumentos en las asignaciones familiares está impactará sobre el nuevo programa.

En este artículo se fija que se paga el 80% (\$144) de la asignación en forma mensual y el restante 20% (\$36) se acumula en una cuenta a nombre del titular, y se cobran cuando se acredite el cumplimiento del calendario de vacunación y el ciclo escolar. El decreto da a entender, aunque no es claro, que el pago se hará una vez al año una vez que acredite "...el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para la edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente". ***De ser un pago anual el problema que esta modalidad presenta es que en tanto persistan tendencias alcistas en los precios el poder adquisitivo de las sumas que se acumulan (si no se ajustan por alguna variable) disminuirá al ritmo de la inflación.*** La reglamentación debería tener especial cuidado en este punto a efectos de evitar la pérdida del poder adquisitivo que se puede producir.

Art. 8: Incorpora dentro de los planes a los monotributistas sociales. Es decir aquellos que facturan hasta \$12.000 anuales (es decir el equivalente a \$1.000 mensuales). En este punto, el Decreto vuelve a discriminar porque deja afuera a los monotributistas que cobran entre \$1.000 y \$4.800 (los que facturan más de \$4.800 deducen de ganancia a sus hijos, por lo cual tienen una asignación implícita). Los monotributistas de las categorías mínimas a pesar de hacer aportes al sistema de seguridad social no perciben las actuales asignaciones. ***Nuevamente se vuelve a restringir el concepto de universalidad del plan.***

Art. 9: Torna incompatible con el cobro de la asignación, el cobro de cualquier suma "originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

Es decir excluye de su prestación a los que cumplen el requisito (están desocupados o bien en la economía informal y ganan menos del salario mínimo) si los mismos cobran algún Prestación No Contributiva. Por ende este artículo deja afuera a los beneficiarios de cualquier plan social, sea este dirigido a la niñez o a otra finalidad (como por ejemplo el trabajo, la previsión, la salud, la educación, etc).

Esta situación no es menor porque supondría que un desocupado que cobra el plan Jefas y Jefes de Hogar si tiene menores a cargo debe optar por uno de los 2 planes. ***De ser así se estaría sustituyendo un plan por otro, aún cuando dichos planes tengan por objeto atender situaciones distintas (la falta de empleo por un lado vs la necesidad de la asignación por menor).*** En este mismo caso se encuentra el conjunto de planes de empleo (como por ejemplo el Seguro de Capacitación y Empleo, el de Acciones de Empleo, el de Acciones de Capacitación Laboral y el reciente anunciado Ingreso Social con Trabajo, entre otros) que buscan resolver las situaciones de desocupación, por lo tanto orientados a concretar otro derecho distinto a recibir una compensación por carga de familia. Como refleja el cuadro Nro 3, al 2009 existen casi 1.000.000 de beneficiarios de planes de empleo (entre el Jefas y Jefes, los otros Planes de Empleo, y el Seguro de Capacitación y Empleo), a los que habría que sumarle cerca de unos 170.000 beneficiarios de planes de empleo provinciales (datos del año 2007). Por lo tanto 1.140.000 personas con dificultades para acceder a un empleo deberían elegir entre el derecho a un ingreso por sus hijos o el derecho a un ingreso para la búsqueda de un empleo o su formación laboral. ***Un absurdo que se produce nuevamente por la decisión de no universalizar las asignaciones familiares.***

Cuadro N° 3 : Evolución de los planes de empleo. Período 2006-2009.

	1er Semestre 2009
Plan jefes y jefas de Hogar	435.297
PEC y otros residuales	450.077
Seguro de Capacitación y Empleo	84.143
Total Programas de de empleo	969.517

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecuciones Presupuestarias (Ministerio de Economía).

Del mismo modo, no se entiende porque el Decreto no incorpora expresamente a los beneficiarios del Plan Familias que reciben una asignación que varía entre \$155 y \$63,3 por menor (reciben menos por menor a medida que el hogar tiene más menores y hasta un máximo de 6 menores). Esta claro que los beneficiarios de este sistema (2.109.275 menores según los datos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social) al cobrar menos que lo que prevé el nuevo plan, optarán por traspasar de plan. Lo lógico es que en lugar de ser una responsabilidad de los beneficiarios (la renuncia al Plan Familias y cumplir con los requisitos del nuevo plan), el traspaso sea en forma automática. Sería deseable que la reglamentación también tenga en cuenta este punto.

Lo que sí está claro, es que el nuevo Plan excluye a las Pensiones No Contributivas de Madres de 7 o más hijos. Actualmente, bajo este régimen se calculan que están contenidos 1.600.000 menores como máximo, que cobran en promedio \$118 (resultado de dividir la pensión – de \$827- por 7 menores). Ciertamente esta pensión es de carácter

vitalicia (persiste aunque los menores cumplan más de 18 años), por lo que en rigor, lo que correspondería es mantenerla pero no tornarla incompatible con la percepción de la asignación por hijo.

El decreto nada dice respecto a que los planes que se den de baja (por caso el Plan Familias y también los de Empleo) por el traspaso de los beneficiarios al nuevo plan de asignación por hijo, *trasladen el actual financiamiento que tienen previsto al nuevo plan fijado por el Decreto*. Este es otro tema no menor, porque de ser así el ANSES se tendrá que hacer cargo de un financiamiento mayor al que resultaría si el traspaso de los actuales beneficiarios se realizara con los recursos que actualmente tienen previsto. Al mismo tiempo, esta operación redundaría en un ahorro por parte del Tesoro Nacional respecto a los recursos que, de no traspasarlo para coadyuvar al financiamiento de la ampliación de la cobertura, pasarían a conformar el superávit del Tesoro con destino al pago de deuda pública. Es decir, mejoraría la presentación pública de las transferencias que hasta el momento viene haciendo el ANSES para financiar al Tesoro (El ANSES financia este nuevo programa permitiendo que se libere los recursos que el Tesoro colocaba en diferentes dependencias con destino a los programas sociales). Este punto lo desarrollaremos con más detalle en el acápite siguiente.

Art. 10: Faculta al ANSES a reglamentar el programa en lo relativo a su implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Art. 11: Fija que a partir del 1ero de noviembre del 2009 comienza a regir el decreto. Por lo que se entiende que los pagos por la asignación se realizarían a partir del 1ero de diciembre.

Art. 12: Da cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso Nacional.

Art. 13: De forma.

III) LOS EFECTOS QUE PRODUCE LA MEDIDA

Sintetizando, puede afirmarse que el Plan del Gobierno no es una Universalización de las Asignaciones Familiares. No es para todos. Incluye a los hijos de los desocupados y de los trabadores informales que cobran por debajo del salario mínimo y que además se restringe hasta a un total de 5 menores por hogar. Por ende, deja afuera a:

a) En la población objetivo (desocupados e informales que cobran menos del mínimo) a los menores a partir del 6to hijo

b) A los menores cuyos padres se desempeñen en la informalidad laboral (asalariados no registrados, cuentapropistas) cuando estos cobren más del salario mínimo.

c) A los hijos de los monotributistas que cobran por encima de \$1.200 y menos de \$4.800.

d) A los menores hijos de los autónomos

e) A los beneficiarios de los planes sociales, aunque estos no tengan que ver con un plan en función de un menor a cargo. Es decir, no podría cobrar aquel que perciba un plan de empleo (como por ejemplo el Jefas y Jefes de Hogar, el Seguro de Capacitación y Empleo, etc) o bien aquellos que tengan por objeto la atención a la población menor (Plan Familias, Pensiones no Contributivas para madres de 7 o más hijos). A lo sumo pueden acceder al nuevo plan si renuncia a los planes que perciban y al mismo tiempo cumplen los requisitos para acceder a la asignación (es decir estar desocupado, o bien informal con menos del salario mínimo).

f) A los hijos de los trabajadores del servicio doméstico.

Además al no ser universal y constituirse en un *nuevo plan que se agrega a los existentes produce una suerte de discriminación instituida por las propias políticas públicas*. Así, la conformación de la política social dirigida a los menores reconocerá distintas asignaciones según el lugar que la política social le asigne a sus padres. Tal como lo establece el Decreto, situación que puede variar de acuerdo a la reglamentación del mismo (principalmente en el caso de los beneficiarios del Plan Familias e inclusive del servicio doméstico como ha trascendido) la población menor tendrá asignado un valor monetario diferente para cada situación. Si los padres están insertos en una relación asalariada formal la asignación va de un monto de \$180 a \$90 (según el ingreso salarial). Esta asignación para los asalariados formales es inclusive dispar de acuerdo a los distintos regímenes para los empleados públicos provinciales (que reconocen un valor distinto al vigente en el sistema de asignaciones familiares). Por otro lado, si el mayor a cargo paga ganancias (ya sea un trabajador o un empresario, ya sea los hijos de Moyano o los de Biolcati) recibirá \$146 por cada menor, si el mayor percibe el Plan Familias cobra entre \$155 y \$63,3 por menor (reduciéndose el monto por menor a medida que aumenta el número de menores del hogar cubierto, cobrando en promedio \$78 por menor), si la madre percibe la pensión no contributiva para madres de 7 a más hijos cobra en promedio \$118 por menor (porque percibe la jubilación mínima de \$827), los menores que estén alcanzados por el “nuevo plan” cobrarán \$180, mientras que aquellos que todavía se mantengan excluidos (punto anterior) cobrarán \$0. El cuadro siguiente permite observar esta disparidad de tratamiento y reconocimiento estatal hacia la población menor que se conforma a partir de la decisión de no universal en serio un único valor para la asignación familiar que alcance a cada pibe de la Argentina.

Cuadro N° 4: Distintas asignaciones por menor de acuerdo al tipo de inserción laboral de sus padres. 2009.

Situación	Asignación
Menores de asalariado formal que gana menos de \$2.400	180
Menores de asalariado formal que entre \$2.400 y \$3.600	136
Menores de asalariado formal que gana entre \$3.600 y \$4.800	90
Menores de asalariado formal que gana más de \$4.800	146
Menores cubierto por Plan Familias	78
Menores cubiertos por Pensiones No contributivas	118
Menores cubiertos por la nueva "Asignación Universal"	180
El 6to hijo para los hogares desocupados e informales	0
Menores de asalariados informales que cobran más del salario mínimo	0
Menores de Autónomos	0
Menores de Monotribustista que ganan entre \$1.200 y \$4.800	0
Menores de beneficiarios de otros planes sociales	0
Menores del servicio doméstico registrado	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Al no ser universal, el impacto que la medida produce en materia de reducción de las situaciones de pobreza e indigencia es menor a que si se universalizara dicha asignación. Nuestras estimaciones, por cierto solo de carácter ilustrativa, ya que no se disponen de las bases usuarios de la Encuesta Permanente de Hogares desde el 1er trimestre del 2007, permite afirmar que el criterio restrictivo de “universalización” que tiene la propuesta oficial reduciría la pobreza en un 5% (del 33,8% de tasa actual al 32%) lo que supondría que casi 700.000 personas dejarán de vivir en hogares pobres. El impacto en la indigencia sería aún mayor, la tasa se reduciría en un 30% (del 14,9% actual al 10,5%) dejando de vivir en hogares indigentes casi 1.800.000 personas. Como se observa, a pesar de las restricciones en la universalización el impacto en la reducción de la pobreza e indigencia es significativo. *Está claro que esta medida no elimina la pobreza ni la indigencia. Estas problemáticas reconocen múltiples dimensiones, pero lo cierto es que una de ellas, la pobreza por ingresos, se reduce significativamente cuando se instrumentan políticas de transferencia de ingresos por vía directa a los hogares (y no mediada por las firmas como es el caso de los programas como el REPRO, financiamiento a actividades productivas como las automotrices, etc).*

Como se observa del cuadro Nro 5, *la propuesta oficial tiene un impacto positivo pero menor al que resultaría si se universalizan las asignaciones familiares*. En este caso, la pobreza en lugar de reducirse un 5% se reduciría un 14% (del 33,8% al 29,2%) *y las personas que podrían salir de la pobreza serían más de 1.800.000 (en lugar de las 700.000 de la propuesta oficial)*. En el caso de la indigencia el impacto de la universalización sería aún más profundo que el que resulta de la propuesta oficial. En efecto, la indigencia se podría reducir a más de la mitad (del 14,9% al 7,3%) en lugar del 30% de la propuesta oficial; *y podría dejar de vivir en hogares indigentes más de 3.000.000 de personas (en lugar del 1.800.000 del Decreto)*. En el ANEXO II se presentan los criterios metodológicos con que se estimaron estos cálculos.

Cuadro Nro 5: Estimación del impacto en la reducción de la pobreza y la indigencia Estructura laboral. 1er trimestre 2007 vs. 2do trimestre 2009.

	Situación vigente anterior a la extensión de las asignaciones familiares (Decreto 1.602/09)	Estimación del impacto de la extensión de las asignaciones familiares (Decreto 1.602/09)	Estimación del impacto de universalizar las asignaciones familiares
Pobreza	33,8	32,0	29,2
Indigencia	14,9	10,5	7,3
Pobres	13.414.179	12.719.153	11.585.882
Indigentes	5.918.738	4.156.183	2.899.676

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

Como ya lo expresáramos, las fuentes de financiamiento de la propuesta se nutren de recursos del ANSES que debieran tener por destino otras necesidades tan urgentes e impostergables como la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares a una parte de los hogares más necesitados. En este sentido, y existiendo otras fuentes de recursos disponibles, es que el financiamiento del plan adopta un carácter regresivo. *No obstante la estimación de la magnitud del costo fiscal tampoco es un tema menor, puesto que supone el esfuerzo que tiene que hacer el ANSES para financiar la medida..* Actualmente el sistema de asignaciones familiares cubre al 31% de los menores (considerando que no haya doble beneficio por menor); el Plan Familias al 15,5% (según los datos presentados por el propio Ministerio de Desarrollo Social) y las Pensiones No Contributivas de madres de 7 o más hijo se estiman que cubren al 11,8%. Obviamente que cada una de estas categorías reconoce un valor de asignación disímil. Lo cierto es que restan 5.685.564 menores sin cobertura. Ver Cuadro N° 6.

Cuadro Nro 6: Total de menores de 18 años según cobertura de Asignaciones Familiares u otro Plan.

	Cantidad	%
Total de Menores	13.605.870	100,0%
Cubiertos por Asignaciones Familiares (con montos entre \$90 y \$180)	4.211.031	31,0%
Cubiertos por el Plan Familias (con montos entre \$63 y \$155 por hijo)	2.109.275	15,5%
Cubiertos por Pensiones no Contributivas (con monto de \$118 promedio)	1.600.000	11,8%
No cubiertos	5.685.564	41,8%

Fuente: Elaboración propia en base datos oficiales

Según ha trascendido en los medios el Gobierno estima que hay 3.000.000 de menores que no están cubiertos y que tampoco accederán al nuevo plan ya que se trata o bien de los menores cuyos padres pagan ganancia (y en este caso tienen una asignación implícita de \$146 por mes) o bien porque no cumplen los requisitos de acceso (se trata de los hijos de los monotributistas de las categorías más bajas, de las informales que ganan más del mínimo y del servicio doméstico). No se ha informado la desagregación de este universo y los datos públicos que se disponen (principalmente la Base Usuario de la EPH) no solo están desactualizados (porque el Indec no la publica desde la intervención del 2007) sino que, al ser una muestra construida con otros fines, no releva

tan desagregadamente esta información. Considerando como correcta la estimación que ha trascendido, el total de menores que accederían al nuevo plan serían cerca de 2.700.000 (es decir el 20% de los menores), y considerando que la totalidad de los beneficiarios del Plan Familias se trasladen al nuevo Plan (situación que sería deseable que la reglamentación garantice) la totalidad de menores que estarían cubiertos serían cerca de 4.800.000. Por ende otorgarle una asignación de 180 mensual, tiene un costo bruto anual de \$10.356,9 millones. Ver cuadro N° 7.

Cuadro Nro 7: Estimación de la cantidad de beneficiarios y costo neto de la ampliación de la cobertura de la asignación por hijo. En cantidad, monto y millones de pesos.

	Cantidad	Asignación	Costo Mensual	Costo Anual
Nuevos Beneficios	2.685.564	180	483,4	5.800,8
Plan Familias	2.109.275	180	379,7	4.556,0
TOTAL	4.794.839	180	863,1	10.356,9

Fuente: Elaboración propia en base datos oficiales.

Este costo que debe ser afrontado por el ANSES en rigor es pasible de ser disminuido si se traspasaran los recursos que actualmente se destinan al Plan Familias y que al subsumirse en el nuevo plan debiera lógicamente traspasarse al financiamiento del mismo. Si así fuera, el ANSES se vería liberado de aportar \$2.374,6 millones a la ampliación de la cobertura. Como el Decreto nada dice al respecto, lo más probable es que esos recursos se destinen al superávit del Tesoro con destino al pago de deuda pública. *Dicho de otro modo, si la reglamentación no fija un criterio distinto, esto supone que recursos públicos que tenían por objeto la ayuda a los menores ahora se destinarán al pago de los acreedores, y será la postergación de las jubilaciones las que terminen financiado la ampliación de la cobertura.* Además es posible que lo mismo ocurra con la sustitución de planes de empleo por el nuevo plan de asignación. De ser así, nuevamente se trataría de un traspaso de beneficiarios sin los recursos públicos que actualmente tienen fijado, con lo que el ahorro para el Tesoro tiende a crecer a medida que esta situación se produzca. En el cuadro N° 8 presentamos la totalidad de recursos destinados a programas de empleo que podrían correr la misma suerte que el Plan Familias, se trata de cerca de \$3.900 millones adicionales.

Cuadro Nro 8: Planes de Empleo previsto en el Proyecto de Presupuesto 2010. En millones de pesos.

Planes	Millones de \$
Plan Jefas y Jefes de Hogar	641,7
Plan Acciones de Empleo	880,0
Plan de Seguro de Capacitación y Empleo	490,0
Plan Acciones de Capacitación Laboral	350,0
Plan Ingreso Social con Trabajo	1.500,0
Total de Planes	3.861,7

Fuente: Elaboración propia en base datos oficiales.

IV) NUESTRA PROPUESTA

Por las consideraciones expuestas, volvemos a plantear la necesidad de instituir un ingreso básico de carácter universal financiado con recursos provenientes de aquellos que detentan mayor capacidad contributiva. Para ello se requiere:

- a) Instituir como Derecho Universal un único valor para todos los menores.
- b) Buscar vías alternativas de financiamiento que descansen en el aporte de los agentes de mayor capacidad contributiva.

Previo a precisar estos dos ejes es bueno contextualizar la propuesta en el marco de una Argentina que no es pobre sino que es desigual, y que por lo tanto cuanta con las posibilidades para resolver los problemas de pobreza e indigencia vigente.

Como se demuestra en los cuadros Nros 9 y 10, en el país el nivel de consumo privado alcanza para que 216 millones de personas tengan asegurado no ser indigentes o bien para que 122 millones no sean pobres. *Por ende, sin afectar los niveles de inversión ni ahorro, solo distribuyendo el 2,7% del consumo privado se elimina la indigencia y con solo el 10,6% se elimina la pobreza.*

Cuadro 9: Estimación del % de distribución del Consumo Privado que se requiere para eliminar la indigencia. Octubre 2009.

Variables	Datos
Consumo privado en millones	686.632
CBA familia tipo	1.059
Cantidad de CBA contenidas en el Consumo Privado	54.026.471
Cantidad de personas que podrían no ser indigentes	216.105.882
Cantidad de indigentes actuales	5.918.738
% de distribución del Consumo privado que se requiere para eliminar la indigencia	2,7%

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC – EPH – y Presupuesto 2009

Cuadro 10: Estimación del % de distribución del Consumo Privado que se requiere para eliminar la pobreza. Octubre 2009.

Variables	Datos
Consumo privado en millones	686.632
CBT familia tipo	1.807
Cantidad de CBT contenidas en el Consumo Privado	31.671.554
Cantidad de personas que podrían no ser pobres	126.686.216
Cantidad de pobres actuales	13.414.179
% de distribución del Consumo privado que se requiere para eliminar la pobreza	10,6%

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC – EPH – y Presupuesto 2009

Si replicamos el mismo análisis teniendo en cuenta el PBI (cuadros Nros 11 y 12), el nivel de producción anual permite que solo distribuyendo el 1,5% se elimina la indigencia y solo distribuyendo el 6,1% se elimina la indigencia.

Cuadro 11: Estimación del % de distribución del PBI que se requiere para eliminar la indigencia. Octubre 2009.

Variables	Datos
PBI en millones	1.195.372
CBA familia tipo	1.059
Cantidad de CBA contenidas en el PBI	94.055.841
Cantidad de personas que podrían no ser indigentes	376.223.363
Cantidad de indigentes actuales	5.918.738
% de distribución del PBI que se requiere para eliminar la indigencia	1,5%

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC – EPH – y Presupuesto 2009

Cuadro 12: Estimación del % de distribución del PBI que se requiere para eliminar la pobreza. Octubre 2009.

Variables	Datos
PBI en millones	1.195.372
CBT familia tipo	1.807
Cantidad de CBT contenidas en el PBI	55.137.687
Cantidad de personas que podrían no ser pobres	220.550.748
Cantidad de pobres actuales	13.414.179
% de distribución del PBI que se requiere para eliminar la pobreza	6,1%

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC – EPH – y Presupuesto 2009

Dado que nuestro país tiene la capacidad económica para eliminar la indigencia y la pobreza, si esta asignación universal fuese a ser el único instrumento, la cifra necesaria para que todo hogar tenga ingresos superiores a lo que establece la línea de indigencia es de \$300. Según nuestras estimaciones esta medida permitiría reducir en casi el 60% la tasa de pobreza (del 33,8% actual al 14,4%) dejando de ser pobres casi 7.700.000 personas; y la indigencia prácticamente desaparecería (ubicándose la tasa en apenas el 2,2%).

Cuadro 13: Impacto en la pobreza y en la indigencia en la población total de universalizar las asignaciones familiares por hijo.

	Actual	Universalizando
Pobreza	33,8	14,4
Indigencia	14,9	2,2
Pobres	13.414.179	5.726.757
Indigentes	5.918.738	868.216

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Comisión Técnica de la Junta Interna ATE-INDEC.

Ciertamente, como bien lo señalara la presidenta, esta sola medida no permite eliminar la pobreza. Como expusieramos anteriormente, la pobreza reconoce múltiples dimensiones y expresiones (déficits habitacionales, educativos, sanitarios, laborales, etc). Sin embargo una de sus dimensiones, la pobreza por ingresos, se reduce drásticamente al universalizar las asignaciones familiares en \$300. *Es más, una de las expresiones de la pobreza por ingresos y que constituye la necesidad más urgente, la indigencia, prácticamente se eliminaría con la instrumentación de esta medida.*

Universalizar las Asignaciones Familiares a \$300 supone eliminar la deducción por hijo del impuesto a las ganancias y al mismo tiempo, debería insumir el conjunto de planes dirigidos a la transferencia monetaria a los menores. Si bien, incorporamos a todos los menores, no insumimos los recursos destinados al pago de las pensiones no contributivas para madres de 7 o más hijos (ya que es una pensión vitalicia), pero obviamente computamos a los menores de estas madres para el cobro de la universalización de la asignación de \$300 por hijo. En la propuesta también consideramos importante extender la Ayuda Escolar Anual de \$170 para todos los menores (el nuevo plan del Gobierno no lo tiene en cuenta). El costo bruto de la propuesta asciende a \$50.712,8 millones. Descontando los recursos actuales que se destinan al sistema de asignaciones familiares, los del Plan Familias y el Autofinanciamiento de la propuesta (por efecto de la captura de recaudación a que da lugar), **el costo neto anual de universalizar a \$300 las asignaciones familiares es de \$24.942 millones.**

Cuadro Nro 14: Costo de llevar a cabo la universalización de las asignaciones familiares por hijos a \$300 y la prestación de la ayuda escolar para todos los menores de 18 años.

Población	Cantidad	montos	Total Anual
Menores de 18 años (asignaciones familiares universales)*	13.605.870	\$ 300	\$ 48.981.132.000
Entre 5 y 18 años (ayuda escolar anual universal)	10.186.197	\$ 170	\$ 1.731.653.490
Costo Bruto Anual de la Asignación Universal a los pibes			\$ 50.712.785.490
Ahorros por programa de asignaciones familiares **			\$ 8.994.987.000
Ahorros por el Plan Familias por la Inclusión Social **			\$ 2.374.565.131
Autofinanciamiento			\$ 14.401.322.549
Costo Neto Anual de la Asignación Universal a los pibes			\$ 24.941.910.810

La estimación de la población menor surge de las proyecciones de población por grupos de edad realizada por el INDEC en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

** Datos del Proyecto de Ley Presupuesto 2010.

El financiamiento de la medida debe provenir los segmentos de mayor capacidad contributiva. La primera medida que al respecto debe tomarse es:

- 1) Restitución de las contribuciones patronales a los niveles de 1993 para grandes empresas, con la contrapartida de liberar recursos tributarios que actualmente van al 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 del ANSES e incrementar el ahorro del Tesoro para pagar deuda pública (como propone el Decreto oficial) proponemos aumentar la recaudación del 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 sería 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 iniciada en 1993 determinó que las contribuciones pagadas por los empleadores se redujera 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 más 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 del ANSES en más de \$15.700 millones.* Los datos que avalan este cálculo se presentan en el cuadro 15.

Cuadro 15: Calculo 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	%	Contribuciones Patronales 2010	% de Empresas Grandes	Contribuciones de Grandes	% de aumento	Aumento de recaudación
Industria	1.973,48	28,4%	14.066,0	50,00%	7.033,01	94,10%	6.618,07
Comercio	1.057,42	15,2%	7.536,8	35,00%	2.637,87	57,10%	1.506,22
Servicio	3.927,36	56,4%	27.992,4	47,60%	13.324,39	57,10%	7.608,23
Total	6.958,25	100,0%	49.595,2		22.995,28		15.732,52

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.

- 2) **Recuperación de la renta petrolera.** Para el año 2008 el valor total de la producción de hidrocarburos de la Argentina fue de U\$S 11.000 millones en tanto el costo de producción más la ganancia “normal” de las empresas ascendió a más de U\$S 3.000 millones. Es decir que la renta extraordinaria de la actividad petrolera es de U\$S 8000 millones, de los cuales el 60% es apropiado por las petroleras privadas. Esos son los recursos que hay que recuperar. Puesto en sencillo, la reformulación de los distintos subsidios a las empresas petroleras, que en gran medida se corresponde con el reconocimiento del precio internacional al barril de petróleo (U\$S 70) en lugar de los costos de producción local (U\$S 8), son los que explican el crecimiento de los subsidios a los sectores del Transporte y la Energía. **Para el 2010 más de \$30.499,0 millones de recursos fiscales tienen previsto engrosar la renta de las principales empresas petroleras del país, que bien pueden servir para financiar la Universalización de las Asignaciones Familiares.**

3) Eliminación de exenciones en ganancias, IVA, Combustibles y Regímenes de Promoción Industrial.

El monto de Gastos Tributarios 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. *Dentro de este conjunto de recursos existen rubros que benefician a los agentes de mayor capacidad económica, que bien pueden darse de baja para financiar la Asignación Universal.* Es el caso de las exenciones en ganancias (principalmente derivados de la renta financiera), de la devolución parcial de IVA para compras con tarjetas de crédito y débito (que favorece al consumo de los estratos medios-altos y de altos ingresos), las exenciones en el impuesto a los combustibles, así como los regímenes de Promoción Industrial, de la Minería y del sector metalúrgico ologopolizado de producción de bienes de capital. La totalidad de estos recursos suman \$11.174 millones, que también podrían servir para la Universalización de las Asignaciones Familiares.

Cuadro N° 16: 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 de Decretos de Promoción Industrial del 92, 96, 98 y 04	560,6
Eliminación del Régimen de Promoción a la Minería	398,0
Eliminación del Reintegro a las Ventas de Bienes de Capital de Fabricación Nacional	1.169,4
TOTAL DE NUEVOS RECURSOS	11.175,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Así en el cuadro Nro 17 se totalizan estas 3 fuentes de financiamiento que el Gobierno tiene a disposición. Se trata nada menos de \$58.000 millones provenientes de los sectores de mayor capacidad contributiva, que más que duplican la necesidad de financiamiento de la Universalización de las Asignaciones Familiares a \$300, que permiten eliminar el hambre de nuestra Argentina.

Cuadro N° 17: Distintas fuentes de financiamiento posible. En millones de pesos.. Año 2009.

Alternativas	Millones de \$
Restitución de contribuciones patronales excepto para pymes	15.732,5
Reformulación del esquema de Subsidios a Servicios Económicos	30.499,0
Exenciones impositivas	11.715,1
TOTAL	57.946,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales:

Sintetizando, frente al Decreto Oficial, nuestra Propuesta inmediata supone:

- 1) Transformar el Decreto en Ley, institucionalizando así un derecho y no un plan.
- 2) Universalizar el Ingreso Básico para todos los menores (sin exclusiones). En lo inmediato esto supone otorgar 180 por menor, como un paso previo hacia los 300 pesos por hijo que garantizan eliminar la indigencia.
- 3) Derogar la deducción por hijo del impuesto a las ganancias (para que no exista el doble beneficio para los hijos de los ricos).
- 4) Restituir las contribuciones patronales para las grandes firmas a los niveles previos a las reducciones sistemáticas de los noventa.

Dada la posibilidad concreta de eliminar uno de los aspectos centrales de la pobreza por ingresos (es decir la indigencia), no hacerlo supone convalidar las tendencias que produce la lógica económica dominante (una de las cuales es la existencia de la indigencia). ***Ciertamente, la ampliación de la cobertura en una parte de los hogares más postergados a que da lugar la reciente medida del Gobierno Nacional, ayuda a reducir estos efectos, pero como no universaliza la asignación se queda a mitad de camino.*** Quedarse a mitad de camino y mantener la indigencia en un país como el nuestro, termina, aunque no se quiera, aceptando el corset que la Política Económica ejerce sobre la Política Social. Corset que supone subordinar la Política Social a lo que el ordenamiento económico vigente designa como posible. En este sentido se inscriben las apelaciones al límite del financiamiento para instrumentar una política universal de transferencia de ingresos que permita reducir drásticamente la pobreza por ingresos. En el mismo sentido opera la apelación al “trabajo decente” que supone esperar a que sea el crecimiento el que propicie la inclusión social. Los efectos que la Argentina presenta en materia laboral (elevada precarización) y productiva (agentes concentrados y extranjeros) obligan a replantear la relación subordinada de la Política Social a la Política Económica. Dicho en criollo, si transferir un ingreso universal para todos los menores de \$300 que elimine la indigencia demanda \$25.000 millones, es hora de realizar la reforma impositiva que la haga posible. Solo así estaremos en condiciones de empezar a transitar el difícil camino que supone replantear las condiciones en que se asienta el ordenamiento económico vigente. No solo se necesita la reforma fiscal para financiar la asignación por hijo, sino que se necesita la Reforma Productiva que garantice gestar condiciones para una reproducción adecuada y con crecientes niveles de calificación, bienestar y dignidad del conjunto de los trabajadores argentinos.

ANEXO I DECRETO 1602/ 2009.

Bs. As., 29/10/2009

LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1º — Incorpórase como inciso c) del artículo 1º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto:

"c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."

Art. 2º — Incorpórase al artículo 3º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo:

"Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil."

Art. 3º — Incorpórase como inciso c) del artículo 5º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

"c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1º de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorios."

Art. 4º — Incorpórase como inciso i) del Artículo 6º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

" i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social."

Art. 5º — Incorpórase como artículo 14 bis de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 bis. - La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias.

Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores."

Art. 6º — Incorpórase como artículo 14 ter de la Ley N° 24.714 y modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 ter. - Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

- a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.
- b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.
- c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.
- d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.
- e) Hasta los CUATRO (4) años de edad —inclusive—, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.
- f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Art. 7º — Incorporase como inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios:

"inciso k) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda.

El OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

El restante VEINTE POR CIENTO (20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

Art. 8º — Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

Art. 9º — La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

Art. 10. — Facúltase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Art. 11. — El presente decreto comenzará a regir a partir del 1º de noviembre de 2009.

Art. 12. — Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 13. — Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Aníbal D. Fernández. — Aníbal F. Randazzo. — Jorge E. Taiana. — Nilda C. Garré. — Amado Boudou. — Débora A. Giorgi. — Julián A. Domínguez. — Julio M. De Vido. — Julio C Alak. — Carlos A. Tomada. — Alicia M. Kirchner. — Juan L. Manzur. — Alberto E. Sileoni. — José L. S. Baraño.

ANEXO II

El impacto en la reducción de la pobreza y la indigencia del plan del Gobierno vs la Universalización de las Asignación por Hijo Nuestra propuesta vs. Medida oficial.

- **Propuesta oficial:** Creación de un nuevo subsistema no contributivo de asignaciones familiares: se extiende el pago de las asignaciones familiares por hijo de \$180 a los menores de 18 años de los trabajadores desocupados y los trabajadores de la economía informal que ganen por debajo del salario mínimo hasta un máximo acumulable de 5 menores por familia.
- **Universalización de las asignaciones familiares :** a todos los menores de 18 años que están fuera del sistema de asignaciones familiares vigente.

La última medida anunciada en materia de política social sobre la extensión de las asignaciones familiares a un grupo de la población menor que actualmente no la percibe nos obliga a realizar estimaciones sobre el impacto en la calidad de vida que generaría su implementación. Hablamos de estimaciones ya que como es de conocimiento público las bases de datos correspondientes a los períodos posteriores al 1er trimestre 2007 no están a disposición. A partir de esa fecha nos vemos obligados a realizar una serie de ajustes sobre el nivel de precios de la economía y sobre la evolución de los ingresos de los hogares para medir la situación social. A pesar de los límites que implica trabajar con una base “vieja” que no incorpora los cambios en la estructura ocupacional, se puede observar que el impacto regresivo en el mercado laboral que la caída en la actividad económica provoca desde fines del año 2008 ha llevado a una situación de semejanza entre el cuadro laboral del 2do trimestre 2009 (último dato de publicación del INDEC) con el 1er trimestre 2007 (última base de datos a disposición del público).

La estructura del mercado laboral de todos modos contiene discrepancias sobre todo en los niveles de desocupación y en la informalidad laboral ya que al año 2009 la proporción de desocupados es menor (9% vs. 11,1%) y la informalidad también (36,2% vs. 41,5%). Para el análisis sobre el impacto de la medida oficial que justamente atañe principalmente a los desocupados y a los trabajadores informales se puede observar que:

- abarcaría a menor cantidad de trabajadores informales que lo que puede expresar la base del 1er trimestre 2007, ya que es posible suponer que parte de ellos fueron registrados en sus puestos de trabajo.
- Abarcaría, también, a menos desocupados (ya que la tasa de desempleo es menor hoy) pero este dato no tienen como correlato que la tendencia general ha sido la inserción de ellos en un empleo sino por el contrario, el desaliento (es posible observar que la menor tasa de desocupación corresponde con una tasas de empleo igual).

Cuadro: Estructura laboral. 1er trimestre 2007 vs. 2do trimestre 2009.

	1ro Trim 07	2do trim 09
Tasa de Actividad	46,3%	45,9%
Tasa de Empleo	41,7%	41,8%
Tasa de Asalariado	75,7%	75,9%
Tasa de asalariados no registrados	41,5%	36,2%
Tasa de desocupación	9,8%	8,8%
Tasa de desocupación real	11,1%	9,0%
Tasa de Subocupación	9,3%	10,6%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

En conclusión, es posible argumentar que si dispusiéramos de la base del año 2009 la consecuencia general en el nivel de ingresos del total de hogares sería menor y por lo tanto, lo que presentamos en la estimación del impacto del Dto. 1.602/09 es de máxima. (Cabe aclarar que la implementación puede llegar a ampliar el impacto si se permite relajar los conceptos de desocupación e informalidad, en nuestra estimación suponemos que tales definiciones coinciden con los criterios que trabaja la EPH).

Aspectos metodológicos:

Supuestos para estimar el impacto del Dto. 1.602/09:

Se le asignó un monto adicional al ingreso familiar de los hogares con menores de 18 a cargo equivalente a \$180 por cada menor hasta un máximo de \$900 (que corresponde al máximo acumulable fijado por el decreto 1602). Los hogares se seleccionaron de acuerdo a los siguientes criterios en base a las consideraciones del decreto:

- Jefes de hogar asalariados no registrados que perciban por debajo del salario mínimo y que no cuentan con un plan jefes y jefas cuya cónyuge no esté registrada en su puesto de trabajo.
- Jefes de hogar cuenta propia que perciban por debajo de los \$1.000 y que no cuentan con un plan jefes y jefas cuya cónyuge no esté registrada en su puesto de trabajo.
- Jefes de hogar desocupado que no cuentan con un plan jefes y jefas cuya cónyuge no esté registrada en su puesto de trabajo.

Las líneas de pobreza e indigencia son las correspondientes a la alternativa de máxima de estimación de precios incorporando la actualización de la metodología.

Supuestos para estimar el impacto de nuestra propuesta:

Se le asignó un monto adicional al ingreso familiar de los hogares con menores de 18 a cargo equivalente a \$180 por cada menor a aquellos hogares que al momento no perciben esta prestación. Por lo tanto, se excluyó de este adicional a los hogares cuyos jefes de hogar o sus cónyuges son asalariados registrados.