

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina...

Sancionan con fuerza de Ley

ASIGNACION UNIVERSAL POR NIÑO, NIÑA, ADOLESCENTE, AYUDA ESCOLAR, DISCAPACIDAD,
NACIMIENTO Y PRENATAL.

ARTICULO 1º.- Se deroga: Deróguense los Decretos Nº 1602/2009 y Nº 446/2011. Deróguense de la Ley 24.741 del Poder Ejecutivo Nacional y sus normas complementarias y modificatorias los puntos a, b, c, d, f y g del artículo 6º, los artículos 7º, 8º, 9º, 10º, 12º, los puntos b y c del artículo 15º, los puntos a, b, c, d, f, y j del Artículo 18º y el Artículo 22º.

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

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

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

Asignación universal por niño, niña y adolescente reemplaza a Asignación por Hijo

Asignación universal por persona con discapacidad reemplaza a Asignación por hijo con discapacidad.

Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, básica general y polimodal reemplaza a Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.

Asignación universal por nacimiento reemplaza a Asignación por nacimiento

Asignación universal Prenatal reemplaza a Asignación prenatal

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

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

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

ARTÍCULO 6º: Receptores: Para la:

- Asignación universal por niño, niña y adolescente,
- Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal,
- y, Asignación universal por nacimiento.

El cobro estará a cargo de uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado. En caso de efectuarse algún cambio en la organización cotidiana de la vida familiar que se traduzca en una separación de hecho de los integrantes del hogar, el cobro de la asignación familiar será efectuado a través del padre, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado que continúe conviviendo con el titular. El receptor de la asignación será responsable, tanto, de la efectiva utilización de la prestación en favor de su titular como del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 7º de la presente ley.

Para la:

d. Asignación universal por persona con discapacidad.

Los receptores serán los titulares de la prestación mientras ellos sean personas capaces de administrar bienes o de disponer de ellos -mayores de 18 años y con capacidades para ello-. De caso contrario, el cobro y administración de la prestación estará a cargo de uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado

Para la:

f. Asignación universal prenatal

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

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

A) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá la prestación y el titular mediante la presentación de las partidas de nacimiento correspondiente o el testimonio judiciales pertinente en el caso en que correspondiera.

B) Acreditar la existencia de la discapacidad mediante el certificado correspondiente para la percepción de la Asignación universal por persona con discapacidad.

C) Hasta los cinco (5) años de los niños y niñas se deberá acreditar los controles sanitarios obligatorios efectuados en los establecimientos públicos o servicios médicos privados autorizados, así como el cumplimiento de las vacunas obligatorias. Desde los cinco (5) hasta los dieciocho (18) años de edad se deberá presentar anualmente el certificado de asistencia a la educación formal. No se establecerá diferencia entre titulares que asistan a escuelas de gestión estatal o privada.

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

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

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

ARTÍCULO 8º: Compatibilidad: Las prestaciones aquí estipuladas no suponen ningún tipo de incompatibilidad con otras políticas sociales existentes, instrumentadas en cualquiera de los niveles de gobierno (nacional, local, municipal). Con excepción de las siguientes circunstancias:

a) Si la persona es titular de una Pensión por Invalidez según Ley Nº 18.910 Decreto Nº 432/97 no podrá acceder a la Asignación universal por persona con discapacidad.

b) Las asignaciones familiares estipuladas en el Art. 2 de la presente Ley serán incompatibles si la persona es titular de asignaciones familiares correspondiente al Sistema Contributivo Provincial o Municipal que sea sean análogas en tanto tengan como función cubrir los mismos riesgos.

ARTÍCULO 9º: Autoridad de aplicación. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) constituirá la autoridad de aplicación.

ARTÍCULO 10º: Evaluación: Las prestaciones aquí creadas serán permanentemente evaluadas y monitoreadas para poder llevar un registro de su funcionamiento, impacto y alcance, con el objeto de contar con la información necesaria para realizar las correcciones y mejoras pertinentes que garanticen el correcto funcionamiento del Sistema.

ARTÍCULO 11º: Contralor: El Honorable Congreso de la Nación designará las autoridades del órgano contralor, el cual estará compuesto por miembros del Gobierno Nacional, y los Gobiernos Municipales, organizaciones de la sociedad civil y miembros de Universidades Nacionales y/o del ámbito académico.

ARTÍCULO 12º: Respecto al pago: Los montos correspondientes a las diversas prestaciones serán depositados la primera semana de cada mes en una cuenta del Banco de la Nación Argentina, la cual no supondrá costo alguno para los titulares de las prestaciones. En el caso de que por un error de la administración no se realice alguna de las transferencias correspondientes, estas serán realizadas retroactivamente una vez que se haya comprobado el error.

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

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

ARTICULO 13º.- Impuesto a las ganancias: Elimínese el punto 2 del inciso b) del artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 14º -Incorporación de créditos: Incorpórese todos los créditos provenientes de la eliminación de los puntos a, b, c, d y f del artículo 6º de la Ley 24.741 y del Decreto Nº 1602/2009 y 446/2011 ambos del Poder Ejecutivo Nacional y sus normas complementarias y modificatorias.

ARTICULO 15º -Presupuesto: En forma anual y en ocasión de aprobarse el Presupuesto General de la Administración Nacional, el Congreso de la Nación fijará los recursos destinados al financiamiento anual del Sistema Universal de Asignaciones requeridos por la presente ley.

ARTÍCULO 16º -Reglamentación: El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley en un plazo de sesenta (60) días corridos a partir de la publicación en el Boletín Oficial

ARTÍCULO 17º- Invitación a las Provincias: Se invita a las provincias que no han adherido al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a adherirse a la "ASIGNACION UNIVERSAL POR NIÑO, NIÑA, ADOLESCENTE, AYUDA ESCOLAR, DISCAPACIDAD, PRENATAL Y NACIMIENTO".

ARTICULO 18º- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Este proyecto tiene como antecedente el Expediente 0510-D-2016, que ha perdido estado parlamentario.

Se propone en el presente proyecto de ley la Unificación y Universalización del Sistema de Asignaciones Familiares con el fin de superar las limitaciones existentes en esta materia. A continuación se expondrán los principales obstáculos que impiden una real inclusión y efectiva universalización junto con el detalle de la propuesta que permita la ampliación de los derechos al conjunto de los niños, niñas y adolescentes que habitan nuestro país.

La seguridad social subordinada a la categoría ocupacional de las personas

Durante el período que se extendió entre décadas del 40 y 70 del Siglo XX el trabajador se constituyó en la figura a través de la cual se accedía al sistema de derechos sociales. (1) Esto quedó plasmado en la Constitución Nacional de 1949 que en el Inciso 7º del Art. 37 definía el Derecho de la Seguridad Social como "el derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo...". (2) Estas políticas se fueron estructurando a través de un proceso de suma de "cuerpos autónomos de seguros sociales" que terminaron de configurar en la práctica un sistema de acceso masivo (aunque con prestaciones diferenciales) en un escenario con niveles del pleno empleo (3) y esquemas familiares organizados según el patrón hombre proveedor/mujer cuidadora. Bajo este arreglo familiar las mujeres que participaban escasamente en el mercado laboral, (4) accedían al igual que los niños y niñas, (5) a la protección social a través de la extensión de los derechos del hombre proveedor, conyugue y padre. Aunque invisibilizado este régimen de bienestar tuvo un eje fuertemente apoyado en la familia, en la medida de la actividad del trabajo doméstico en el seno del hogar suponía un componente esencial en la reproducción familiar. En este período se implementó el sistema previsional de Asignaciones Familiares - de aquí en más AAF- , el seguro de desempleo y demás prestaciones del régimen.

Esta lógica de la protección social se inscribió en un contexto económico donde el colapso del comercio mundial había dado origen a un proceso de sustitución de importaciones con el objetivo de aminorar y revertir la caída del ingreso resultado de la contracción de las exportaciones. La lógica del modelo se basaba en la demanda interna, donde el consumo de masas tomaba un importante protagonismo.

- Cambios en la sociedad: fin de la sociedad del pleno empleo

La etapa de profundos cambios que comenzó a principios de los 70's y se agudizó en los 90's, derivó en un "nuevo régimen de acumulación, basado en el proceso de valorización financiera, endeudamiento externo y fuga de capitales como la lógica principal en el marco de lo cual se da un proceso de desindustrialización significativo". (6) En este nuevo contexto, el mercado interno de masas pierde relevancia y la producción se destina tanto a la exportación como a los sectores internos de altos ingresos. Este redireccionamiento productivo sumado a los discursos que esgrimían la necesidad de bajar los costos laborales, llevaron a un incremento del desempleo y de la flexibilidad laboral, con lo que se dio origen a la pérdida de la seguridad del empleo, que había caracterizado al mercado laboral en las décadas anteriores. Como destaca Lo Vuolo, "mientras el modelo reclama estabilidad en condiciones macroeconómicas y de reglas de juego para que sea rentable la inversión en capital físico y financiero, al mismo tiempo exige inestabilidad en las reglas que regulan el "capital humano"". (7)

Este proceso supuso consecuentemente cambios en la participación de las mujeres en el mercado laboral y en la organización familiar; fundamentalmente se trata a partir de los 80's de un importante incremento en la incidencia de las mujeres en la actividad laboral, que debe ser entendido más que como resultado de la "liberación femenina" como respuesta a la necesidad de otros ingresos en el hogar. (8)

Como resultado de los cambios en el mundo laboral y el crecimiento de la pobreza, se implementaron una serie de programas que a modo de parche buscaron "amortiguar" la pobreza y proteger de los riesgos sociales a quienes no se encontraban dentro del mercado laboral formal. A principios de la década del 2000 el deterioro del cuadro social supuso la expansión de estas políticas que pasaron a ser masivas, (9) sin embargo no perdieron su lógica focalizada (10) y residual.

- Las políticas actuales de alivio de la extensión de las familias

El DNU 1602/09 que crea el subsistema de Asignación Universal por Hijo para Protección Social -de aquí en más AUH- se incorporó como un componente más en el escenario fragmentario de la política social lo cual implicó que en lugar de reformular el Sistema de Asignaciones Familiares, se dispusiera a atender a un 30% de los niños excluidos, un alcance muy inferior a lo que supone un instrumento universal.

La AUH concretamente vino a querer aliviar los elevados niveles de exclusión de la población infanto-juvenil primero y luego, con la creación de la Asignación Universal por Embarazo - AUE- dar respuesta al cuadro de des-protección que atravesaban las mujeres embarazadas. La AUH tiene como positivo que extendió la cobertura de las AAF a través de este subsistema y en el mismo movimiento le reconoció, por primera vez, derechos a los trabajadores informales como categoría en sí. Sin embargo el

subsistema no contributivo (AUH y AUE) presenta una serie de déficit que tienen su explicación última en que este no rompe con la asignación de recursos diferencial (cualitativa y cuantitativa) en función de la categorización laboral de las personas: los padres de los niños en el primer caso, las mujeres embarazadas en el segundo. Lo dicho en la oración anterior da cuenta que el Estado argentino no reconoce que los niños son por sí mismos portadores de derechos esenciales y por lo tanto merecedores de un trato igual ante la ley (principio de no discriminación). Tal concepción sobre la niñez se encuentra avalada por la Constitución Nacional que ratificó la Convención de los Derechos del Niño y por nuestro marco normativo que pone en funcionamiento estos principios a través de la Ley 26.061.

A continuación enumeramos las principales críticas a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo (AUE):

1) No es universal: pese a que el programa tiene como objetivo atender a los hijos menores de 18 años y prenatales de los trabajadores informales y desocupados que no perciban la prestación correspondiente, desde su diseño impone una serie de restricciones para su acceso (demostración de ingresos inferiores al salario mínimo, no tributar en régimen de autónomos o monotributo, el carácter excluyente la contrapartida de salud y educación, la incompatibilidad de su percepción con la mayor parte de los programas del sector público pese a que atienda otra necesidad, etc) que genera la exclusión de nada menos que del 30,4% de la población menor de 18 años, es decir 3,9 millones de chicos.

Al hacer un análisis general de la cantidad total de niños, niñas y adolescentes que se encuentran cubiertos por este esquema, surge que la configuración que adquieren las diversas prestaciones lleva a reproducir en el tiempo "baches" de cobertura del sistema vigente. Concretamente, según lo informado por la ejecución presupuestaria nacional, la cantidad de chicos a la que el Estado Nacional prevé cubrir a través de la AUH es de 3.377.654. Por otra parte, la cantidad de chicos menores de 18 años incluidos por las asignaciones familiares por hijo contributivas asciende a 4.040.349. Al mismo tiempo, como resultado del aumento del mínimo no imponible cae la cantidad de chicos "cubiertos" por esta categoría porque ingresarían dentro del sistema de AAF de ANSES, esta cifra rondaría en torno a los 236.557, implicando una caída del 56,5% con respecto al 2013. Considerando la cantidad de Pensiones No Contributivas para Madres de 7 o más hijos resulta que, la configuración del "pseudo"-sistema de Asignaciones Familiares deja a más de 3,9 millones de niños/as excluidos del Sistema de Asignaciones Familiares -el 30,4% del total- y casi 2,5 millones -22%- excluidos de cualquier prestación a la niñez

Cuadro Nº 1: Cobertura del sistema de Asignaciones Familiares. Año 2015.

TIPO DE COBERTURA	Proyección 2015	
	POBLACIÓN	%
TOTAL MENORES DE 18 AÑOS	12.953.329	100,0%
AAFF Nacionales *	4.040.349	31,2%
Deducciones del Impuesto a las ganancias	236.557	1,8%
AAFF Gobierno Provincial	1.358.136	10,5%
Cobertura sub-TOTAL	5.635.042	43,5%
AUH	3.377.654	26,1%
Cobertura AAFF + AUH	9.012.696	69,6%
Excluidos del sistema de AAFF	3.940.633	30,4%
Pensiones no contributivas para madres de 7 y más hijos	1.027.791	7,9%
Ciudadanía Porteña (Mayo 2015)	64.700	0,5%
Cobertura Total AAFF + AUH + Pensiones + Ciudadanía Porteña	10.105.187	78,0%
TOTAL DE EXCLUIDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	2.848.143	22,0%

* Incluye las Asignaciones Familiares correspondiente al personal del Gobierno Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010, Proyecto de presupuesto 2013, Respuesta AFIP Sigea 13289 25428/2011-1, Informe Ciepys 2009, Informe de Evaluación de Ciudadanía Porteña, marzo 2012, Boletín de la Seguridad Social Iº Trimestre 2012 y Discurso presidencial del 22 de mayo de 2013.

2) *Planta un deterioro estructural del poder adquisitivo: La situación previa al aumento otorgado resultaba, una vez más, la expresión del derrotero trazado por el deterioro del poder adquisitivo al que queda normalmente sometida la AUH desde que se creó. Desde fines del año 2009, la combinación de actualizaciones anuales con la persistencia de tasas de inflación de entre el 20% y 30%, según el año, dieron como resultado una trayectoria que combinó saltos marginales en el valor real del monto en períodos cortos de tiempo y el predominio de situaciones de caída. Así al mes de Mayo del presente año, el retraso acumulado de la AUH era del orden del -16,3% en relación al monto inicial.*

La AUH se instauró en octubre 2009, con un monto de \$ 180. Posteriormente, en función de los sucesivos incrementos nominales que se implementaron año a año, es factible señalar dos subperíodos:

2009-2012: en dichos años, los respectivos aumentos nominales se ubicaron por debajo de la inflación acumulada (considerando la canasta alimentaria), en virtud de lo cual la AUH no sólo no mantuvo su poder adquisitivo, sino que este último disminuyó en forma sustancial respecto al monto original. Este fenómeno tuvo lugar incluso en los meses en que comenzaron a regir los incrementos -siendo esto último lo que demarca el período en análisis-. Así, los \$ 180 de octubre 2009 en septiembre 2010 representaban apenas \$ 139,2 (un desplome del -22,7% en términos reales); luego en octubre 2010 el incremento fue del +22,2% (ascendiendo a \$ 220), por debajo de la inflación alimentaria acumulada en el período (+34,4%), con lo cual apenas se morigeró la reducción de la AUH, que a dicha fecha evidenciaba una caída en términos reales del -9,1% (siendo equivalente a \$Oct.2009 163,7). En septiembre 2011 la AUH ya se había deteriorado un -26,2% en términos reales (\$Oct.2009 132,8); luego en octubre 2011 el aumento fue del +22,7% (\$ 270), se acumuló una inflación del +24,2%, y la AUH sufrió entonces una merma real del -10,2% (\$Oct.2009 161,7). Por último, en septiembre 2012 la AUH mostraba una erosión acumulada del - 27,3% (\$Oct.2009 130,8); finalmente, en octubre 2012 el alza fue del +25,9% nominal (\$ 340), la inflación acumulada del +26,0%, y la AUH se mantuvo constante en términos reales respecto al año anterior. De este modo, se aprecia que entre octubre 2009 y octubre 2012 el poder adquisitivo de la AUH se deterioró en forma constante como consecuencia del impacto inflacionario en su poder adquisitivo, apenas morigerado puntualmente en los meses de actualización del monto nominal; en este sentido, estas oscilaciones derivaron en que el subperíodo cierre con un desplome real del -10,2% en la AUH.

2013-2015: en mayo 2013, nuevamente la inflación había corroído el poder de compra de la AUH, que disminuyó así un -22,1% (ubicándose en \$Oct.2009 140,2); luego, en junio 2013 tuvo lugar un incremento nominal del +35,3% (el más elevado hasta el momento, llevando el monto de la AUH a \$ 460), la inflación alimentaria acumulada en el período fue del +18,2%, provocándose en consecuencia el primer incremento real de la AUH desde su instauración: +2,8% (\$Oct.2009 185,1) respecto al monto original de \$ 180. No obstante, este alza en el poder de compra de la AUH apenas duró dos meses, ya que volvió a su estructural deterioro por efecto inflacionario, ubicándose en mayo 2014 en sólo \$Oct.2009 133,2 (-26,0%). En junio 2014 se aplicó el mayor incremento nominal del período (+40,0%), que elevó el monto de la AUH a \$ 644; sin embargo, la inflación acumulada del +41,4% provocó una merma real del -1,0% en comparación con el anterior aumento, aunque un alza respecto al monto original (+1,8%; \$Oct.2009 183,2). Dicha alza en el poder adquisitivo volvió a sobrevivir apenas por un bimestre, y luego ya en mayo 2015 el monto real de la AUH se ubicó en \$Oct.2009 150,7 (-16,3%).

Finalmente, en junio 2015 el gobierno nacional anunció el último incremento nominal en la AUH/AUE: +30%, elevando el monto a \$ 837. A octubre 2015, la inflación acumulada aún no había corroído por completo el poder adquisitivo de la AUH, la cual ascendía a \$Oct.2009 181,5, logrando mantenerse un +0,8% por sobre el monto original. Es destacable mencionar que, además, desde el incremento nominal otorgado en junio 2014 a la fecha, el monto real de la AUH fue superior en términos reales al de idéntico mes del año anterior, en forma ininterrumpida. No obstante, la AUH evidenciará una caída en su poder adquisitivo antes de culminar 2015, la cual se extenderá en 2016 hasta que (eventualmente) se implemente un nuevo reajuste que recomponga su poder de compra.

En conclusión, resulta factible afirmar que la AUH sigue presa de un estructural deterioro en su poder adquisitivo, coyunturalmente morigerado (y últimamente, mejorado) por periódicos incrementos nominales que no compensan la erosión provocada por la inflación imperante en la economía nacional.

Cuadro : AUH, evolución nominal y real (2009-2015).

Período	AUH nominal				AUH real				IPC_AyB	Var. a/a	Var. p/a	Var. Acum.	Monto de período			
	Monto	Índice	Var. p/a	Var. Acum.	IPC_AyB	Var. a/a	Var. p/a	Var. Acum.					IPC_AyB	Var. a/a	Var. p/a	Var. Acum.
oct-09	\$ 180,0	100,0	-	-	\$ 180,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	\$ 180,0	-	-	-
ene-10	\$ 180,0	100,0	0,0%	0,0%	\$ 180,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	\$ 180,0	-	-	-
feb-10	\$ 220,0	122,2	22,2%	22,2%	\$ 180,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	\$ 180,0	-	-	-
mar-10	\$ 220,0	122,2	0,0%	0,0%	\$ 180,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	\$ 180,0	-	-	-
abr-10	\$ 270,0	150,0	22,7%	50,0%	\$ 180,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	\$ 180,0	-	-	-
may-10	\$ 270,0	150,0	0,0%	50,0%	\$ 180,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	\$ 180,0	-	-	-
jun-10	\$ 340,0	188,9	29,6%	88,9%	\$ 180,0	100,0	0,0%	0,0%	100,0	0,0%	0,0%	0,0%	\$ 180,0	0,0%	0,0%	0,0%
jul-10	\$ 340,0	188,9	0,0%	88,9%	\$ 180,0	100,0	0,0%	0,0%	100,0	0,0%	0,0%	0,0%	\$ 180,0	0,0%	0,0%	0,0%
ago-10	\$ 480,0	266,7	58,5%	147,5%	\$ 180,0	100,0	14,4%	14,4%	114,4	2,2%	2,2%	2,2%	\$ 180,0	1,1%	1,1%	1,1%
sep-10	\$ 480,0	266,7	0,0%	147,5%	\$ 180,0	100,0	-5,0%	-5,0%	109,4	-2,2%	-2,2%	-2,2%	\$ 180,0	-1,1%	-1,1%	-1,1%
oct-10	\$ 644,0	357,8	40,0%	187,5%	\$ 180,0	100,0	-1,0%	-1,0%	108,4	0,9%	0,9%	0,9%	\$ 180,0	0,5%	0,5%	0,5%
nov-10	\$ 644,0	357,8	0,0%	187,5%	\$ 180,0	100,0	15,2%	15,2%	123,6	13,1%	13,1%	13,1%	\$ 180,0	8,3%	8,3%	8,3%
dic-10	\$ 837,0	465,0	50,0%	237,5%	\$ 180,0	100,0	8,3%	8,3%	131,9	6,8%	6,8%	6,8%	\$ 180,0	4,4%	4,4%	4,4%
ene-11	\$ 837,0	465,0	0,0%	237,5%	\$ 180,0	100,0	-7,0%	-7,0%	124,0	-5,3%	-5,3%	-5,3%	\$ 180,0	-2,9%	-2,9%	-2,9%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES e IPC 4 provincias, IPC Bevacqua e IPC CABA.

Gráfico 1: AUH, evolución real (2009-2015).



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES e IPC 4 provincias, IPC Bevacqua e IPC CABA.

1) Plantea un tratamiento discriminador en tanto el carácter fragmentado y heterogéneo del régimen vigente de AAFF genera que los niños, niñas y adolescentes accedan a distintos valores según la categoría ocupacional de sus padres, los tramos de ingresos, la zona en la que residan y los distintos regímenes provinciales y municipales, así como también por el propio diseño de la AUH. En primer lugar, a los receptores de la AUH se les retiene todos los meses el 20% del valor transferido, el cual se les entrega una vez al año al constatarse que hayan cumplido con las condicionalidades en materia de salud y educación. Este tratamiento paternalista de carácter punitivo no opera en el segmento contributivo por lo cual, actualmente, los hijos de los trabajadores formales recibirán \$837 mensuales mientras los chicos cubiertos por la AUH recibirán \$669.

Por otra parte, el régimen vigente de las AAFF contributivas establece montos diferenciados según tramos de ingresos y zona de residencia, que a su vez se diferencian del segmento no contributivo (AUH y AUE), acentuando la desigualdad.

A ello debe sumarse que tampoco se han hecho en estos años intentos por integrar el régimen nacional de AAFF con los diversos regímenes provinciales y municipales que plantean montos y criterios diferentes, configurando un esquema desigual que esconde por detrás la concepción de que no todos los chicos valen lo mismo. A modo de ejemplo se expone el siguiente cuadro, donde pueden observarse los montos de las asignaciones familiares para los trabajadores públicos provinciales, en los casos de aquellas provincias para la cual hay información disponible, dejando en evidencia las profundas diferencias con el régimen nacional. A ello hay que sumarle que también los municipios presentan en muchos casos valores diferentes a los provinciales, los cuales pueden ser considerablemente inferiores.

Cuadro: Montos de las asignaciones por hijo según regímenes provinciales seleccionados.

	Provincial	Nacional	Año
La Rioja	90	270	2012
Salta	132	270	2012
Mendoza	140	270	2012
Formosa	200	270	2012
Jujuy	220	270	2012
Neuquén	220	270	2012
Chubut	310	270	2012
Santa Cruz	388	270	2012
Tierra del Fuego	540	270	2012
Catamarca	60	644	2014
Santa Fe	260	644	2014
CABA	270	644	2014
Misiones	424	644	2014
Chaco	450	644	2014
San Juan	490	644	2014
Río Negro	450	837	2015
Córdoba	540	837	2015

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento periodístico.

2) En términos de inclusión social (no sólo al sistema de asignaciones familiares) los ingresos no son suficiente para asegurar el acceso a los bienes básicos por dos motivos, desde el inicio de la medida se procuró que el nivel transferido por la AUH fuera inferior a la canasta de alimentos para una familia, de allí surge la limitación al 5to hijo, ya que este era el límite a partir del cual la acumulación de asignaciones superaba el valor de la canasta (11) . Por otra parte, la AUH no está integrada a una estrategia de carácter universal que permita asegurar ingresos y garantías al conjunto de los hogares y por lo tanto, en ella recae prácticamente el grueso de la responsabilidad de dar respuesta a los sectores más desprotegidos que lógicamente, sin un replanteo integral del sistema en su conjunto, la misma es insuficiente.

El cuadro general de pobreza actual y rasgo de infantilización del este flagelo social, que implica una tasa de pobreza del 36% y del 54% para la población infantojuvenil, torna difícil plantear como satisfactorio el objetivo de inclusión social de la AUH. Esto no significa que con la medida no se

haya avanzado en morigerar el nivel de deterioro de las condiciones de vida de un sector de la población que carga con altos índices de precariedad material, lo que está de fondo en el debate de la inclusión social es que la AUH es insuficiente para generar las garantías que impliquen la reversión definitiva de tales condiciones.

La propuesta de Unificación y Universalización del Sistema de Asignaciones Familiares supera el alcance de la AUH

La propuesta de Unificación del Régimen de Asignaciones Familiares implica la creación un verdadero sistema UNIVERSAL otorgando cobertura a todos los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas que habitan en nuestro país, garantizando igualdad de montos (12) y trato a cada uno de los titulares y receptores del derecho. Esta es una diferencia fundamental con respecto a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) que mantiene prestaciones diferenciadas en función de las condiciones laborales.

En vistas a la situación de exclusión evidenciada aquí se propone universalizar las siguientes prestaciones:

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

Los valores de transferencia serán los máximos establecidos por zona eliminándose los tramos de ingresos vigentes.

En base a los valores vigentes a Diciembre de 2015, estos serían los montos de las prestaciones:

Cuadro N° 2: Montos de las prestaciones propuestas.

Tipo de asignación	Monto de la prestación				
	Valor general	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Asignación por niño, niña y adolescente.	\$ 837	\$ 837	\$ 1.806	\$ 1.674	\$ 1.806
Asignación por persona con discapacidad.	\$ 2.730	\$ 2.730	\$ 4.095	\$ 5.460	\$ 5.460
Asignación prenatal.	\$ 837	\$ 837	\$ 1.806	\$ 1.674	\$ 1.806
Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.	\$ 700	\$ 935	\$ 1.170	\$ 1.400	\$ 1.400
Asignación por nacimiento.	\$ 975	\$ 975	\$ 975	\$ 975	\$ 975

Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

A continuación enumeramos los puntos que diferencian la vigente AUH de una propuesta que efectivamente revista el carácter universal de la prestación en cuestión:

En primer lugar, la AUH no cubre necesariamente a la totalidad de los niños de una familia sino que lo hace hasta el quinto hijo como máximo (artículo 5 del DNU). Esto provoca una diferencia entre los derechos de quienes acceden a las Asignaciones Familiares del régimen contributivo y quienes acceden a esta prestación, ya que los primeros perciben una transferencia de ingresos por cada uno de los hijos sin límite.

En segundo lugar, la AUH excluye a los hijos de aquellos trabajadores informales que ganen más del salario mínimo, actualmente valuado en \$5.588 (a Diciembre 2015). Ésta restricción resulta arbitraria ya que al ser una suma fija no contempla tamaño y composición de los hogares, es decir, la cantidad de hijos a cargo. Por otro lado, la condición laboral exigida para el grupo familiar conlleva a que los chicos deban encontrarse en una situación de desamparo. Una medida universal jamás exigiría que para su aplicación exista situación de desamparo porque su objetivo es generar una red de contención que evite que se produzca el daño, mientras que una política asistencial, como lo es la AUH, tiene lugar una vez que el daño ya ha sido causado, ya sea desamparo, desocupación, etc.

Por otra parte, los requisitos para acceder a la AUH dejan afuera a los hijos de los monotributistas, de los autónomos y de los trabajadores formales que superen el tope de ingresos establecido para percibir la asignación familiar. Con respecto a estos últimos, esta situación puede llegar a evitarse

cuando dicho tope coincide con el mínimo no imponible de ganancias, ya que los asalariados formales que lo superen pueden aplicar deducciones por hijo a la masa imponible para el pago del impuesto. Al analizar lo ocurrido desde la implementación de la AUH hasta la fecha, se observa que durante algunos lapsos de tiempo, cuando ambos valores no coincidían, se generaba una brecha que excluía a los hijos de aquellos asalariados formales cuyos ingresos se encontraban en el rango establecido entre el tope para el pago de las AAF y el mínimo no imponible. Sin embargo, aunque en la actualidad ambos valores coinciden, tal circunstancia responde a una cuestión de discrecionalidad por parte de las autoridades políticas, más que a un ajuste automático establecido normativamente, con lo cual nada garantiza que en un futuro cercano vuelva a generarse una brecha de exclusión a la cual la AUH no cubre.

El decreto vigente también excluye a quienes reciban otros planes sociales, por más que los mismos no estén destinados a la niñez, como por ejemplo los planes de empleo (con excepción de Argentina Trabaja, que sí es compatible con la AUH). Asimismo, la AUH condiciona el acceso de los ciudadanos extranjeros que habitan en el país, en tanto les exige una residencia no menor a tres años previos a la solicitud.

Es por todos estos motivos, que desde la AUH es insuficiente para efectivizar una revisión completa e integral de la protección social con destino a la niñez. Para ello es indispensable unificar ambos subsistemas (contributivo y no contributivo) en un mismo régimen de asignaciones familiares, que además de llegar a todos los niños y niñas, no haga ningún tipo de discriminación en función de la condición laboral de los padres.

Por otra parte, el proyecto que proponemos unifica el monto recibido por cada hijo, sin hacer distinción según el tramo de ingresos de sus padres, ya que consideramos que todos los niños y niñas tienen derecho a recibir el mismo valor más allá de la categoría ocupacional de sus padres, y la situación de ingresos del grupo familiar. En paralelo, eliminaríamos la deducción por hijo para el pago del impuesto a las ganancias, de forma tal que las familias de altos ingresos no cuenten con un doble beneficio.

Otra modificación que establece nuestro proyecto, es que incorpora un ajuste automático por inflación, lo cual no está previsto en el decreto vigente. En la actualidad los aumentos en el monto de las asignaciones están sujetos a la discrecionalidad de las autoridades políticas, pudiendo generar pérdidas en el poder adquisitivo de la prestación. Claramente nuestro proyecto debe ir acompañado además de una normalización del INDEC de forma tal de recuperar índices de precios confiables para tomar como parámetro.

En síntesis, en lo que respecta a la asignación por hijo, nuestro proyecto apunta a generar una medida realmente universal, que no discrimine a los chicos en función de la categoría ocupacional de los padres, y que no esté sujeta a la discrecionalidad de las autoridades de turno. Pero por otra parte, vamos más allá de la asignación por hijo y universalizamos también otras prestaciones, como la asignación por persona con discapacidad, la asignación por ayuda escolar anual, la asignación por nacimiento y la asignación prenatal.

Finalmente, una modificación que consideramos central respecto a la situación vigente, es la fuente de financiamiento de la prestación. Actualmente, la AUH se financia con fondos de ANSES, en un contexto en el cual el nivel de los haberes previsionales es insuficiente para cubrir las necesidades de los mayores y el Estado continúa postergando el pago de la deuda previsional a los jubilados. De esta forma, lejos de haberse seleccionado una fuente de financiamiento que produzca una redistribución de los recursos desde las poblaciones más acomodadas hacia las más desfavorecidas, se puso en competencia a dos de los grupos poblacionales más vulnerables (las personas mayores y los niños) por los recursos destinados a protegerlos. De esta manera se descartaron otras fuentes de financiamiento más progresivas, como por ejemplo la restitución de las contribuciones patronales a los niveles de 1993 para grandes empresas; la recuperación de la renta petrolera y la eliminación de exenciones en ganancias, IVA, combustibles y regímenes de promoción industrial.

En este marco se inscribe la ASIGNACION UNIVERSAL POR NIÑO, NIÑA, ADOLESCENTE, AYUDA ESCOLAR, DISCAPACIDAD, PRENATAL Y NACIMIENTO - AAUU-.

Características generales de las Asignaciones Universales

Titular:

La elección de establecer como titulares del derecho de las prestaciones a, b, c y d -establecidas en el artículo 2º de la presente ley- a los niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad supone asumir su jerarquía de sujetos de derecho. La Asignación prenatal entiende como titular y receptor de la prestación a las mujeres, en tanto que su estado exige un mayor cuidado y protección.

Receptores:

Son los responsables de recepcionar la prestación y utilizarla en función del interés de los titulares. Aquí no se preestablece cuál de los padres deberá constituirse en receptora de la prestación sino que se entiende que ésta debe ser una decisión a ser tomada en el seno del hogar. Condicionarla parte del supuesto de un único modelo de familia (nuclear heterosexual) que no respeta la diversidad realmente presente en la sociedad argentina. (13)

Este diseño busca propiciar la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de las familias a la vez que garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y el desarrollo de sus hijos, y de esta forma evitar la reproducción de estereotipos sexistas. Lo dicho aquí no desconoce que aún se encuentra en gran medida presente el modelo de familia tradicional el cual redundaría en que sean mayoritariamente las mujeres quienes realizan las tareas domésticas y quienes se responsabilizan en mayor grado por la crianza de los hijos; pero se considera que es importante que el Estado les brinde autonomía a las familias empoderándolas para tomar las decisiones. Las tensiones resultantes del proceso de transformación deben ser acompañadas por una mayor participación del Estado y cambios legislativos (14) que colaboren en el proceso, y no deben ser eliminadas a través de la negación de mayor autonomía de las mujeres bajo el pretexto de su protección. Esta forma de concebir las políticas públicas se encuentra en sintonía con los postulados del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que sostiene que: "Los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales". (15)

Migrantes:

Tanto en el caso de los titulares como receptores se instituye como requisito ser argentino, nativo, por opción o poseer el certificado de radicación precaria. Bajo este diseño se establece que mientras el país le haya dado la bienvenida a personas de otras nacionalidades, se le debe garantizar a estas sus derechos. Lo que se busca es hacer efectivos, de la mejor forma posible, los compromisos asumidos por el Estado argentino a través de la Ley de Migraciones.

En este sentido, los artículos 6 y 8 de la mencionada ley establece: "El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social", y "No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria", respectivamente.

Requisitos:

La imposición de la salud y la educación como condicionalidades parte de la doble característica de las mismas como obligación y como derecho. Sin embargo la responsabilidad de garantizar su cumplimiento es básicamente estatal y por ello será la Autoridad de Aplicación quien deberá interponer los mecanismos necesarios, tanto en el diálogo con los Ministerios de Salud y Educación nacionales y provinciales; como con los receptores para que estas sean efectivizadas.

Es bajo esta concepción asimétrica de las responsabilidades y de interpretar a la

AAUU como un derecho intrínseco de sus titulares que se concibe a la prestación como inalienable, y por lo cual no puede ser objeto de sanciones. Por otra parte, pese a los discursos que

establecen que las sanciones aumentan la asistencia a los efectores de salud y educación, no existen análisis metodológicamente rigurosos que puedan dar cuenta de esto. (16)

Coefficientes Zonales

En el régimen vigente, los valores diferenciales según zona están establecidos por la propia Ley 24.714/96 en su artículo 19, que "faculta al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la cuantía de las asignaciones familiares, los topes y rangos remuneratorios que habilitan al cobro de las mismas y los coeficientes zonales o montos diferenciales de acuerdo al desarrollo de la actividad económica, índices de costo de vida o de variación salarial y situación económica social de las distintas zonas". La discriminación por zonas ya existía en el régimen anterior. De hecho, la Ley 18.017/68 que definía el régimen de asignaciones previo a la reforma (ajuste) de 1996, preveía estos "coeficientes zonales" aumentando el valor de las asignaciones en las provincias desde Chubut hacia el sur "como un medio de fomentar el poblamiento de esas regiones, que tanta importancia tienen para el desarrollo nacional".

La tabla que indica los montos correspondientes al régimen vigente, discriminados por tramo de ingresos y por zonas, permite observar lo siguiente:

Cuadro Nº 3: Montos Vigentes de las Asignaciones Familiares del Sistema Contributivo y las correspondientes al Sistema No Contributivo.*

ASIGNACIONES FAMILIARES		VALOR GRAL.	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
1	MATERNIDAD					
	Sin tope de Ingreso Grupo Familiar (IGF) Remuneración Bruta					
2	NACIMIENTO					
	IGF entre \$ 200.- y \$ 30.000,00.-	\$ 975.-	\$ 975.-	\$ 975.-	\$ 975.-	\$ 975.-
3	ADOPCION					
	IGF entre \$ 200.- y \$ 30.000,00.-	\$ 5.850.-	\$ 5.850.-	\$ 5.850.-	\$ 5.850.-	\$ 5.850.-
4	MATRIMONIO					
	IGF entre \$ 200.- y \$ 30.000,00.-	\$ 1.462.-	\$ 1.462.-	\$ 1.462.-	\$ 1.462.-	\$ 1.462.-
5	PRENATAL					
	IGF entre \$ 200.- y \$ 7.500,00.-	\$ 837.-	\$ 837.-	\$ 1.806.-	\$ 1.674.-	\$ 1.806.-
	IGF entre \$ 7.500,01.- y \$ 9.800,00.-	\$ 562.-	\$ 744.-	\$ 1.117.-	\$ 1.486.-	\$ 1.486.-
	IGF entre \$ 9.800,01.- y \$ 12.700,00.-	\$ 338.-	\$ 670.-	\$ 1.008.-	\$ 1.342.-	\$ 1.342.-
	IGF entre \$ 12.700,01.- y \$ 30.000,00.-	\$ 172.-	\$ 342.-	\$ 514.-	\$ 680.-	\$ 680.-

ASIGNACIONES FAMILIARES		VALOR GRAL.	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
6	HIJO					
	IGF entre \$ 200.- y \$ 7.500,00.-	\$ 837.-	\$ 837.-	\$ 1.806.-	\$ 1.674.-	\$ 1.806.-
	IGF entre \$ 7.500,01.- y \$ 9.800,00.-	\$ 562.-	\$ 744.-	\$ 1.117.-	\$ 1.486.-	\$ 1.486.-
	IGF entre \$ 9.800,01.- y \$ 12.700,00.-	\$ 338.-	\$ 670.-	\$ 1.008.-	\$ 1.342.-	\$ 1.342.-
	IGF entre \$ 12.700,01.- y \$ 30.000,00.-	\$ 172.-	\$ 342.-	\$ 514.-	\$ 680.-	\$ 680.-
7	HIJO CON DISCAPACIDAD					
	IGF hasta \$ 7.500,00.-	\$ 2.730.-	\$ 2.730.-	\$ 4.095.-	\$ 5.460.-	\$ 5.460.-
	IGF entre \$ 7.500,01.- y \$ 9.800,00.-	\$ 1.930.-	\$ 2.633.-	\$ 3.949.-	\$ 5.265.-	\$ 5.265.-
	IGF superior a \$ 9.800,00.-	\$ 1.217.-	\$ 2.535.-	\$ 3.803.-	\$ 5.070.-	\$ 5.070.-
8	AYUDA ESCOLAR ANUAL					
	IGF entre \$ 200.- y \$ 30.000,00.-	\$ 700.-	\$ 935.-	\$ 1.170.-	\$ 1.400.-	\$ 1.400.-
9	AYUDA ESCOLAR ANUAL PARA HIJO CON DISCAPACIDAD					
	Sin tope de IGF	\$ 700.-	\$ 935.-	\$ 1.170.-	\$ 1.400.-	\$ 1.400.-
10	CÓNYUGE					
	IGF entre \$200.- y \$30.000,00.-	\$ 200.-	\$ 400.-			

* IGF es el "Ingreso del Grupo Familiar": Consiste en la suma de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia registrados, más la Asignación Familiar por Maternidad/Maternidad Down (en caso de corresponder), excluyendo las horas extras, el plus por zona desfavorable y el aguinaldo; más las rentas de referencia para trabajadores autónomos, monotributistas y servicio doméstico, más los haberes de jubilación y pensión, más el monto de la Prestación por Desempleo, más Planes Sociales, más las sumas originadas en Prestaciones Contributivas y/o No Contributivas de cualquier índole.

Cabe aclarar que la percepción de ingresos por todo concepto de un importe superior a Pesos Quince Mil (\$ 15.000.-) por parte de al menos uno de los integrantes del grupo familiar, excluye del cobro de asignaciones familiares al grupo familiar completo.

En primer lugar, el proyecto aquí presentado anula las diferencias por tramo de ingresos, debido a que se considera que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir el mismo valor más allá de la categoría ocupacional de sus padres, y la situación de ingresos del grupo familiar. De esta manera, se le asigna a todos el monto máximo entre los vigentes al día de la fecha según la zona de residencia de sus padres.

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

Costos y Financiamiento 2015

El costo bruto anual del proyecto aquí propuesto asciende a \$228.358 millones anuales. Para llegar a este valor, calculamos por separado el costo anual de cada prestación. Debido a que en todas las asignaciones, con excepción de la Asignación Universal por Nacimiento, transfieren montos diferenciales según la zona de residencia, se estimó la cantidad de potenciales receptores por zona. Para estos cálculos utilizamos los datos del Censo 2010, los datos del Anuario Estadístico 2013 del Ministerio de Salud (cantidad de nacidos vivos, cantidad de defunciones fetales) y los datos de la Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 realizada por el INDEC.

Cuadro N° 4: Costo bruto Anual Total de universalizar las Asignaciones.

Prestación	Costo Bruto Anual
a. Asignación universal por niño, niña y adolescente.	\$ 133.801.238.159
b. Asignación universal por persona con discapacidad.	\$ 83.365.394.692
c. Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.	\$ 7.233.451.093
e. Asignación universal por nacimiento.	\$ 60.493.631
f. Asignación universal prenatal.	\$ 3.897.330.693
Total	\$ 228.357.908.268

Fuente: estimación propia en base a datos de oficiales.

Ahora bien, si se contempla el presupuesto que actualmente se le otorga a las Asignaciones Familiares (incluyendo los últimos incrementos a causa de la actualización de los topes y el aumento en el monto de la ayuda escolar), así como también los recursos no recibidos por el Estado en concepto de exenciones en el impuesto a las ganancias por hijo se encuentra que el costo neto parcial es de \$ 165.746 millones. A esta inversión en protección a las familias es necesario restarle el efecto de autofinanciamiento que supone inyectar al mercado interno una masa monetaria de tal magnitud, en cual redundará en un ahorro de \$ 60.912 millones. En síntesis, entonces el costo final es de \$104.834 millones de pesos anuales.

Cuadro N° 5: Costo de llevar a cabo la universalización de las Asignaciones.

Prestación	Costo Bruto Anual
AAFF Costo bruto anual	\$ 228.357.908.268
AAFF vigentes (Contributivas y no contributivas)	\$ 66.114.000.000
Costos AAFF no contempladas (Licencia, adopción y casamiento)	\$ 3.502.277.649
Ahorro AAFF vigentes (- AAFF no contempladas)	\$ 62.611.722.351
Ahorro impuesto a las ganancias	\$ 506.190.344
Costo neto parcial	\$ 165.746.185.917
Autofinanciamiento	\$ 60.911.723.325
Costo Neto	\$ 104.834.462.593

Fuente: Estimación propia en base a datos de oficiales.

EL FINANCIAMIENTO

1) Cuanto se puede recaudar con la restitución de las contribuciones patronales.

Según los datos correspondientes a Diciembre 2013 (último disponible), en la AFIP hay registrados 568.100 empleadores privados, de los cuales apenas 23.299 (el 4%) tienen más de 40 empleados (por lo que no puede considerarse como pymes toda vez que el límite de ocupados de esa definición es hasta 40 empleados). A pesar de su baja significancia en cantidad de firmas, las grandes firmas representan el 68% de los trabajadores privados formales (5.362.348 trabajadores sobre 7.832.367), el 78,3% de la masa salarial formal del sector privado; el 77,5% de los aportes a la seguridad social y el 78% de las contribuciones a la seguridad social. De este modo, las contribuciones a la seguridad social de estas firmas representan apenas el 15% de la masa salarial cuando en 1993 (previo a las reducciones), representaba el 33%.

Para estimar cuánto se recaudaría en el 2015 si se restituyeran las contribuciones patronales al nivel de 1993, es necesario tener en cuenta los últimos datos disponibles de la recaudación registrada en ese rubro. Según el MECON, la recaudación por contribuciones patronales durante el 2014 alcanzó los \$173.511 millones. Considerando como proyección para el año 2015 un incremento del 30% surge que la masa de recursos recaudada vía contribuciones patronales este año rondará los \$225.564 millones. De mantenerse la estructura que surge de los últimos datos de AFIP, el 78% de esa recaudación corresponde a las grandes firmas, es decir, \$176.139 millones que a la vez representan el 15% de la masa salarial correspondiente a este grupo de firmas. Si aplicamos la restitución de las Contribuciones Patronales al 33%, la recaudación adicional anual ascenderá a \$223.346 millones para 2015.

Asimismo, desde fines del año 2008 rige una medida, que con el fin de amortiguar los efectos de la crisis internacional, buscó generar "incentivos" a las empresas para que amplíen su planta de personal a partir de la reducción del costo laboral que se expresa en un pago inferior de contribuciones patronales del que correspondería. Eliminar este beneficio a las empresas implicaría, según los datos del proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2015, que ANSES recuperara \$20.897 millones adicionales.

En total, ambas medidas implicarían un ingreso adicional para financiar las prestaciones de la Seguridad Social de \$244.243 millones.

Cuadro Nº 4: Cálculo de la recaudación adicional por restituir las CP. 2015.

	En millones de pesos
Estimación de recaudación de Contribuciones Patronales 2015	225.564,3
B) Contribuciones Patronales estimadas para las GF	176.139,1
C) Estimación restituyendo las CP al 33%	399.485,4
D) Recaudación adicional anual	223.346,3
Gasto Tributario (por Reducción de las CP)	20.897,4
RECAUDACIÓN ADICIONAL DE CONTRIBUCIONES PATRONALES 2015	244.243,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y MECON.

2) Estimación de los recursos que se obtendrían al eliminar la base imponible máxima para los aportes salariales

A continuación se expone la estructura salarial al interior del sector formal de los trabajadores. De allí surge que menos del 1% de los asalariados registrados perciben ingresos por encima de los \$19.070,55, captando casi la quinta parte de la masa salarial resultante de quienes aportan al SIPA (17,4%). Si tomamos en cuenta a aquellos asalariados que ganan más de \$7.000, los mismos representan el 27,3% del total y capturan el 60% de la masa salarial, mientras que el restante 72,7% de los trabajadores aportantes se apropia de sólo el 40% de dicha masa, dando cuenta de una marcada desigualdad al interior de este segmento.

Cuadro Nº 7: Aportantes y masa salarial obtenida por tramo de remuneración. Mayo 2012.

Tramos de remuneración	Cantidad de Trabajadores	Distribución trabajadores por tramo	Masa salarial	Masa salarial por tramo
0,01 a 1000	290.632	4,2%	\$ 145.316	0,3%
1000,01 a 2000	524.995	7,5%	\$ 787.493	1,6%
2000,01 a 3000	923.712	13,2%	\$ 2.309.280	4,8%
3000,01 a 4000	888.945	12,7%	\$ 3.111.308	6,4%
4000,01 a 5000	1.126.139	16,1%	\$ 5.067.626	10,5%
5000,01 a 6000	798.374	11,4%	\$ 4.391.057	9,1%
6000,01 a 7000	536.350	7,7%	\$ 3.486.275	7,2%
7000,01 a 8000	399.740	5,7%	\$ 2.998.050	6,2%
8000,01 a 9000	302.351	4,3%	\$ 2.569.984	5,3%
9000,01 a 10000	237.077	3,4%	\$ 2.252.232	4,7%
10000,01 a 15000	573.187	8,2%	\$ 7.164.838	14,8%
15000,01 a 19.070,55	333.134	4,8%	\$ 5.675.028	11,7%
19070,56 y más	65.182	0,9%	\$ 8.446.179	17,4%
Total	6.998.818	100,0%	\$ 48.404.663	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Boletín Estadístico de la Seguridad Social. MTEySS (2do trimestre 2012).

En este contexto, resulta al menos llamativo que aquellos trabajadores que ganen más de un cierto límite (la base imponible máxima), no deban realizar aportes por ese diferencial. De este modo, actualmente, según la última resolución por movilidad (Res. 27/2014 - ANSES), aquellos trabajadores que ganen más de \$31.167,5 solo aportaran el 11% sobre dicho límite. Eliminar esta disposición, implicaría entonces una fuente de recursos adicional para ANSES.

En el siguiente cuadro mostramos una estimación de dicho ahorro, valuado al año 2012, ya que el último Boletín Estadístico de la Seguridad Social disponible corresponde al 2do trimestre de ese año, momento en el cual la base imponible máxima era \$19.070,55. Si se tiene en cuenta la cantidad de trabajadores que gana por encima de \$19.070,55, resulta que la masa salarial de dicho tramo suma \$8.446 millones mensuales. Sin embargo, si se aplica la base imponible máxima, la masa salarial imponible para dichos trabajadores se reduce a \$1.243 millones mensuales. Teniendo en cuenta un aporte del 11%, si se consideraran los salarios que efectivamente perciben los trabajadores, eliminando el límite establecido, la recaudación anual en concepto de aportes ascendería a \$12.078 millones. Sin embargo, hoy sólo se recaudan \$1.777 millones. La diferencia entre ambos montos, arroja una fuente adicional de recursos del orden de los \$10,3 mil millones anuales.

Cuadro Nº 8: Estimación de la recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes. 2012.

	Valores
a) Cantidad de trabajadores que ganan \$19.079,56 y más	65.182
b) Masa salarial total de dicho tramo (en miles)	\$ 8.446.179
c) Base imponible máxima (Mayo 2012)	\$ 19.070,55
d) Porcentaje de aporte	11,0%
e) Masa salarial imponible de dicho tramo en miles (a*c)	\$ 1.243.057
f) Recaudación anual por aportes sobre masa salarial total en miles (b*d*13)	\$ 12.078.036
g) Recaudación anual por aportes sobre masa salarial imponible en miles (d*e*13)	\$ 1.777.571
Diferencia (en miles)	\$ 10.300.466

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Boletín Estadístico de la Seguridad Social. MTEySS (2do trimestre 2012).

Para actualizar esta fuente posible de recursos al año 2014 procedimos a estimar el aumento de la masa salarial en relación a los aumentos otorgados por la fórmula de movilidad aplicados a la base imponible salarial máxima. El efecto final implica proyectar para el año 2014 una masa de recursos adicional de \$18.788 millones.

Cuadro Nº 9: Estimación de la recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes. Proyección.

	En miles de pesos
Recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes (II 2012)	10.300.466
Al finalizar el año 2012 (en base a la evolución de Salarios Registrados SIPA II 2012 - IV 2012 del 12,7% y un aumento de la base imponible máxima del 11,42%)	11.762.792
Al finalizar el año 2013 (en base aumento SIPA del 26,2% y un aumento de la base imponible máxima del 31,8%)*	14.303.342
Al finalizar el año 2014 (proyectando un aumento del 27% de salarios y un aumento anual de la BIM del 23,25%)	18.787.691

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Boletín Estadístico de la Seguridad Social. MTEySS (2do trimestre 2012).

El total de recaudación que sería posible adicionar a ANSES mediante estas dos medidas estaría en torno a los \$263.032 millones.

Cuadro Nº 10: Estimación de la recaudación adicional generada por la restitución de las contribuciones patronales y de la recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes. Proyección 2014.

	En millones de pesos
RECAUDACIÓN ADICIONAL DE CONTRIBUCIONES PATRONALES 2015	244.243,70
Recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes	18.787,69
TOTAL FUENTES DE FINANCIAMIENTO ADICIONALES	263.031,39