

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

The program Universal Child Allocation for Social Protection and the changes in the Conditional Transfer Programs

Gisell, Cogliandro
Fundacion Siena

2010

Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/23846/>
MPRA Paper No. 23846, posted 12. July 2010 / 18:12



El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas

GISSELL COGLIANDRO¹

Resumen

La reciente implementación del programa social **“Asignación Universal por Hijo para Protección Social”** es un avance importante en pos de aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes y de mejorar el ingreso de sus hogares. Al mismo tiempo que ha marcado un nuevo paradigma en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) por varios motivos. En primer lugar, al reconocer que el empleo ya no garantiza los beneficios de la seguridad social, y por lo tanto es necesario disminuir la desigualdad e inequidad que sufren los niños/as y adolescentes cuyos padres no cuentan con un empleo formal vía otros mecanismos.

En segundo lugar, porque busca alcanzar a 5 millones de beneficiarios, un desafío ambicioso si se considera que el Plan Jefes de Hogar llegó a 2 millones de personas. Por otra parte, el programa está abierto a la inscripción de nuevos beneficiarios, a diferencia de los PTC precedentes, y el beneficio tiene en cuenta la composición familiar y su monto es función a la cantidad de hijos. Como bien sabemos las familias más numerosas son las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En tercer lugar, con respecto a la relevancia presupuestaria, dada la magnitud del programa, implica nuevamente una mayor participación de los PTC en el Presupuesto Nacional, similar a lo que había ocurrido con el Plan Jefes de Hogar Desocupados, los cuales a partir del 2006 habían perdido protagonismo por los gastos en subsidios económicos y energéticos en la composición del gasto público.

Por otra parte, es importante mencionar los desafíos que presenta este nuevo programa. En primer lugar, incluir a los beneficiarios que quedaron fuera de su alcance, como es el caso de los hijos de trabajadores informales que tienen ingresos superiores al salario mínimo o de los monotributistas, por ejemplo.

En segundo lugar, con respecto a las condicionalidades, este programa, al igual que los anteriores PTC (Plan Jefes de Hogar Desocupados y Familias), sigue exigiendo el cumplimiento de condicionalidades desde el lado de los beneficiarios sin plantear un incremento y mejora de la oferta de los servicios en la educación y salud pública que permitan un verdadero desarrollo integral a las familias en situación de mayor vulnerabilidad.

Finalmente, el principal desafío estará en llegar a todos aquellos niños/as que no reciben la protección social y lograr así una verdadera equiparación de los derechos y reducción de las desigualdades sociales.

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de Gerardo Uña.

Introducción

La nueva cuestión social, que implica la desestructuración y las dificultades de inserción en el mercado de trabajo, ha generado un debate sobre cuáles son las políticas adecuadas para enfrentarlas. En este sentido, los nuevos enfoques de protección social buscan combinar el eje de combate a la pobreza con el de combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social a través de la articulación y ejecución de diversos programas sociales que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales.

En este contexto, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se convirtieron en Latinoamérica en una de las herramientas centrales en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza a partir de los 90. Los PTC son programas no contributivos que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias –y así reducir la pobreza en el corto plazo- y fortalecer el capital humano de sus miembros, por medio de educación, salud y empleabilidad o capacitación laboral, para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. (CEPAL, 2009: 23,31).

En Argentina, esto ocurrió con la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la crisis del 2001-2002 y luego sus modificaciones, las cuales han ido produciendo cambios en las características de los PTC.

Recientemente se implementó un nuevo programa de transferencia condicionada, **“Asignación Universal por Hijo para Protección Social”**, con el objetivo de extender el beneficio de la seguridad social que ya reciben los trabajadores asalariados registrados a los niños/as y adolescentes de padres desocupados o con trabajos informales.

En este Apuntes se analiza las principales características y desafíos del Programa Asignación Universal por Hijo y los cambios que implican en los PTC.

1. La relevancia de los PTC en el Presupuesto Nacional: del Plan Jefes de Hogar al Programa Asignación Universal por Hijo

La implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD) a principios del 2002 implicó un cambio sustancial en las políticas sociales. Fue el primer programa de transferencia condicionada masivo a nivel nacional, ya que alcanzó a dos millones de personas en situación socioeconómica crítica. En la práctica se caracterizó como un programa de emergencia destinado a aliviar la situación de pobreza de las familias. La relevancia de este plan se vio reflejada en los recursos que se asignaron. Tal como se observa en la Tabla N° 1, implicó un incremento superior al 1.100% (\$2.069,4 millones) en los planes de empleo del Presupuesto Nacional. Se pasó de \$178,8 millones en el 2001 a \$2.248,2 millones en el 2002, representando el 5% del Presupuesto Nacional. En el 2003 la participación del PjyJHD se incrementó al 6,6% del Presupuesto Nacional, (\$3.713,7 millones), siendo el máximo nivel de participación de los programas de transferencia de ingresos en el Presupuesto Nacional hasta ese año.

En el año 2004 el gobierno nacional, a través del Decreto N° 1506/04, establece que los beneficiarios del PjyJHD con posibilidades de empleo continuarían en él, mientras que los demás podrían migrar a otros programas sociales. Para el primer grupo de beneficiarios –“los empleables”- se creó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en el Ministerio de Trabajo. A los integrantes del segundo grupo –“los no empleables”-, se los incentivó a optar por el Plan Familias, con dependencia del Ministerio de Desarrollo Social.

Es por ello, que a partir del año 2004 comienza una reducción de los recursos destinados al PjyJHD con respecto al año 2003, disminuyendo de \$3.713,7 millones a \$3,475,8 millones, como consecuencia de la mejora de los indicadores económicos y la reducción del desempleo (Tabla N° 1). Luego a partir del año 2006,

la reducción de recursos destinados al PjyJHD además estuvo vinculada a la transformación del programa y el traspaso de beneficiarios al Plan Familias y al Programa Seguro de Capacitación y Empleo. Tal como se observa, en la tabla I entre el 2006 y el 2010 la reducción de los recursos del PjyJHD fue del 74% (-\$1.854,8 millones).

Al mismo tiempo que, se produce un incremento presupuestario significativo del Plan Familias superior al 270% (\$1.734,6 millones) entre el 2006 y el 2010. La misma tendencia presenta el Programa Seguro de Capacitación y Empleo pero con un incremento del 134% (\$280,9 millones).

Tabla N° I: Evolución de los Programas de Transferencias Condicionada en el Presupuesto Nacional

Programas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acciones de empleo	178,8									
-Plan Jefes de Hogar		2.248,2	3.713,7	3.475,8	2.996,9	2.496,4	1.737,0	1.275,6	1.011,8	641,6
- Seguro de Capacitación y Empleo							209,2	259,1	477,6	490,1
Familias por la Inclusión Social						639,9	1.171,1	1.886,3	1.753,7	2.374,5
Asignación Universal por Hijo									1.700,0	9.965,0
Total PTC	178,8	2.248,2	3.713,7	3.475,8	2.996,9	3.136,3	3.117,3	3.421,0	4.943,1	13.471,2
Presupuesto Nacional	47.904,5	45.064,8	56.404,5	64.275,3	86.839,2	105.892,9	142.421,0	192.974,1	262.876,1	275.779,4
% de los PTC en el PN	0,4%	5,0%	6,6%	5,4%	3,5%	3,0%	2,2%	1,8%	1,9%	4,9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Cuenta de Inversión 2001-2008 (CGN), Ley de Presupuesto 2009 y modificaciones y Ley de Presupuesto 2010 (ONP). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: El total del Presupuesto Nacional 2009 corresponde al crédito vigente al 31/12/2009 según Informe de ASAP IV Trimestre de Ejecución Presupuestaria 2009 en base a información del SIDIF.

Sin embargo, durante el periodo 2006-2009 se reduce el protagonismo de los PTC en el Presupuesto Nacional, desde un máximo del 6.6% en 2003 a menos del 2% en promedio. Es decir, la prioridad del gasto en los PTC destinada a la población más pobre durante la etapa de crisis económica 2001-2003, comienza a reducirse con la recuperación económica. En este sentido, a partir del 2004 se produce una mayor concentración del gasto del Gobierno Nacional en servicios económicos, principalmente subsidios para solucionar la crisis energética, y en obra pública (Uña, Cogliandro y Bertello, 2009).

Actualmente, los cuatros PTC vigentes (PjyJHD, Familias, SEyC y Asignación Universal por hijo) ascienden a \$13.471,2 millones, y representan el 4,9% del Presupuesto Nacional, como consecuencia de la implementación del programa Asignación Universal por Hijo, que en el año 2010 tiene previsto un gasto de \$ 9.965 millones. Es decir que el nuevo programa de Asignación Universal por Hijo vuelve a incrementar la participación de los PTC en el Presupuesto Nacional.

El incremento nominal del presupuesto total de los PTC entre el año 2008 (sin el Plan de Asignación Universal por Hijo) y el 2010 es superior al 290%. Sin embargo, a pesar de la importancia presupuestaria y

transformarse en uno de los principales programas sociales de la actual política de protección social, la relevancia en términos de participación presupuestaria de este nuevo programa, la implementación del PjyJHD tuvo en el periodo 2002-2004 mayor impacto sobre el Presupuesto Nacional. Cabe destacar que al no estar incorporado a la Ley de Presupuesto 2010, los fondos del nuevo plan, no está claro si los recursos del PjyJHD, SEyC y Familias serán absorbidos por el nuevo plan. En este caso la participación de los PTC en el Presupuesto Nacional sería aún menor.

2. El Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social

El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social se crea mediante el Decreto N° 1602/2009 en noviembre de 2009. El objetivo principal es mejorar la situación de cerca de 5 millones de niños/as y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social.

De esta manera, se incorporó al ya existente Régimen de Asignaciones Familiares Ley N° 24.714² un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes de la Argentina que no contaran con otra asignación familiar prevista por el régimen existente y pertenecieran a grupos familiares desocupados o que se desempeñaran en la economía informal. Aproximadamente 5,7

²Hasta mediados de la década de 1970, las asignaciones familiares constituyeron un pilar de la seguridad social en la Argentina para los hijos de los trabajadores/as, porque se operaba en un contexto de pleno empleo en el que más del 70 % de la fuerza laboral eran asalariados registrados. En la actualidad, se asiste a una reestructuración del mercado de trabajo caracterizado por el aumento de la desocupación y de la precariedad laboral. En este contexto, el sistema actual de asignaciones familiares beneficia solo a una proporción de trabajadores –los asalariados registrados–, dejando sin protección al 36% de los trabajadores no registrados, que forman parte de los hogares con menos ingresos y mayor número de hijos.

millones de niños/as menores de 18 años se encontraban en esta situación.

De esta manera, los titulares del beneficio son los padres de los niños/as y adolescentes que sean monotributistas sociales, o se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal y perciban una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, están comprendidos los trabajadores incorporados al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil.

El beneficio consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno solo de los dos padres, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado. La prestación actual es de \$180 por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 menores. El monto es de \$720 para el caso de los hijos con discapacidad. A cambio deberá probarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio para los niños/as hasta los 4 años inclusive; y la asistencia escolar para los niños/as desde los 5 hasta los 18 años.

La modalidad de pago consiste en que el 80% del monto previsto (\$144) se abona mensualmente a los titulares del beneficio y el 20% restante (\$36) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el Banco Nación Argentina. Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación mencionadas anteriormente.

De acuerdo a la información de ANSES al 1° de marzo de 2010, 3,4 millones de niños/as y adolescentes cobraron el beneficio.

El presupuesto previsto para el año 2010 asciende a \$9.965 millones y representa el 3,6% del Presupuesto Nacional (\$275.779 millones). Cabe destacar, que en la Ley de

Presupuesto 2010 aprobada por el Congreso Nacional no están los fondos para este programa. Es decir, que será necesaria una modificación del mismo.

Limitaciones a la universalización de las asignaciones familiares

Si bien el programa pretende lograr la universalización de las asignaciones familiares, hasta el momento es parcial.

Actualmente, existe un grupo de hijos/as de trabajadores/as que hoy no reciben los beneficios de la asignación familiar y que no están alcanzados por este nuevo plan.

Este es el caso de los trabajadores informales que tienen ingresos superiores al salario mínimo, vital y móvil, o también el de los monotributistas y cuentapropistas (no informales), las embarazadas y las familias numerosas con más de 5 hijos. A su vez, la universalidad se encuentra acotada porque se establece cierta incompatibilidad con los beneficiarios de planes sociales. El Decreto N° 1602/2009 en el art. 9 dispone: *“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 de Buenos Aires”*.

En este caso, la noción de equiparación de derechos para los beneficios de la seguridad social independientemente de la condición laboral de los padres, no debería estar acotada o condicionada al beneficio de otros programas sociales.

En la práctica, a través de la Resolución 393/2009 de la ANSES que reglamenta el decreto, se establece que para el caso de los beneficiarios del Programa Familias perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, del Programa Jefes de Hogar y del “Programa Empleo Comunitario” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe asegurarse el pago solo de las diferencias que correspondan para evitar la doble percepción. De tal modo, los

beneficiarios de estos planes sociales pasan a ser beneficiarios del nuevo programa pero dejan de cobrar por los planes anteriores.

Por lo tanto, la universalidad que enunciaba el programa buscando una equiparación de derechos para los niños/as y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social es limitada. Sin embargo, cabe destacar que la implementación de este programa es un avance positivo para mejorar los ingresos de las familias más pobres y en situación de precariedad social. El desafío pendiente es llegar a todos aquellos niños que no reciben los beneficios de la protección social y lograr así una verdadera equiparación de los derechos.

Condicionalidades desde el lado de la demanda y no consideran la oferta

El programa reconoce la importancia de la condicionalidad en salud y educación porque permitirá mejorar las condiciones de vida, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral. A pesar de ello, las condicionalidades se plantean solo del lado de la demanda, es decir estableciendo obligaciones para los beneficiarios, pero no se considera una mejora o incremento de la oferta de los servicios de salud y educación para asegurar el cumplimiento de las condiciones. En este sentido, “desde el punto de vista de los padres y madres titulares de la transferencia de ingresos, ciertamente las experiencias internacionales han demostrado que los progenitores son capaces de tomar decisiones y compromisos en cuanto a la educación y salud de sus hijos e hijas, de modo que la mirada gubernamental debiera centrarse en la oferta de servicios, no en la demanda”. (Pautassi, 2009: 7).

Sin embargo, no se consideran los obstáculos que enfrentan las personas en mayor situación de vulnerabilidad para acceder a los servicios de salud.

Si el objetivo es poder ayudar a las familias a romper con el círculo de la pobreza y asegurarles el derecho de acceder a vivir en condiciones saludables, es clave aumentar y mejorar la calidad de las ofertas públicas en los servicios de salud y educación y no solamente exigir el cumplimiento a los beneficiarios.

3. De la emergencia económica de los jefes de hogar a la universalización de las asignaciones familiares

La implementación del programa Asignación Universal por Hijo ha marcado nuevamente un nuevo paradigma en los PTC e implica un cambio sustancial con respecto al PjyJHD.

En primer lugar, el PjyJHD como se mencionó anteriormente surge como un programa de emergencia transitorio para contrarrestar la gran crisis del 2001-2002. Si bien se planteó como un programa de empleo para jefes de hogar desocupados, en la práctica se convirtió en un programa de lucha contra la pobreza y siendo las mujeres las principales beneficiarias. Las posteriores modificaciones para reemplazarlo con la creación del Familias y el SCyE implicaron el reconocimiento de una situación de pobreza y desempleo a pesar del contexto económico favorable de crecimiento de los años 2005-2006.

Por su parte, el plan Asignación Universal por Hijo, surge en un contexto económico más favorable, pero implicó el reconocimiento que el empleo ya no garantiza los beneficios de la seguridad social y la desigualdad e inequidad que sufren los niños/as y adolescentes cuyos padres no cuentan con un empleo formal. Es decir, el plan busca lograr una equiparación de derechos de los beneficios de la seguridad social a través de la “universalización” de las asignaciones familiares. Los beneficiarios últimos si bien son el grupo familiar como ocurría con los anteriores PTC, el acento está puesto en los niños/as y adolescentes en situación de

vulnerabilidad provocada por la precariedad laboral de los padres.

En segundo lugar, una cuestión clave y un gran avance, es que el programa está abierto a la inscripción de nuevos beneficiarios a diferencia de los PTC precedentes y que el beneficio tiene en cuenta la composición familiar y el cobro es función a la cantidad de hijos. Como bien sabemos las familias más numerosas son las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En tercer lugar, los cambios en el contexto socioeconómico que se produjeron desde la implementación de los PTC con el PjyJHD se ven reflejado en las finalidades y funciones del gasto que se asignan en el Presupuesto Nacional. Mientras que el gasto de los programas PjyJHD y el SEyC corresponden a la función trabajo, el Familias a la de Promoción y Asistencia Social, el plan Asignación Universal por Hijo se asigna a la función de Seguridad Social. En consecuencia, los dos primeros dependen del Ministerio de Trabajo, el Familias del Ministerio de Desarrollo Social y el último del ANSES.

En los últimos años, a través del diseño e implementación de los PTC se buscó solucionar los diversos problemas sociales planteados: desde la reducción del desempleo, frenar y atenuar el impacto de la crisis económica en los sectores más vulnerables, reducir los niveles de pobreza y lograr una mayor inclusión social de las familias más vulnerables; hasta finalmente, crear un sistema de protección social no contributivo para reducir la desigualdad ocasionada por la precariedad e informalidad laboral.

4. Conclusiones y desafíos pendientes

La implementación del reciente Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social es un avance importante en pos de aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes cuyos padres se encuentran desocupados o en empleos informales. Si bien significa un mayor ingreso para los sectores más postergados no implica el fin de la pobreza, y, además, plantea diversos desafíos para que pueda transformarse en un programa universal, ya que no alcanza a los trabajadores informales con ingresos por encima del salario mínimo o a los monotributistas, por ejemplo.

Con respecto a las condicionalidades, este programa, al igual que los anteriores programas de transferencia condicionada de ingresos (PjyJHD y Familias), sigue exigiendo el cumplimiento de condicionalidades desde el lado de los beneficiarios sin plantear un incremento y mejora de ofertas de servicios en la educación y salud públicas que permitan un verdadero desarrollo integral a las familias en situación de mayor vulnerabilidad.

Por otra parte, con respecto a la relevancia presupuestaria, dada la magnitud del programa, implica nuevamente una mayor participación de los PTC en el Presupuesto Nacional, similar a lo que había ocurrido con el PjyJHD, y que a partir del 2006 habían perdido protagonismo por los gastos en subsidios económicos y energéticos.

El principal desafío pendiente es llegar a todos aquellos niños/as que no reciben la protección social y lograr así una verdadera equiparación de los derechos y reducción de las desigualdades. En su momento el PjyHD fue eficiente para rápidamente evitar que un mayor número de personas caiga en situación de pobreza y llegar masivamente a paliar la situación de vulnerabilidad de 2 millones de personas. Sin embargo, luego no tuvo el mismo éxito para lograr la inserción

laboral de los beneficiarios y en especial de las mujeres. Es por ello, que considerando este antecedente, el plan asignación universal por hijo tiene en lo inmediato el gran mérito extender el beneficio de las asignaciones familiares a los niños/as y adolescentes que se encuentran en mayor vulnerabilidad, pero el principal desafío estará en lograr su universalización y transparencia en la progresiva implementación. Al mismo tiempo, que tiene por ser un programa de transferencia condicionada el desafío de incrementar el capital humano de los beneficiarios y reducir las brechas con los que se encuentran en mejor situación socioeconómica.

Referencias bibliográficas

CEPAL (2009). "Panorama Social de América Latina". CEPAL, Santiago de Chile.

Pautassi, Laura (2009). "Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó el cuidado?. La experiencia Argentina". Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre de 2009.

Uña, G., Cogliandro, G. y Bertello, N. (2009). "Inequidades y ausencia de criterios explícitos de reparto: la distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007)". Fundación Siena. Documento de Trabajo N° 7. Buenos Aires, Septiembre.

Gisell Cogliandro

Directora Ejecutiva de la Fundación Siena. Lic. en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Master en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (tesis en elaboración). Investigadora Principal de la Fundación Observatorio de la Maternidad.

Ha publicado trabajos sobre análisis de los programas sociales presupuestarios. Realizó investigaciones en temas de gasto social para la Fundación Konrad Adenauer y sobre instituciones y gobernabilidad de la Argentina para el Banco Mundial y para distintas fundaciones.

Para citar este documento:

Cogliandro, Gisell (2010). “El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas”. Fundación Siena, Apuntes 12. Marzo 2010. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena www.fundacionsiena.org.ar



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.



Apuntes es una publicación periódica sobre temas sociales, económicos e institucionales de la agenda pública, en un formato de fácil lectura y dirigido al público en general.

Ediciones anteriores Apuntes N° 11: “La relación fiscal entre Nación y provincias, nuevamente el debate postergado”. Nicolás Bertello. Fundación Siena., Diciembre 2009.

Suscripción: enviar un e-mail a info@fundacionsiena.org.ar.