
**COBERTURA, ALCANCES E IMPACTO DE LA
ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR
HIJO/PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS
SOBRE LA INFANCIA URBANA EN
ARGENTINA 2007-2010.**

INFORME ESPECIAL

Agustín Salvia

PROGRAMA OBSERVATORIO DE
LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA

Universidad Católica Argentina

Abril de 2011.

PRESENTACIÓN

El mercado laboral ha tenido un papel fundamental en la reducción de la pobreza después de la crisis 2001-2002, esto fue posible gracias a la generación de empleo formal y a una recuperación salarial importante. Sin embargo, no todos los hogares han sido beneficiados de la misma manera ni la mejora de estas condiciones logra llegar a los sectores de la economía informal, los cuales además de experimentar un mayor riesgo económico de pobreza, carecen tanto de los beneficios de la seguridad social como de defensa gremial.

En este contexto, se sabe que una parte importante de la población tiene sólo acceso a trabajos precarios no registrados, planes de asistencia laboral o, incluso, están afectados por la desocupación, todo lo cual los deja afuera de la legislación laboral formal, y, por tanto, los hijos de estos hogares tampoco tienen derecho a ninguna de las prestaciones ni beneficios económicos asociados a la seguridad contributiva. Una situación que no hace más que agravar la desigualdad que de por sí impone un sistema económico estructuralmente heterogéneo que margina cada vez más a quienes necesitan de la economía informal de subsistencia.

Es en este marco, diferentes fuerzas políticas y sociales -incluida la Iglesia-, reivindicaron durante los últimos años la importancia de contar con un sistema de protección universal para la niñez, capaz justamente de dotar de un ingreso mínimo ciudadano a aquellas familias que carecen de seguridad social. Como corolario de este proceso, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1.602 del 29 de octubre de 2009, el Gobierno Nacional instauró un nuevo esquema de transferencia de ingresos denominado “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH), instituyendo así un nuevo subsistema no contributivo en el marco de la Ley 24.714 (esta norma es la que justamente establece el beneficio de las Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados registrados al sistema de Seguridad Social).

De manera particular, según la actual normativa, la AUH está destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes argentinos o con residencia legal en el país que reúnan dos requisitos iniciales: no contar con otra asignación familiar contributiva o no contributiva prevista en dicha ley y pertenecer a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la “economía informal”. En su artículo 2, la norma establece que quedan excluidos del beneficio anterior “los trabajadores que se desempeñen en la economía informal percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil vigente”. A cambio, se requiere que los adultos responsables o los menores a su cargo cumplan con ciertas condiciones, entre las que sobresalen: 1) no percibir remuneración por encima del mencionado salario; 2) certificar la asistencia al sistema educativo público y el cumplimiento del régimen obligatorio de vacunación; y 3) estar debidamente documentado, debiendo certificar tanto el titular como el niño extranjero una residencia legal en el país no inferior a tres años.

Según datos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) –principios de 2011-, la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH) cubre actualmente a 1,9 millones de hogares, brindando prestaciones a 3,5 millones de niños y recibiendo cada grupo familiar una prestación media de \$338 mensuales. Esto implica una transferencia social de más de 500 millones de pesos por mes. Por otra parte, si bien hay controversias en cuanto a los datos, serían aproximadamente 9,5 millones de niños menores de 18 años los que se encontrarían cubiertos por los sistemas convencionales de asignaciones familiares y la AUH (incluyendo las pensiones no contributivas).

Pero más allá del amplio alcance que actualmente presenta el régimen de AUH, incluso considerando el aumento que tuvo la prestación por hijo de \$180 a \$220 a fines del año pasado y la reciente extensión anunciada para las madres embarazadas desde la semana 12 de embarazo, parece haber evidencias de que el sistema presenta todavía dificultades para alcanzar una plena cobertura universal entre la población de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. Asimismo, resulta imposible desconocer el impacto que ha tenido y tiene la inflación sobre los ingresos de los sectores más pobres, lo cual afecta en particular a quienes perciben ingresos monetarios fijos, sin un ingreso laboral estable, tal como les ocurre a quienes mayoritariamente son beneficiarios de la AUH u otras pensiones no contributivas.

Por otra parte, tanto factores de orden legal o administrativo, como a factores que hacen al entorno sociocultural de vida de los sectores económicamente marginados, hacen suponer que quizás la AUH no ha logrado llegar a quienes todavía requieren de esta protección. Entre los factores de orden legal, es posible destacar la barrera que deben enfrentar aquellos sectores nacionales o extranjeros sin documentación, y, en particular, entre estos últimos, cuando todavía no cuentan con los años de residencia requeridos; así como también los trabajadores informales cuyos ingresos pueden superar el salario mínimo pero que no por ello dejan de estar afectados por la pobreza. Entre los factores socioculturales, cabe destacar lo que las investigaciones sociales dan cuenta, acerca de que la falta de documentación, el aislamiento social, la desinformación, la disolución familiar, entre otras expresiones de marginalidad extrema, forman parte estructural de un problema de exclusión, dejando a muchos hogares de niños, niñas y adolescentes pobres sin acceso al sistema.

De ahí que a más de un año de haberse iniciado este novedoso sistema de protección social para sectores excluidos de la seguridad social, cabe preguntarse desde el campo de la investigación social: ¿cuál ha sido la capacidad del sistema de AUH y las pensiones no contributivas para lograr mejoras efectivas en el bienestar económico y en las oportunidades inclusión social de los sectores beneficiados por la asistencia pública? ¿En qué medida las transferencias de ingreso que acompañan esta prestación se han traducido en una disminución efectiva de las brechas sociales y de pobreza estructural?

Ante la falta de mayor información sistemática a nivel oficial o académico que permita aproximar respuestas a estas preguntas, este informe procura dar cuenta de algunos hallazgos de investigación que resultan relevantes. Los datos a partir de los cuales se analizan estos temas surgen de la última encuesta anual a hogares de grandes centros urbanos que aplica el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, cuyo último relevamiento fue realizado durante el cuarto trimestre de 2010 (ver ficha técnica de la EDSA).

COBERTURA E INGRESOS DE LAS AUH/PENSIONES

- Según datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), a fines de 2010 a nivel de los grandes centros urbanos, la AUH, las pensiones no contributivas por hijo o por discapacidad y otros planes específicos dirigidos a proteger a la infancia, alcanzaron una cobertura de 33,6% de los niños. En 2009, un año atrás –tal como veremos, con montos unitarios de transferencia mucho menores-, dicha cobertura sólo alcanzaba al 24,3%. Asimismo, si se suma al dato de 2010 la población de niños cubiertos por “asignaciones familiares” o a quienes no tienen derecho a la misma porque el padre o madre percibe ingresos superiores a los \$4800, el resultado neto es una cobertura actual del 80%.
- Junto a esta ampliación de la cobertura social, en términos de ingresos familiares, tuvo también lugar un aumento en el ingreso monetario per cápita de los hogares con niños que reciben asistencia social por fuera de las asignaciones familiares contributivas, de \$318 a \$399 (en pesos de diciembre de 2010), lo que significó un aumento en términos reales del 25% en las capacidades de consumo de los hogares cubiertos por el régimen de AUH y pensiones no contributivas (contra un aumento del 19% en los hogares sin estas prestaciones).
- De manera complementaria, cabe destacar que en el 20% de los niños más pobres, la cobertura por programas sociales pasó de un 46% a un 63%, lo que sumado a quienes reciben “asignaciones familiares” contributivas, deja como resultado un 81% de los niños más pobres con algún tipo de protección social. Al mismo tiempo, para estos mismos niños, el incremento observado en el ingreso real per cápita familiar fue de \$105 a \$182, lo que representó un aumento del 73% en el ingreso de los hogares más pobres. Estos datos permiten inferir que en el marco de esta asignación (aunque por motivos que pueden deberse a otras causas) muchos de los hogares con niños en situación de indigencia o pobreza pudieran superar esta condición y mejoraran su posición relativa en la distribución social del ingreso.
- Sin embargo, esta tendencia positiva habría encontrado al menos dos limitaciones importantes para lograr un mayor impacto real en

materia de reducción de las tasas de pobreza e indigencia, así como para generar otras mejoras directas e indirectas en la inclusión social de la infancia en situación de vulnerabilidad social: a) el efecto inflacionario sobre los precios de los bienes alimenticios y servicios básicos (cuyo efecto anual estimado por fuentes extra-INDEC habría sido no menor al 30%); y b) el efecto cobertura parcial del sistema de protección social hacia los hogares con niños en situación de marginalidad económica (cabe señalar que el 19% del 20% de los niños más pobres no accede todavía a ningún tipo de protección, y que representan el 4% del total de la infancia).

- Sea por uno u otro motivo, o por ambos, la indigencia y la pobreza no habrían bajado todo lo esperado cuando se consideran los precios de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) de los que informan algunas oficinas provinciales de estadística, centros de investigación o consultoras privadas (extra-INDEC). Al respecto, cabe aclarar que según sea el valor que se determine para dicha canasta será la evaluación que se obtenga en cuanto a la capacidad de la AUH y de los demás programas de transferencias de ingresos, para lograr una reducción efectiva de la indigencia y de la pobreza medidas por ingresos.
- Si consideramos el valor determinado por el INDEC para una CBA en el cuarto trimestre de 2010, establecido en \$186 por adulto equivalente por mes, sólo un 6% de niños continuarían en situación de indigencia. A la vez que, para una imputación oficial de una CBT de \$402 por equivalente adulto por mes, el 20% de la infancia continuaría todavía por debajo de la línea de pobreza. Ahora bien, pero si consideramos valores más realistas pero conservadores de \$310 por mes para una CBA y de \$580 por mes para una CBT por equivalente adulto (siempre para el tercer trimestre de 2010), el resultado es que al menos el 15% de los niños estarían todavía en situación de indigencia y no menos del 35% en situación de pobreza.
- Bajo cualquiera de ambos escenarios, resulta evidente que los hogares con niños que pasaron a ser beneficiarios del nuevo sistema de protección social, pudieron compensar en parte –aunque más unos y menos otros- los efectos inflacionarios, e, incluso, en algunos casos atravesar las líneas de pobreza e indigencia. Ahora bien, pero dado que esta ampliación de los beneficios no fue universal, la situación para quienes tenían “asignación familiar” contributiva ni lograron acceder a este nuevo sistema (al menos, un 19% de los niños del 20% más pobre), la situación no fue en términos absolutos ni relativos afortunada.
- Al respecto, la información de que en los hogares del 20% de niños más pobres, el ingreso medio per cápita de quienes no reciben asignaciones familiares ni AUH o pensión no contributiva, era en el último cuatrimestre de 2010 de sólo \$177. Es decir, todavía un 5% por debajo de la CBA-INDEC y un 43% por debajo de la CBA extra-INDEC. A la vez que la ingreso medio per cápita familiar de quienes reciben AUH o pensión no contributiva era de \$182. En este caso, sólo un 2%

por debajo de la CBA-INDEC, pero todavía un 40% por debajo de la CBA extra-INDEC.

- Un proceso social derivado de estas condiciones, no fácilmente perceptible pero no poco relevante para entender los procesos de movilidad económica y los cambios en la composición social de la marginalidad urbana, es el hecho de que:
 - a) no son pocos los hogares con niños que habrían logrado gracias a los nuevos sistemas de protección social, no sólo defenderse de la inflación sino incluso mejorar su situación relativa; y
 - b) no son pocos hogares en situación de pobreza estructural o de sectores medios empobrecidos que, dada su posición de exclusión del sistema y la falta de todavía buenos empleos, no logran igual protección, descendiendo aún más en términos tanto absolutos como relativos en la estratificación social.

RIESGO ALIMENTARIO DE LA INFANCIA

Una serie de realizaciones objetivas que hacen al desarrollo humano y social de las personas –no siempre bien reflejadas por las medidas de ingresos-, y que son examinadas periódicamente por la EDSA, permiten profundizar la mirada evaluativa sobre la situación social de los actuales beneficiarios del sistema de AUH y pensiones no contributivas. Una de ellas, es el riesgo alimentario el cual mide la frecuencia y percepción subjetiva de sensación de hambre por factores económicos en hogar en donde residen niños de 0 a 17 años (ver figuras 7, 8 y 9).

- Al analizar la problemática del riesgo alimentario, se observa que las transferencias de ingresos que implican la AUH y las pensiones no contributivas no han logrado resolver por sí el déficit alimentario estructural. Entre 2009 y 2010, los niños de 0 a 17 años que residen en hogares, sea con o sin estas prestaciones, disminuyeron el riesgo alimentario moderado, pero los niños de hogares beneficiados por los programas sociales, continuaron siendo los que sufren mayor riesgo alimentario, y, sobre todo, severo.
- El hecho que la AUH y las pensiones no contributivas no lleguen a todos los que la necesiten y que en algunos casos sea parcial su impacto en términos del presupuesto familiar, dadas las bajas remuneraciones del sector informal, mostrarían que la transferencia pública de ingresos en un contexto inflacionario y de mercados segmentados, permite contener pero no resolver los problemas de riesgo alimentario. Al mismo tiempo que, seguramente, sin el actual sistema de protección social, el riesgo alimentario de los sectores más vulnerables continuaría crecido de manera significativa; afectando incluso la capacidad de circulación monetaria, la demanda de empleo y el consumo del conjunto de los sectores que subsisten bajo una economía informal y en condiciones de pobreza.

ESCOLARIZACIÓN Y TRABAJO INFANTIL

Un indicador de impacto directo que cabe esperar del nuevo sistema de AUH y de las pensiones no contributivas se refiere a los incentivos que están orientados a incrementar la escolaridad o el retorno a la escuela de niños que la abandonaron (condicionalidad para cobrar uno de los componentes que forman parte de la prestación monetaria). En segundo lugar, es esperable también que el nuevo sistema de protección social haya incentivado –por vía de los ingresos o de la mayor escolaridad- una reducción del trabajo infantil.

Ambos indicadores, acotados a la población adolescente de 13 a 17 años en condiciones de asistir al nivel secundario, en el caso del déficit escolar, y de 5 a 17 años, en el caso de trabajo infantil, son examinados periódicamente por la EDSA, lo cual permite evaluar de manera comparativa el eventual impacto que habría tenido la mayor cobertura social no contributivas sobre estos objetivos sociales.

- En un contexto en donde lentamente parece reducirse el déficit escolar en el nivel secundario de la población urbana de 13 a 17 años, el dato más relevante es que la no asistencia a la escuela ni el rezago muestran un descenso significativo. En 2009 la no asistencia y el déficit educativo en el nivel secundario eran de 9,2% y 22% respectivamente; mientras que en 2010 estas situaciones pasaron a representar un 10,4% y un 20,0% según el caso. Incluso cuando se comparan entre quienes reciben y no reciben planes, nada parece ser muy diferente con relación a 2009, siendo en todos los casos la población beneficiaria una población de mayor riesgo que la no beneficiaria. (ver figuras 10, 11 y 12).
- En cuanto al trabajo infantil doméstico y no doméstico de la niños de 5 a 17 años, los datos tampoco muestran una reducción significativa en este aspecto. A pesar de las mejoras generadas por la AUH/ pensiones no contributivas y otros planes sociales de transferencia de ingresos, en un contexto de mayor demanda de trabajo y consumo interno, una parte minoritaria pero importante de la infancia urbana parece haber continuado trabajando brindando de ese modo un aporte adicional al hogar. En 2009 un 8,2% realizaba trabajo no domestico, cifra que se habría elevado de manera poco significativa a un 10,2% en 2010. (ver figuras 13, 14 y 15).

HIPÓTESIS DE TRABAJO

(ABIERTAS A LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA)

- La AUH y las pensiones y otros programas sociales no contributivos constituyen una importante fuente de transferencia de ingresos hacia los sectores más pobres de la estructura social, de amplia cobertura y con un impacto económico considerable sobre el presupuesto de los hogares.
- A pesar de estos beneficios, el nuevo sistema de protección social a la niñez continúa siendo un sistema de transferencia “dual” y no

plenamente universal, lo cual hace que no logre todavía alcanzar a todos los que lo necesitan ni a generar condiciones más equitativas de inclusión social.

- El mayor impacto de este sistema sobre el bienestar social tiene lugar a nivel del presupuesto los hogares más vulnerables, reduciendo la indigencia y favoreciendo la movilidad social de las familias que lo reciben. Sin embargo, esta transferencia todavía dista de ser un seguro efectivo contra la percepción de hambre, la pobreza y un mecanismo suficiente para una equitativa distribución de oportunidades sociales.
- Si bien asiste sobre todo a los hogares con mayor riesgo alimentario, no corresponde esperar que este mecanismo “asistencial” de transferencia de ingresos pueda resolver los problemas estructurales que hacen a la exclusión y la marginalidad social de los hogares en donde habita una parte importante de la infancia urbana. Al menos esto se verificaría en este estudio en materia de riesgo alimentario, la escolarización de los adolescentes en el nivel secundario y el trabajo infantil doméstico y no doméstico.
- El hecho que la AUH y las pensiones no contributivas no lleguen a todos los que la necesiten y que en algunos casos sea parcial su impacto en términos del presupuesto familiar, dadas las bajas remuneraciones del sector informal, mostrarían que la transferencia pública de ingresos en un contexto inflacionario y de mercados segmentados, permite contener pero no resolver los problemas de pobreza estructural. En cualquier caso, no resulta obvio afirmarlo, sin el actual sistema de protección social a la infancia la situación en materia de pobreza e indigencia sería aún más grave.

FICHA TÉCNICA ENCUESTA EDSA

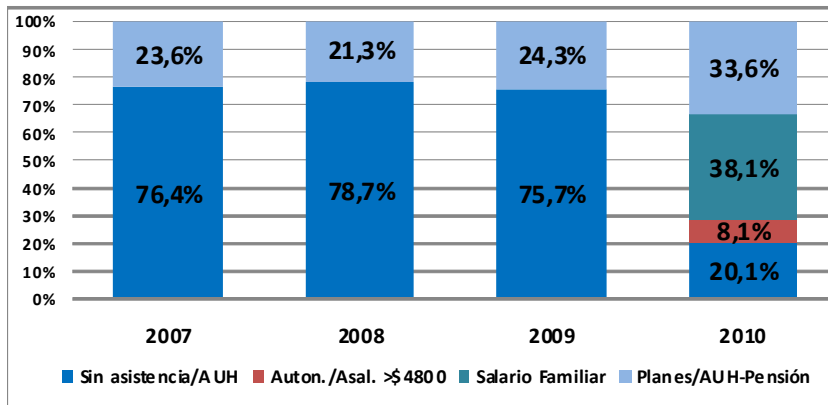
La Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) es una encuesta de hogares, multipropósito, que desde el año 2004 releva datos de hogares, miembros de los hogares y personas mayores de 18 años en grandes centros urbanos de la Argentina. El diagnóstico que aquí se presenta sobre diversos indicadores de dimensiones del desarrollo humano de la niñez y adolescencia, se realizó a partir de las mediciones anuales entre los años 2007 - 2010, en las que se aplicó la misma estructura de encuesta y se mantuvo la misma formulación de las preguntas, lo cual nos ha permitido construir una serie representativa de grandes ciudades de la Argentina (Conglomerados con más de 200 mil habitantes: Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Salta, Gran Resistencia, Neuquén-Plottier y Bahía Blanca). El presente informe ha sido elaborado sobre muestras comparables de 2405, 2358, 1885, 2150 niños/as entre 0 y 17 años en 2007, 2008, 2009 y 2010, respectivamente. Sobre una muestra de 2130 hogares en 355 radios muestrales.

CUADROS Y GRÁFICOS

Niños de 0-17 años

Figura1: Niños de 0-17 años cubiertos por la Seguridad Social, AUH u otra asistencia monetaria

Áreas urbanas EDSA: 2007-2010

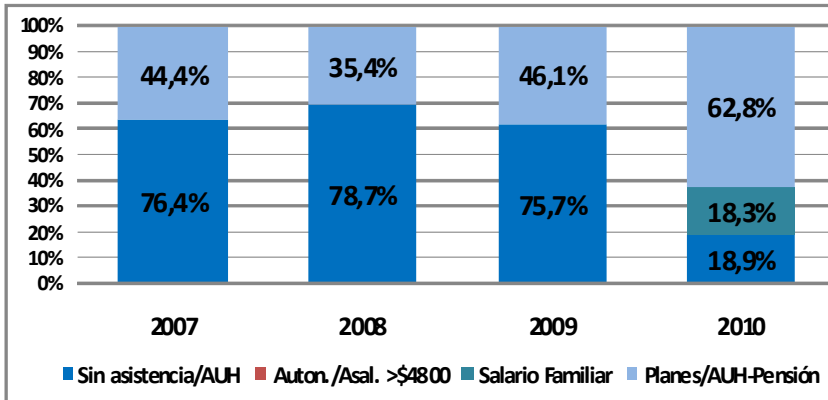


Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 0-17 años

Figura2: Niños de 0-17 años del 1° quintil de niños más pobres cubiertos por la Seguridad Social, AUH u otra transferencia monetaria

Áreas urbanas EDSA: 2007-2010

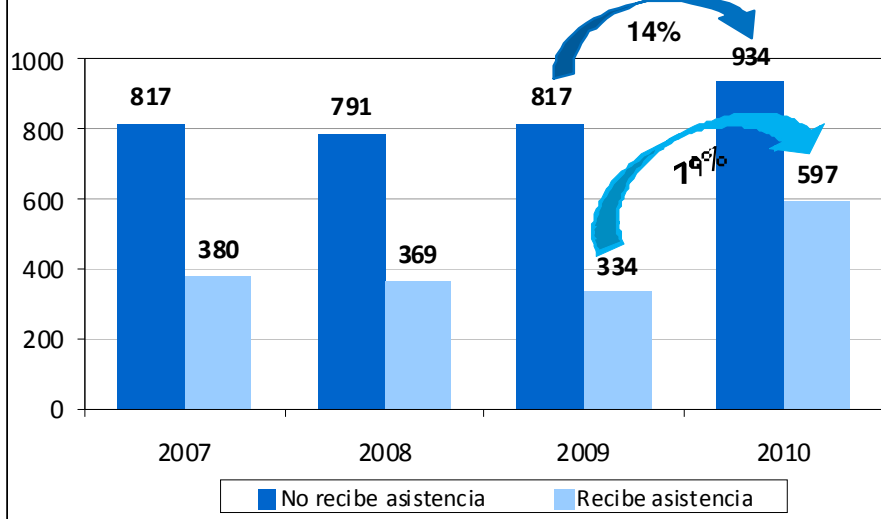


Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Hogares con niños

Figura 3: Ingreso medio per cápita de hogares con niños según percepción de asistencia monetaria

Áreas urbanas EDSA: 2007-2010 – Pesos de 2010.

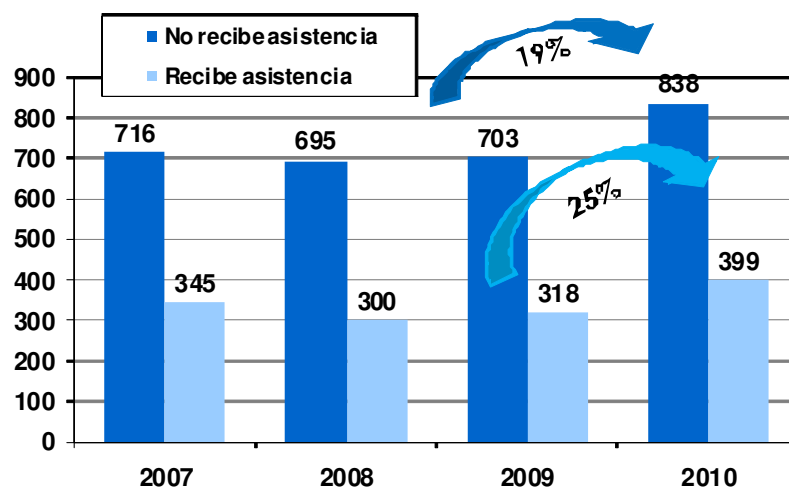


Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 0-17 años

Figura 4: Ingreso medio per cápita de los niños según percepción de asistencia monetaria

Áreas urbanas EDSA: 2007-2010 – Pesos de 2010.



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 0-17 años

Figura 5: Niños de 0-17 años asistidos por la AUH, Pensiones u otros planes según quintil de IPCF

Áreas urbanas EDSA: 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
1er Quintil	47,8	45,5	46,9	62,8
2do Quintil	29,6	33,0	40,5	57,7
3er Quintil	19,6	18,1	18,7	29,0
4to Quintil	13,4	7,5	14,5	16,0
5to Quintil	2,8	2,6	3,8	8,6

Niños de 0-17 años

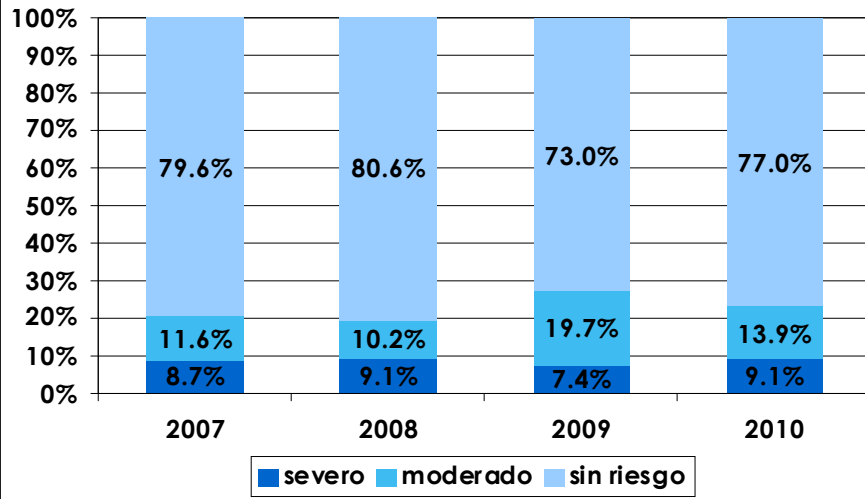
Figura 6: Ingresos per cápita en 2010 de niños de 0-17 años asistidos por la AUH, Pensiones u otros planes según quintil de IPCF

Áreas urbanas EDSA: Pesos de diciembre de 2010

	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil	Total
Sin AUH ni otra asistencia pública	177,0	335,7	494,8	769,8	1520,6	696,6
Sin transferencias por ingresos >\$4800	250,1	377,1	508,1	758,1	1521,8	1350,3
Salario familiar por trabajo asalariado	206,1	345,8	514,8	744,1	1430,6	700,6
AUH / Plan social o pensión por hijos	182,1	330,7	485,6	754,8	1417,0	398,9
Total	185,5	336,3	502,0	752,0	1479,0	651,1

Niños de 0-17 años

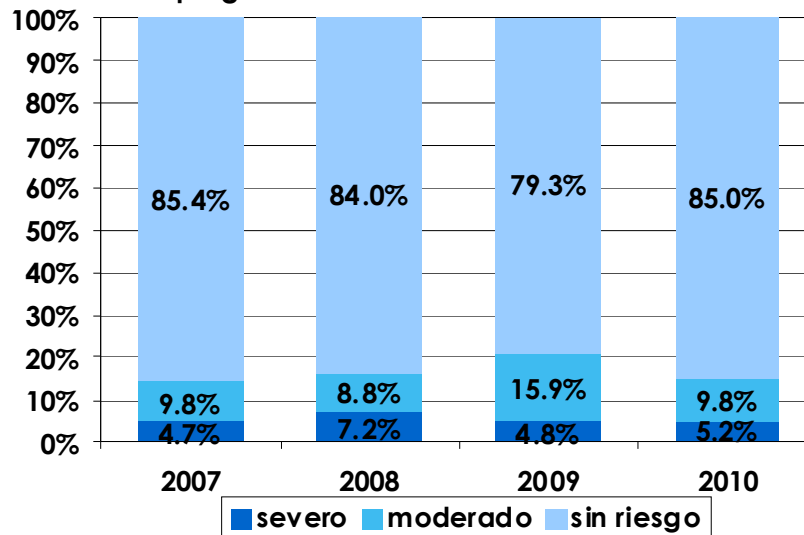
Figura 7: Niños en hogares con riesgo alimentario



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 0-17 años

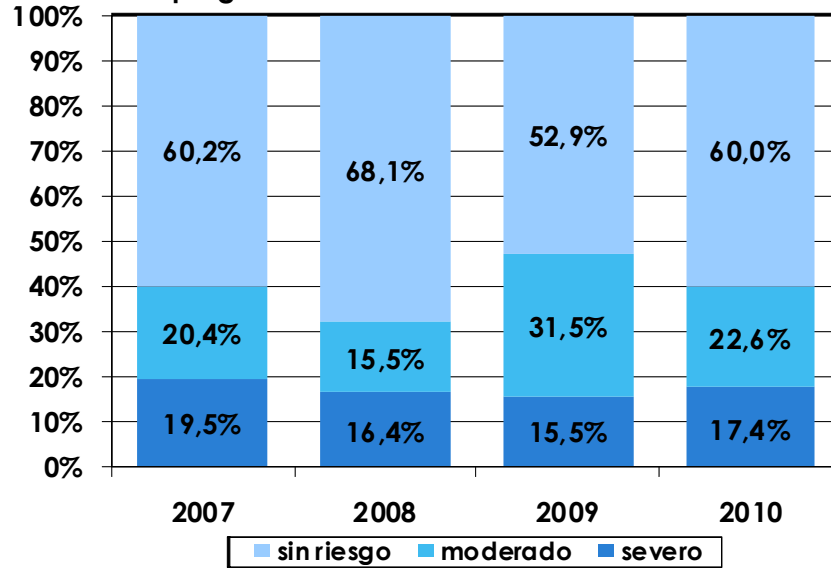
Figura 8: Niños en hogares con riesgo alimentario que no reciben programas de asistencia monetaria



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 0-17 años

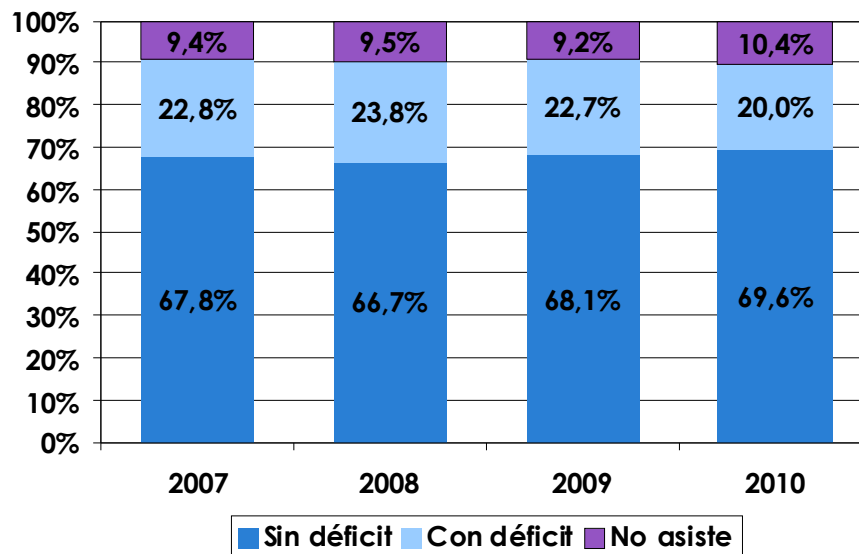
Figura 9: Niños en hogares con riesgo alimentario que reciben programas de asistencia monetaria



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 13-17 años

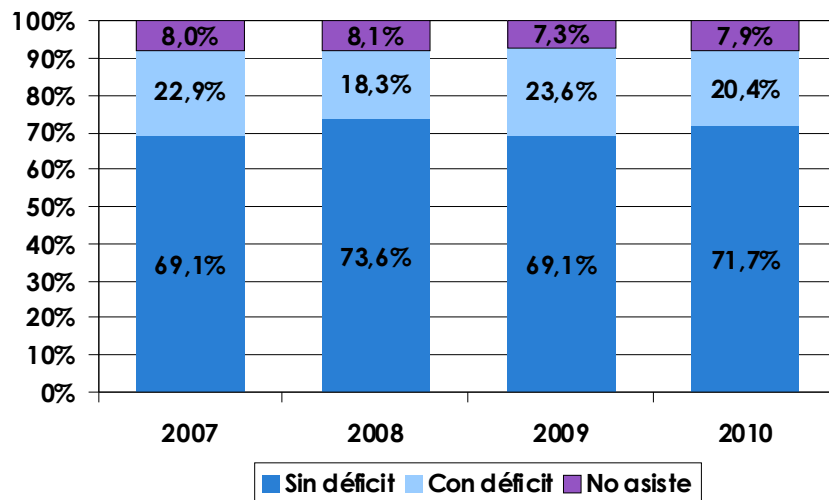
Figura 10: Niños con déficit educativo en el nivel secundario



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 13-17 años

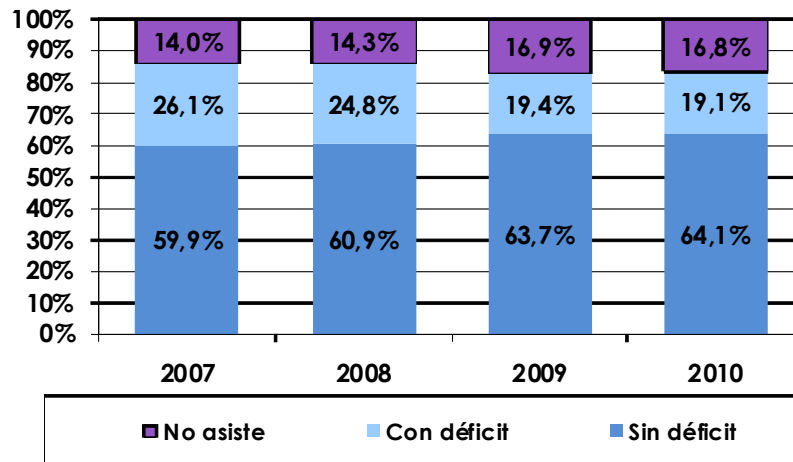
Figura 11: Niños con déficit educativo en el nivel secundario en hogares que no reciben asistencia monetaria



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 13-17 años

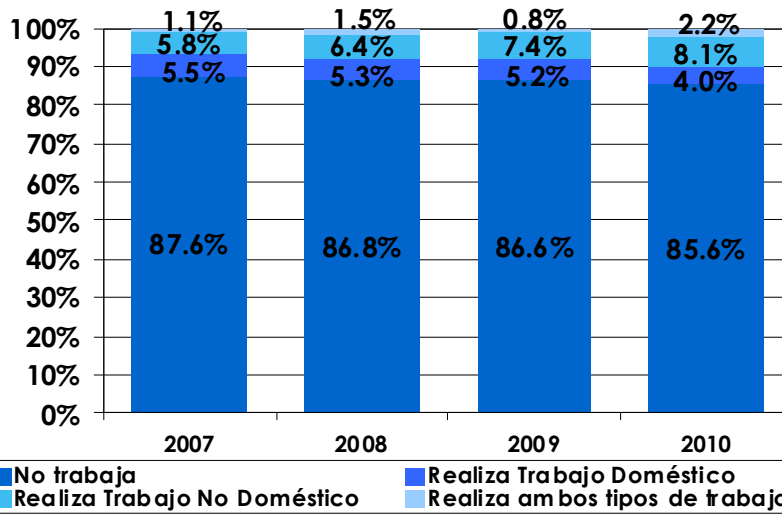
Figura 12: Niños con déficit educativo en el nivel secundario en hogares que reciben asistencia monetaria



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 5-17 años

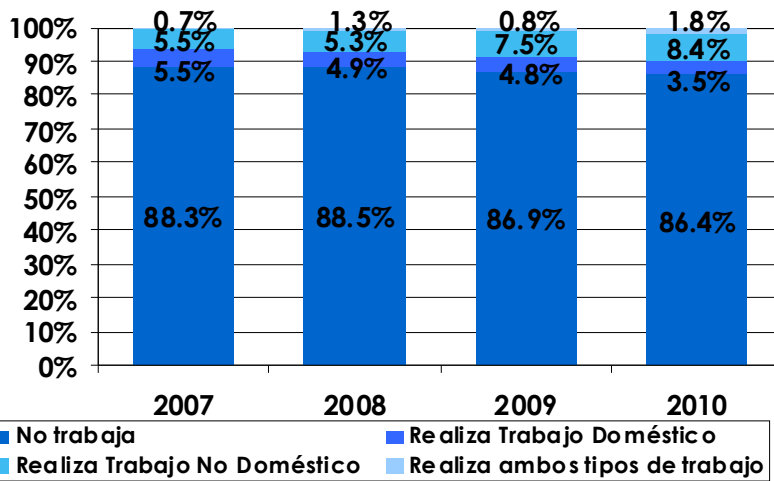
Figura 13: Trabajo infantil en niños



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 5-17 años

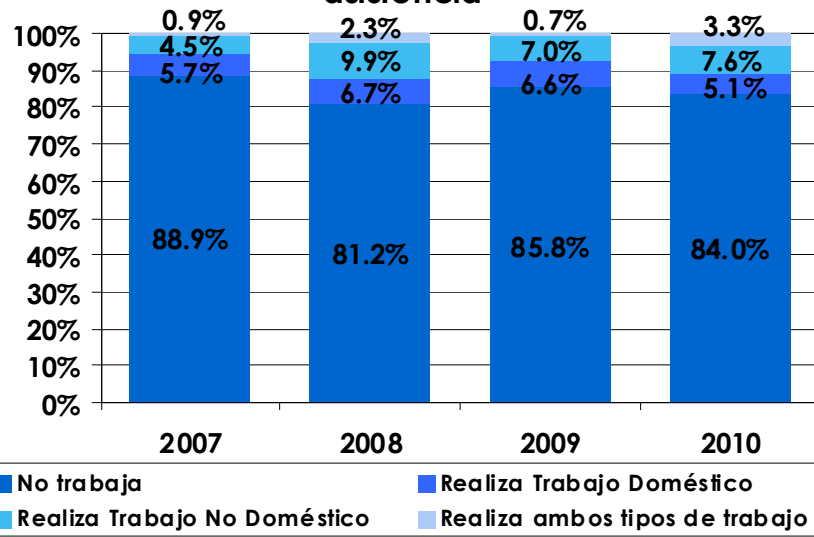
Figura 14: Trabajo infantil en niños que no reciben asistencia



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina

Niños de 5-17 años

Figura: 15: Trabajo infantil en niños que reciben asistencia



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina, EDSA – Universidad Católica Argentina