



DISCRECIONALIDAD Y ANARQUÍA EN EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES

- Aumento de la AUH y la AUE**
- Actualización de los topes y montos del sistema
contributivo**
- Aumentos de las asignaciones familiares especiales**

COORDINACION

CLAUDIO LOZANO - TOMAS RAFFO

EQUIPO DE TRABAJO

ANA RAMERI

MORA STRASCHNOY

AGUSTINA HAIMOVICH

LAURA PACÍFICO

JUNIO 2013

El trabajo que presentamos a continuación realiza un análisis del último aumento otorgado por el Gobierno Nacional en la Asignación Universal por hijo, la Asignación por Embarazo y sobre el conjunto de prestaciones del Sistema de Asignaciones Familiares. El mismo muestra que la estrategia oficial en la materia ha producido un verdadero *aquejarre* reflejado en el hecho de que los hijos de los argentinos están hoy cubiertos por *cuatro sistemas distintos que a su vez pagan sumas diversas de acuerdo a la situación laboral, el nivel de ingresos, la región y el patrón que tenga cada trabajador*. Los distintos valores están representados por el pago de la AUH (\$460); los distintos tramos del Sistema de Asignaciones familiares (\$460; \$320; \$200; \$110); los diferentes Regímenes provinciales (La Rioja \$90; Chaco \$210; Santiago del Estero \$258; Ciudad de Buenos Aires \$270; Santa Fe \$112; Mendoza y Tucumán \$220, etc.); lo que cobran aquellos pibes cuyos padres pagan impuesto a las ganancias, los cubiertos del sistema de pensiones; y los pagos por el programa Ciudadanía Porteña. *El aquejarre expuesto no solo no garantiza sino que destruye cualquier resultado serio en una tarea de equidad.*

El segundo punto que el trabajo demuestra es que *aun con la diversidad de sistemas quedan fuera del régimen de Asignaciones más de tres millones de menores de 18 años, y fuera de todo tipo de cobertura y protección 1.864.097 menores. Es decir, al aquejarre que destruye la equidad se agrega el hecho objetivo de la ausencia de Universalidad.*

El tercer aspecto a destacar es el *carácter discrecional* con que el Poder Ejecutivo maneja la cobertura sobre los menores de 18 años. *La discrecionalidad a la hora de resolver el criterio y el momento en el que se dan los aumentos en las Asignaciones, los topes y las actualizaciones del Mínimo No Imponible de Ganancias, definen una situación que permanentemente altera el ingreso de las familias.* Por cierto, esta situación es particularmente importante en sectores sociales de menores ingresos cuestionando el carácter de *“garantía de ingresos” que estos programas buscan obtener*. Esto se observa tanto en la evolución del poder adquisitivo de la Asignación Universal por Hijo y las restantes Asignaciones especiales, como en el modo en que los trabajadores del Sistema Formal cambian permanentemente de trabajo, y por lo tanto se modifica el ingreso que perciben, o incluso llegando al extremo de dejar de cobrar todo tipo de beneficio. Las diferentes situaciones son el resultado del anárquico comportamiento de la evolución salarial, la fijación de los topes y las decisiones sobre la actualización del mínimo no imponible.

En relación al último aumento de la AUH, *la discrecionalidad define que el poder adquisitivo de la misma fuera hasta Mayo de \$156 (o sea un 13,3 % menos a los valores de \$180 en Octubre de 2009) y que a partir del aumento otorgado los valores suban de manera sustantiva durante el período electoral (a \$207 desde Junio) para volver a deprimirse para finales del 2013 y comienzos del 2014.*

De igual modo, el manejo discrecional de los topes determina que luego del último aumento vuelvan a la categoría más baja del sistema de Asignaciones Familiares los hijos de los trabajadores que habían sido expulsados en los últimos aumentos de Octubre de 2012.

La anarquía, la falta de equidad, la ausencia de universalidad y la discrecionalidad en un contexto inflacionario, revelan que las políticas vigentes en esta materia lejos de proponerse construir Derechos solo buscan compensar los lamentables efectos de un Modelo de Desigualdad.

Claudio Lozano

La Presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 22 de mayo del presente año anunció: un aumento de 1) la Asignación Universal por Hijo y Embarazo, 2) las Asignaciones Familiares por Hijo y por Hijo con Discapacidad, 3) las Asignaciones Especiales, 4) la elevación de los topes para su percepción. A continuación se detallan los alcances y características del anuncio y las implicancias efectivas de las novedades.

Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para protección Social

Las prestaciones del sistema no contributivo, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por embarazo (AUE), aumentaron un 35% pasando de \$340 a \$460 y se aplicará a partir del mes de Junio. El aumento es menor para la prestación destinada a hijos discapacitados, del 25%, al pasar de un valor actual de \$1.200 a \$1.500.

Cuadro N° 1: Aumento de la Asignación Universal por Hijo / Embarazo y Asignación Universal por hijo con Discapacidad para Protección Social.

	Actual	Anuncio	% de aumento
Por Hijo	\$ 340	\$ 460	35,3%
Hijo con Discapacidad	\$ 1.200	\$ 1.500	25,0%

Fuente: Elaboración Propia en base a anuncio presidencia.

Si se analiza la evolución de las prestaciones se observa que la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, incluyendo la actualización reciente, aumentaron nominalmente un 155,6% desde la creación de la medida en octubre 2009 a la actualidad. Mientras que la Asignación por Discapacidad en el mismo período lo hizo un 108,3%. Ahora bien, en términos reales se observa que desde el anuncio de la AUH en adelante se experimenta una caída contante del poder adquisitivo, incluso a pesar de los aumentos otorgados en el período: particularmente un mes antes de la nueva actualización, a mayo del 2013, la AUH era inferior en un 13,3% con respecto a los \$180 iniciales y la prestación por hijo con discapacidad había descendido un 23,5%. El aumento que regirá a partir de Junio del presente año, permite recuperar e incluso incrementar el poder adquisitivo de la AUH (y en el caso de la prestación por discapacidad apenas incrementarlo sin superar el nivel inicial), la AUH que en términos nominales pasa a ser de \$460, a valores del año 2009 significan \$207,5 y la asignación por hijos con discapacidad será de \$1.500, que términos reales implican \$676,6. Sin embargo, el efecto corrosivo que implica el incremento de precios comienza a retroceder paulatinamente los valores de ambas prestaciones. Si sostenemos como supuesto, la inflación experimentada durante el año 2012 para los dos años subsiguientes, de no mediar una nueva actualización, se observa que la AUH volverá a los \$180 iniciales en el mes de febrero del año 2014 denotando a partir de allí un nuevo período de deterioro real.

Cuadro N°2: Evolución nominal y real de la Asignación Universal por Hijo / Embarazo y Asignación Universal por hijo con Discapacidad para Protección Social.

	Evolución Nominal		Evolución real	
	Hijo y Embarazo	H Discapacidad	Hijo y Embarazo	H Discapacidad
oct-09	\$ 180,0	\$ 720,0	\$ 180,0	\$ 720,0
oct-10	\$ 220,0	\$ 880,0	\$ 175,0	\$ 700,2
oct-11	\$ 270,0	\$ 1.080,0	\$ 173,8	\$ 695,0
oct-12	\$ 340,0	\$ 1.200,0	\$ 175,8	\$ 620,6
may-13	\$ 340,0	\$ 1.200,0	\$ 156,1	\$ 550,9
Evolución Oct 09 - May 13	88,9%	66,7%	-13,3%	-23,5%
Proyección para el resto del año -supuesto de inflación constante anual del 23,4% para el 2013 y 2014-				
Junio 2013 (último anuncio)	\$ 460,0	\$ 1.500,0	\$ 207,5	\$ 676,6
dic-13	\$ 460,0	\$ 1.500,0	\$ 187,8	\$ 612,4
feb-14	\$ 460,0	\$ 1.500,0	\$ 180,9	\$ 589,9
Evolución Oct 09 - Jun 13	155,6%	108,3%	15,3%	-6,0%
Evolución Oct-09 a Feb-14	155,6%	108,3%	0,5%	-18,1%

Fuente: Elaboración propia en base a pauta inflacionaria alternativa.

El carácter discriminatorio del anuncio

Asignación por Hijo y por Hijo con Discapacidad del Sistema Contributivo

En relación a los trabajadores formales, se aumentó un 35% el primer tramo de ingresos, pasando la Asignación por Hijo y Prenatal de \$340 a \$460. Para este conjunto de asignaciones el aumento regirá a partir del mes de Julio, en lugar de hacerlo a partir de Junio como en el caso del sistema no contributivo. *Las Asignaciones de los tramos restantes aumentaron decrecientemente del 28% al 22%.*

Cuadro N° 3: Aumento de la Asignación por Hijo de los trabajadores formales por tramo de ingresos.

Tramos AA por Hijo y prenatal	Actual	Anuncio	% de aumento
I	\$ 340	\$ 460	35,3%
II	\$ 250	\$ 320	28,0%
III	\$ 160	\$ 200	25,0%
IV	\$ 90	\$ 110	22,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Discurso presidencial del 22 de mayo de 2013

Por su parte la Asignación por Hijo con Discapacidad también experimentó un aumento pero el mismo fue de menor magnitud. La Asignación más alta que perciben aquellos trabajadores formales con menores ingresos, se incrementó un 25% pasando de \$1.200 a \$1.500. El segundo y tercer tramo tuvieron una actualización del 22% y 20%, respectivamente.

Cuadro N° 4: Aumento de la Asignación por Hijo de los trabajadores formales por tramo de ingresos.

Tramos AA por Hijo con discapacidad	Actual	Anuncio	% de aumento
I	\$ 1.200	\$ 1.500	25,0%
II	\$ 900	\$ 1.100	22,2%
III	\$ 600	\$ 720	20,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Discurso presidencial del 22 de mayo de 2013

Interesa a fin de dimensionar la magnitud del aumento, exponer la evolución nominal y real de la Asignación por Hijo y por Discapacidad del máximo valor establecido para la “zona general” desde 1996, cuando se crea la ley de Asignaciones Familiares vigente, a esta parte.

Cuadro N°5: Evolución nominal y real de la Asignación por Hijo y por Hijo con discapacidad.

Años	Nominal		Real	
	Hijo	Hijo con Discapacidad	Hijo	Hijo con discapacidad
1996	\$ 40,0	\$ 160,0	\$ 40,0	\$ 160,0
sep-04	\$ 40,0	\$ 160,0	\$ 27,0	\$ 107,8
oct-04	\$ 60,0	\$ 240,0	\$ 40,3	\$ 161,1
dic-06	\$ 60,0	\$ 240,0	\$ 32,4	\$ 129,5
ene-07	\$ 72,0	\$ 288,0	\$ 38,3	\$ 153,1
oct-07	\$ 100,0	\$ 400,0	\$ 44,6	\$ 178,4
sep-08	\$ 135,0	\$ 540,0	\$ 60,2	\$ 240,9
oct-09	\$ 180,0	\$ 720,0	\$ 56,4	\$ 225,7
oct-10	\$ 220,0	\$ 880,0	\$ 54,9	\$ 219,5
oct-11	\$ 270,0	\$ 1.080,0	\$ 54,5	\$ 217,9
oct-12	\$ 340,0	\$ 1.200,0	\$ 55,1	\$ 194,5
jul-13	\$ 460,0	\$ 1.500,0	\$ 63,9	\$ 208,4
dic-13*	\$ 460,0	\$ 1.500,0	\$ 58,9	\$ 192,0
1996-julio 2013	1050,0%	837,5%	59,8%	30,3%
1996-diciembre 2013	1050,0%	837,5%	47,2%	20,0%

*Proyección sosteniendo constante la pauta inflacionaria.

Fuente: Elaboración propia en base a pauta inflacionaria alternativa.

Como se observa de la información presentada, desde el inicio del sistema hasta septiembre del año 2004 rigió el congelamiento de los valores y las mismas experimentaron una pérdida de su poder de compra superior al 30%. A partir de allí, los valores de ambas prestaciones han tenido nueve actualizaciones que recorren el resto de los años (con excepción del año 2005 en el cual no se experimentó ninguna actualización) permitiendo la recuperación de poder adquisitivo que, recién en octubre 2007, alcanza los valores iniciales –correspondientes al año 1996-, cuando tiene lugar el tercer aumento. De allí en más la evolución real de las prestaciones presentan fluctuaciones pero en todos los casos se sitúan, en términos reales, por arriba de los valores de 1996.

Asimismo interesa mencionar que la Asignación por Discapacidad y la Asignación por Hijo no evolucionaron de igual manera, así como tampoco la evolución fue análoga entre los diversos tramos de cada Asignación.

A continuación se presenta la evolución, en términos nominales y reales de las prestaciones por hijo e hijo con discapacidad correspondientes a cada uno de los tramos de ingresos del Sistema de Asignaciones Familiares.

Cuadro N° 6: Evolución de los aumentos de según tramo y tipo de asignación. Años 1996 a 2013.

Categorías	1996-2004	2004-enero 2007	Enero-Octubre 2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Hijo									
4°	50,0%	20,0%	38,9%	35,0%	33,3%	22,2%	22,7%	25,9%	35,3%
3°	50,0%	20,0%	38,9%	36,0%	33,3%	22,1%	22,9%	22,5%	28,0%
2°	50,0%	20,0%	38,9%	36,0%	41,2%	15,6%	22,5%	17,6%	25,0%
1°									22,2%
Hijo con discapacidad									
3°	50,0%	20,0%	38,9%	35,0%	33,3%	22,2%	22,7%	11,1%	25,0%
2°	50,0%	20,0%	38,9%	35,0%	33,3%	22,2%	22,7%	11,1%	22,2%
1°	50,0%	20,0%	38,9%	35,0%	33,3%	22,2%	22,7%	11,1%	20,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

De esta manera, se puede observar que mientras en el período que recorre los años 1996 al 2011 el porcentaje de aumento entre tramos y entre las asignaciones por hijo y por hijo con discapacidad evolucionaba de forma similar –con excepción del año 2009 en el cual la categoría más alta aumenta más que el resto pero que luego se compensa con la menor evolución de la misma en el año siguiente-. Sin embargo, estas relaciones constantes se alteran a partir de los últimos 2 aumentos, 2012 y 2013:

- 1) por un lado, la prestación por discapacidad cae en relación a la prestación por hijo para cada uno de los tramos,
- 2) la Asignación por Hijo experimenta porcentajes de aumentos superiores en los tramos de menores ingresos y caen gradualmente hacia los tramos más altos.

Conviene hacer mención aquí, que estamos evaluando las evoluciones de categorías en las cuales se insertan los trabajadores que perciben la prestación correspondiente. Sin embargo, estas categorías pueden estar más o menos pobladas conforme a la evolución de los salarios y por lo tanto, considerando esta estructura de evoluciones dispares habida hace dos años, es posible observar que se acrecienta la reducción del salario indirecto (o familiar) a medida que se experimenta tendencias favorables en el conjunto de los trabajadores con carga de familia.

Esta situación queda expuesta cuando puesta en práctica la reforma hacia finales del año 2012 que, a su vez, estipulaba un incremento del 25,9% para la categoría de menores salarios –que a partir de la reforma incorpora al ingreso familiar como nuevo parámetro de escala- se produce un reordenamiento al interior del esquema de asignaciones familiares según tramos de ingreso, de manera tal que pierde importancia en términos de cobertura el tramo de menores ingresos que paga la asignación más alta. De esta manera, el aumento anterior anunciado en una magnitud del orden del 26% - porque hacía referencia a la categoría más baja- resulta ser un aumento medio de la

prestación de apenas 8,5%. El acotado alcance del aumento del año pasado se debió a que la reforma corrió como parámetro al salario y en su lugar ubicó a los ingresos de todo el grupo familiar, cuestión que hizo aumentar los ingresos contemplados en cada uno de los hogares por encima de los aumentos previstos para cada uno de los tramos. En otros términos, sin necesidad de mediar un aumento de salarios, los mismos hijos de trabajadores pasaron mayormente a categorías más altas y por consiguiente percibían menores niveles de salario familiar. El sistema contributivo de asignaciones familiares de esta manera, permitió otorgar un aumento a la categoría más baja haciendo disminuir el resto y equilibrando sus cuentas.

Cuadro N° 7: Monto de las asignaciones familiares por hijo según tramos de ingresos. Evolución de la prestación media. Comparación período anterior y posterior al incremento anunciado en Septiembre 2012.

Octubre 2011 - Octubre 2012			Octubre 2012 - Junio 2012			Aumento
Tramos Salariales	Valores por Tramo	Distribución %	Tramos Ingreso del Grupo Familiar	Valores por Tramo	Distribución %	
I	\$ 270	42,6%	I	\$ 340	33,1%	25,9%
II	\$ 204	26,9%	II	\$ 250	22,7%	22,5%
III	\$ 136	30,5%	III	\$ 160	28,8%	17,6%
			IV	\$ 90	15,4%	-
Promedio	\$ 211,36	100,0%	Promedio	\$ 229,32	100,0%	8,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES.

En síntesis, esta situación de deterioro del salario familiar ocurre en la medida que se incrementan los salarios del conjunto de los trabajadores cubiertos puesto que se produce un ascenso en los tramos de ingresos y la correspondiente caída del salario familiar. En este marco, la única medida que evita esta situación es la actualización de los topes de cada una de las categorías de manera tal que el proceso de recuperación del salario no atente contra el mismo.

Y en particular, el último aumento a diferencia del anterior prevé un aumento de los topes de los tramos de ingresos que permite también aumentar la prestación media pagada por el sistema. Incluso, el tope de ingreso individual de \$7.000 y familiar de \$14.000 vigentes para la percepción de las asignaciones pasa a \$8.400 y \$16.800; como se muestra en el cuadro que se expone a continuación.

Cuadro N° 8: Cambios en los valores que componen cada categoría para la percepción de las Asignaciones Familiares.

Categorías	Hoy	Anuncio
------------	-----	---------

	Desde	Hasta	Desde	Hasta
IV	\$ 6.001	\$ 14.000	\$ 7.801	\$ 16.800
III	\$ 4.401	\$ 6.000	\$ 6.001	\$ 7.800
II	\$ 3.201	\$ 4.400	\$ 4.801	\$ 6.000
I	\$ 200	\$ 3.200	\$ 200	\$ 4.800

Fuente: Elaboración propia en base a anuncio presidencial del 22 de mayo de 2013.

De esta manera, el incremento de cada uno de los tramos anunciados (del 35,5% para el tramo más bajo, del 28% para el II, del 25% para el III y del 22,2% para el más alto) implica que reordenamiento de los niños cubiertos por cada uno de los tramos signifique un incremento de la prestación media del 44,6%.

Cuadro N ° 9: Monto de las asignaciones familiares por hijo según tramos de ingresos. Evolución de la prestación media. Comparación período anterior y posterior al incremento anunciado en Mayo 2013.

Octubre 2012 - Junio 2012			A partir de Julio 2013			Aumento
Tramos Ingreso del Grupo Familiar	Valores por Tramo	Distribución %	Tramos Ingreso del Grupo Familiar	Valores por Tramo	Distribución %	
I	\$ 340	33,1%	I	\$ 460	47,4%	35,3%
II	\$ 250	22,7%	II	\$ 320	18,9%	28,0%
III	\$ 160	28,8%	III	\$ 200	18,0%	25,0%
IV	\$ 90	15,4%	IV	\$ 110	15,8%	22,2%
Promedio	\$ 229	100,0%	Promedio	\$ 332	100,0%	44,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES.

Por su parte, las Asignaciones Especiales a partir del anuncio aumentaron nominalmente un 25%, salvo en el caso de la Asignación por cónyuge que lo hizo un 143,9%.

Cuadro N°10: Aumento del valor de las Asignaciones Familiares Especiales.

AA	Actual	Anuncio	% de aumento
Nacimientos	\$ 600	\$ 750	25,0%
Adopción	\$ 3.600	\$ 4.500	25,0%
Matrimonio	\$ 900	\$ 1.125	25,0%
Cónyuge	\$ 41	\$ 100	143,9%

Fuente: Elaboración propia en base a Discurso presidencial del 22 de mayo de 2013

Este aumento es la mayor novedad del anuncio ya que las Asignaciones Especiales vienen incrementándose a un ritmo notablemente menor al de las Asignaciones por Hijo. Concretamente mientras estas últimas desde el año '96 a esta parte han crecido en términos nominales 1.050%, las Asignaciones Especiales lo hicieron entre un 275% y

un 30% dependiendo el caso. *De hecho las Asignaciones que se aumentarán no veían modificar su monto desde el 2006.* A continuación se expone la evolución nominal y real de cada una de las Asignaciones Especiales.

Comenzando por la evolución de la Asignación por Nacimiento, el cuadro muestra que el poder de compra de los \$200 otorgados en 1996, había disminuido casi hasta la mitad en octubre 2006 (\$109) justo antes que se dieran el primer aumento. Luego el valor se recuperó, pero viene cayendo desde septiembre 2009. En julio cuando se aumente a \$750 el verdadero poder de compra en relación al año 1996 será de apenas \$104, y a diciembre, de no mediar nuevos aumentos, de \$96.

Cuadro N°11: Evolución nominal y real de la Asignación por Nacimiento.

AÑOS	NACIMIENTO	
	Evolución Nominal	Evolución real
oct-96	\$ 200	\$ 200,0
oct-06	\$ 200	\$ 109,7
nov-06	\$ 400	\$ 217,9
ago-08	\$ 400	\$ 145,7
sep-08	\$ 600	\$ 215,5
sep-09	\$ 600	\$ 189,9
oct-09	\$ 600	\$ 188,1
oct-10	\$ 600	\$ 149,6
oct-11	\$ 600	\$ 121,0
oct-12	\$ 600	\$ 97,3
jul-13	\$ 750	\$ 104,2
dic-13	\$ 750	\$ 96,0
Evolución punta a punta	275,0%	-52,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

La misma dinámica es posible analizar en el caso de la Asignación por adopción. En Julio cuando se opere el aumento el poder de compra de los \$4. 500, será de apenas \$625 a precios del '96. Al finalizar el año se trata de una pérdida del 52% del valor de la Asignación.

Cuadro N°12: Evolución nominal y real de la Asignación por Adopción.

ADOPCIÓN

AÑOS	Evolución Nominal	Evolución real
oct-96	\$ 1.200	\$ 1.200,0
oct-06	\$ 1.200	\$ 658,3
nov-06	\$ 2.400	\$ 1.307,4
ago-08	\$ 2.400	\$ 874,1
sep-08	\$ 3.600	\$ 1.293,1
sep-09	\$ 3.600	\$ 1.139,7
oct-09	\$ 3.600	\$ 1.128,4
oct-10	\$ 3.600	\$ 897,8
oct-11	\$ 3.600	\$ 726,2
oct-12	\$ 3.600	\$ 583,6
jul-13	\$ 4.500	\$ 625,3
dic-13	\$ 4.500	\$ 575,9
Evolución punta a punta	275,0%	-52,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Asimismo, se observa que pese al aumento nominal de 275% de la asignación por matrimonio, el proceso inflacionario lleva a que el valor real del reciente aumento que en términos nominales es de \$1.125, es hoy equivalente a precios de 1996 a \$156.

Cuadro N° 13: Evolución nominal y real de la Asignación por Matrimonio.

AÑOS	MATRIMONIO	
	Evolución Nominal	Evolución real
oct-96	\$ 300	\$ 300,0
sep-04	\$ 300	\$ 202,2
oct-04	\$ 300	\$ 201,4
oct-06	\$ 300	\$ 164,6
nov-06	\$ 600	\$ 326,9
ago-08	\$ 600	\$ 218,5
sep-08	\$ 900	\$ 323,3
sep-09	\$ 900	\$ 284,9
oct-09	\$ 900	\$ 282,1
oct-10	\$ 900	\$ 224,4
oct-11	\$ 900	\$ 181,5
oct-12	\$ 900	\$ 145,9
jul-13	\$ 1.125	\$ 156,3
dic-13	\$ 1.125	\$ 144,0
Evolución punta a punta	275,0%	-52,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Finalmente, en lo que hace a las Asignaciones Especiales se encuentra el caso de la Asignación por Ayuda Escolar que *presenta la peor situación en materia de deterioro de su poder adquisitivo*. La misma fue aumentada una vez en septiembre 2008 cuando

paso de \$130 a \$170. De hecho es la única Asignación Espacial que no sufrió un aumento en el último anuncio, en cambio se brindará un monto por ayuda escolar excepcional y por única vez. Como consecuencia de los procesos descritos, el poder adquisitivo de los \$130 de 1996 es de apenas hoy de \$23 y será de \$21 al mes de Diciembre de no mediar un nuevo aumento (es decir, una caída del 83,3% con respecto a su nivel inicial).

Cuadro N° 14: Evolución nominal y real de la Asignación por Matrimonio.

AÑOS	AYUDA ESCOLAR	
	Evolución Nominal	Evolución real
oct-96	\$ 130	\$ 130,0
ago-08	\$ 130	\$ 47
sep-08	\$ 170	\$ 61,1
jul-13	\$ 170	\$ 23,6
dic-13	\$ 170	\$ 21,8
Evolución punta a punta	30,8%	-83,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Anses.

Lo recientemente analizado pone en evidencia que los aumentos anunciados en materia de Asignaciones Especiales, no han logrado compensar la importante pérdida del poder adquisitivo por el bajo ritmo de actualización.

Novedades en relación a la cobertura

La única referencia acerca de modificaciones en relación a la cobertura del esquema vigente de asignación familiar por hijo estuvo circunscripto al efecto que sobre la misma tiene la elevación de los topes para la percepción de las Asignaciones Familiares. Según las palabras de la presidenta la cobertura del sistema contributivo pasará de 3,3 millones a 4,0 millones, es decir casi 700 mil nuevos receptores: “Estamos igualando los topes con los de ganancias, con lo cual el trabajador o recibe directamente por el Estado la Asignación o la deducción porque pasa el tope por Ganancia, con lo cual ningún trabajador ni ningún chico queda sin cobertura, ya sea porque la recibe del Estado o porque se la deducen de Ganancias y por lo tanto es de estricta justicia”.

Lo inexplicable de las palabras de la presidenta consiste en que la realidad denota un alcance muy distinto al que surge de sus afirmaciones. Para ello, presentamos a continuación la cobertura del conjunto regímenes vigentes que tiene como objetivo el pago de un salario familiar o la consideración de algún “beneficio” en con concepto de la carga de familia correspondiente a la existencia de un hijo.

Cuadro N° 15: Cobertura del sistema de Asignaciones Familiares post suba de topes anunciada.

TIPO DE COBERTURA	POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS	PORCENTAJES
TOTAL MENORES DE 18 AÑOS	12.333.747	100,0%
AAFF Nacionales*	3.815.319	30,9%
Deducciones del Impuesto a las ganancias	543.203	4,4%
AAFF Gobierno Nacional	231.000	1,9%
AAFF Gobierno Provincial	1.358.136	11,0%
Cobertura sub-TOTAL	5.947.658	48,2%
AUH	3.368.726	27,3%
Cobertura AAFF + AUH	9.316.384	75,5%
Excluidos del sistema de AAFF	3.017.363	24,5%
Pensiones no contributivas para madres de 7 y más hijos	1.051.667	8,5%
Ciudadanía Porteña (marzo 2012)	101.599	0,8%
Cobertura Total AAFF + AUH + Pensiones + Ciudadanía Porteña	10.469.650	84,9%
TOTAL DE EXCLUIDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	1.864.097	15,1%

*Estimación propia en base a la información oficial brindada a partir del discurso presidencial.

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

En concreto sobre el estado actual de la cobertura de la Asignación Familiar por hijo es posible afirmar que:

- 1) El cuadro de cobertura actual es producto a la acción de un conjunto de esquemas y regímenes disímiles. No existe un Sistema Integral respecto a esta prestación social.

- 2) La fragmentación enunciada en el cuadro anterior abre lugar a la diferenciación en las condiciones de acceso e incluso en los montos pagados por cada uno de los subsistemas. Concretamente de los esquemas vigentes aquellos que pagan el mismo valor de asignación familiar –hoy en \$460- son sólo la categoría más baja del Sistema Nacional (ANSES), la AUH, las correspondientes a los trabajadores del gobierno Nacional y de aquellas provincias y municipios que por voluntad del poder ejecutivo provincial equiparen los valores al régimen nacional. Para dar algunos ejemplos: la provincia de La Rioja paga como monto máximo una asignación por hijo de \$90, en Chaco \$210, en Santiago del Estero \$258, en CABA \$270, en Santa Fe \$112, en Mendoza y Tucumán \$220 y en el resto de la provincias que con anterioridad del último aumento estaban equiparadas, como es el caso de Buenos Aires y Entre Ríos, se inicia un nuevo desfasaje hasta que las inciertas actualizaciones locales lo resuelvan. En concreto, pese a los intentos de equiparar valores de algunas provincias, no existe mecanismo automático alguno que lo sostenga por la sencilla razón de que se tratan de diferentes regímenes. A lo anterior se suman, las discriminaciones correspondientes a los hijos de los trabajadores que se ubican en los tramos más altos del sistema contributivo (a pesar de que cuenten con ingresos familiares apenas superiores a los \$4.800 y sin consideración acerca de las necesidades de gastos de ese hogar) y en las exenciones contempladas por hijo para el pago al impuesto a las ganancias, en estos casos la asignación familiar por hijo es muy inferior a los \$460 y de manera inversa al criterio de progresividad, paga más a quienes más ingresos perciben¹. El cuadro heterogéneo de cobertura se expresa además en el hecho de que en el esquema del impuesto a las ganancias, la posibilidad de deducir la caga de familia por hijo se extiende hasta los 24 años de edad, por encima de los 18 años correspondientes a la asignación familiar.
- 3) La cobertura total por lo tanto, se obtiene a partir de la sumatoria del conjunto de subsistemas que como resultado de una articulación inexacta entre los mismos, en términos de universalidad, dejan afuera a tres millones de niños, niñas y adolescentes, es decir el 24,5% de la población con edad menor a los 18 años. Considerando los programas destinados a la asistencia social de hogares con presencia de hijos o niños menos de 18 años, la cobertura continúa dejando al

¹ Estimación sobre las deducciones por hijo que realizan las personas que tributan el Impuesto a las Ganancias según tramos de ganancia neta.

Ganancia neta sujeta a impuesto		Alícuota	Deducción mensual por hijo
0	10.000	9	\$64,8
10.000	20.000	14	\$100,8
20.000	30.000	19	\$136,8
30.000	60.000	23	\$165,6
60.000	90.000	27	\$194,4
90.000	120.000	31	\$223,2
120.000		35	\$252,0

15% sin acceso a una asignación. Magnitudes éstas, muy lejanas al mundo de la “estricta justicia” expresado en el discurso oficial.

El universo excluido tiene que ver, como lo mencionamos recién, con la permanencia de un conjunto de regímenes diversos pero también obedece al fracaso de la incorporación del régimen no contributivo, la AUH. Si bien extendió la cobertura, desde el diseño del mismo, se evitó alcanzar la universalidad del sistema.

Si bien, con anterioridad a la AUH, las familias con hijos que se desempeñan en el mercado laboral informal, que son desocupados, que monotributan o son autónomos, o que trabajan en el sistema carcelario, no cumplían con las condiciones para percibir una asignación familiar por hijo, este universo fue cubierto sólo parcialmente por la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Veamos muy brevemente a qué categorías incluye y cuáles quedan afuera: la AUH cubre a los hijos de los trabajadores desocupados, trabajadores informales siempre y cuando perciban un Salario inferior al Mínimo Vital y Móvil, trabajadoras del régimen doméstico con las mismas restricciones salariales y monotributistas sociales. En cualquier caso los hijos y los padres deben ser argentinos o poder demostrar que habitan en el país por un lapso mayor a 3 años. Como contracara de la inclusión encontramos que quedan excluidos:

- los trabajadores que tributan al régimen de autónomos –salvo que tributen impuesto a las ganancias-
- los monotributistas (excepto los monotributistas sociales),
- quienes declaren tener un salario superior al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM)
- los receptores de algún plan o programa nacional, provincial o municipal a pesar de que el mismo atienda situaciones sociales distintas que la carga de familia,
- a partir del quinto hijo de las familias incluidas en la AUH
- quienes cumpliendo con los requisitos para ingresar a la AUH, tengan hijos que asistan a establecimientos educativos de gestión privada que los controles de ANSES consideren con cuota altas
- quienes por cuestiones de diversa índole no puedan completar los controles de salud y educación
- los privados de libertad,
- los migrantes que no tengan residencia legal de al menos 3 años,
- aquellos que no tengan DNI, etc.
-

Ahora bien, sobre quienes se han logrado constituirse en receptores es posible analizar algunos casos a partir de los cuales terminan perdiendo o siendo suspendidos de la Asignación Universal. En relación al límite del SMVM se encuentra que en 2011 – único dato disponible- el 20% de los titulares fueron dados de baja por declarar ante la ANSES que contaban con un ingreso superior a tal límite.² Poniendo en paréntesis el análisis sobre el límite del SMVM, interesa preguntarse si dada la forma en que ha sido diseñada la pregunta (ver a continuación) quienes fueron dados de baja realmente no cumplían con los requisitos para ser receptores de la AUH:

² http://www.aset.org.ar/documentos_pdf/1_LautaroLafleur_MTESS.pdf

Figura N° : Extracto de la Libreta de la AUH.

Condicion Laboral:			
Formal	<input type="checkbox"/>	Informal	<input type="checkbox"/>
Cuenta Propia	<input type="checkbox"/>	Relacion de Dependencia	<input type="checkbox"/>
Desempleado	<input type="checkbox"/>	Servicio Domestico	<input type="checkbox"/>
Si Trabaja en el mercado Informal, o en el servicio Domestico, Indicar si el sueldo es menor que el salario Mínimo, Vital y Movil:			
	SI	<input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
	Fecha		
	<input type="text"/>		

Fuente: ANSES.

Por otra parte como la AUH contempla condicionalidades, este también es motivo de suspensión del pago de la prestación. Concretamente en julio 2012, 208.655³ casos fueron suspendidos por no haber presentado la libreta. Estos dos ejemplos analizados de forma ilustrativa conforman parte de la explicación del alto nivel de expulsión de los receptores de la AUH.

A partir de lo anterior y lo presentado a continuación es posible observar que la incorporación de la AUH al multi-esquema de carácter contributivo no puede ni tiene como fin saldar los “vacíos” en materia de cobertura, tan sólo planteó una extensión de la prestación a los sectores identificados desde ANSES como los mayor vulnerabilidad social en un contexto social complejo, como lo fue el escenario del año 2009 en términos políticos y sociales. Un dato elocuente de ello, es que a pesar de haber transitado un año como el 2012 signado por un profundo deterioro en los indicadores laborales y que acumula un incremento en la informalidad laboral que toma fuerza desde inicios del 2011, se observa una continua salida de receptores de la AUH (con excepción de lo ocurrido durante el mes de junio en el cual se verifica un aumento importante): durante los meses de febrero a mayo del año 2012, se expulsaron 435.389 chicos de la AUH. En concreto, luego de más de tres años de AUH, la cantidad de chicos cubiertos hoy (a mayo 2013) es inferior a la inicial en 75 mil receptores.

³ ANSES, Nota DGDNyP N° 618/12.

Cuadro N ° 16: Evolución de los receptores de la AUH. Diciembre 2009 – Mayo 2013.

	Cantidad de chicos cubiertos por la AUH	Evolución
dic-09	3.443.909	
dic-10	3.527.627	83.718
dic-11	3.523.303	-4.324
ene-12	3.528.749	5.446
feb-12	3.517.143	-11.606
mar-12	3.483.410	-33.733
abr-12	3.132.808	-350.602
may-12	3.093.360	-39.448
jun-12*	3.424.456	331.096
may-13**	3.368.726	-55.730
Mayo 2013 a Diciembre 2009		-75.183

*Último dato disponible.

**Según el discurso presidencial sobre el anuncio del aumento de \$460 de la AUH.

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Exclusiones e inclusiones debido a la articulación espasmódica entre el Sistema Contributivo de AAFP y la cobertura a través del Impuesto a las ganancias (MNI).

Como anteriormente mencionamos el mayor margen de exclusión tiene lugar en los segmentos de mayor vulnerabilidad de los trabajadores (como aquellos trabajadores informales que ganan por encima del salario mínimo, los monotributistas de bajos ingresos, inmigrantes sin residencia, receptores del algún plan social, etc.). Lo llamativo del discurso oficial es que a pesar de la dimensión que adquiere el grado de exclusión anterior, desde la perspectiva oficial no sólo se evita su resolución sino que directamente se invisibiliza.

Esto quedó expuesto con claridad cuando en ocasión al anuncio del último aumento, la presidenta argumenta que como consecuencia de la incorporación de 694 mil nuevo receptores por el aumento del tope salarial del último tramo, se llegaría a una situación de “estricta justicia” en la cual “ningún trabajador y ningún chico queda sin cobertura”. Es decir, que desde el gobierno la única *zona gris* que presentaba la cobertura del pseudo-sistema de asignaciones familiares consistía en los hijos de los trabajadores que se debaten entre el tramo IV –el de mayores salarios- del sistema contributivo y los que tributan impuesto a las ganancias y deducen por carga familiar.

Aunque efectivamente allí existe una zona gris de exclusión e inclusión, que cabe analizar en detalle como haremos a continuación, es preciso resaltar que ***no es la única circunstancia en materia de cobertura que necesita ser atendida***. De todos modos resulta relevante comprender lo que sucede en esta franja de trabajadores puesto que, a pesar de su menor magnitud, se inscribe en un cuadro general como ***una expresión más de las consecuencias de la voluntad oficial de permanecer con un cuadro fragmentado y heterogéneo compuesto por multiplicidad de sistemas en lugar de avanzar hacia a la verdadera y efectiva universalización de las asignaciones familiares***.

Por esta razón es que para comprender lo que sucede con la cobertura de las asignaciones familiares por hijo es preciso evaluar los efectos que produce la relación dinámica entre el aumento del salario, los topes máximos de salarios para el derecho de una asignación por hijo y la evolución del salario mínimo no imponible para el pago de impuesto a las ganancias. Estas tres variables tienen comportamientos diferentes aunque conllevan cierto nivel de vinculación y autonomía a la vez.

Esto significa que a pesar de no encontrarse, en términos formales, un mecanismo de determinación entre el tope de asignaciones familiares con respecto al mínimo no imponible, en la práctica suelen –o debieran- acomodarse para no generar desfasajes en el salario y en la cobertura de asignaciones familiares o el salario indirecto. A su vez, es la evolución salarial la que en definitiva impulsa a revisar los niveles de los topes y del mínimo no imponible de ganancias.

Por esta razón es que a continuación presentamos los escenarios posibles debidos a la interacción de estas variables. Para realizarlo de manera estilizada es posible delimitar dos vías mediante las cuales se producen procesos de inclusión / exclusión de la población infanto-juvenil al Sistema de Asignaciones Familiares o en su defecto, al acceso de un “beneficio” originado a partir de la presencia de niño en el grupo familiar, a saber:

- 1) ***Mecanismos de Inclusión***: Se dan a partir de la incorporación de niños/as y adolescentes al cobro de las asignaciones familiares por hijo o frente situaciones de exención para el pago de impuesto a las ganancias.
 - a) ***Inclusión Progresiva***: En este escenario la incorporación de chicos al sistema está asociado con el aumento de los topes salariales máximos. De esta manera aquellos trabajadores que superaban los mismos y no accedían al cobro de la prestación en una situación previa acceden al cobro del salario familiar.
 - b) ***Inclusión regresiva***: Este es el caso que agrupa al conjunto de trabajadores con niños que como resultado de la recuperación del poder adquisitivo y el estancamiento del mínimo no imponible, alcanzan niveles salariales que lo superan debiendo tributar en concepto de ganancia el impuesto correspondiente. En este escenario se plantea una doble cuestión, ya que por un lado, el ingreso a una categoría del impuesto a las ganancias *implica una pérdida de salario* también pero al mismo tiempo la contemplación de una

deducción por carga de familia, en este caso, de un hijo permite el acceso a un tipo de “beneficio” por ello.

2) **Mecanismos de Exclusión:** Los mismos se originan en la medida que la dinámica salarios – topes- mínimo no imponible excluya a niños/as y adolescentes del cobro de las asignaciones familiares por hijo o de los “beneficios” que tienen origen en la carga de familia por hijo en forma de deducción para tributar el pago de impuesto a las ganancias.

a) **Exclusión Progresiva:** Este escenario se presenta en los períodos en el que aumenta el nivel delimitado por el mínimo no imponible para un soltero sin hijos por encima del tope máximo del pago de las asignaciones familiares (rango I). La exclusión se da porque los trabajadores con salarios superiores al tope máximo del sistema de AAFP pero inferiores al nuevo mínimo dejan de tributar ganancias y con ello dejan de percibir aquella “exención” que impuesto preveía por hijo. Sin embargo, lo contradictorio es que en estos casos la exclusión se ve compensada por un aumento del salario compuesto por aquel ingreso que previamente iba al pago del impuesto (pago éste cuya magnitud estaba restringida por la presencia de un hijo).

1. Variante: Este escenario se da no sólo cuando aumenta oficialmente el mínimo para solteros sino que también tiene lugar una situación de exclusión progresiva cuando el mínimo no imponible del trabajador aumenta por condiciones extras a la presencia de un hijo en grupo familiar (como puede ser la deducción por cónyuge, por la contratación de servicio doméstico y otras situaciones que hagan incrementar el mínimo no imponible). En estos casos los trabajadores con salarios que superan el tope máximo y por lo tanto no reciben asignación familiar pero al mismo tiempo no tributan ganancias por la presencia de otras características del grupo familiar (ej. cónyuge) no pueden recibir ningún “beneficio” ni siquiera en el marco del impuesto a las ganancias por la existencia de un hijo menor de 18 años. Sin embargo, enmarcamos a esta situación como progresiva porque a pesar de la exclusión implica un aumento en términos salariales.

b) **Exclusión Regresiva:** Se presenta cuando por la evolución creciente del salario, un grupo de trabajadores supera el tope máximo del sistema de asignaciones familiares quedando excluido del cobro de la prestación que por consiguiente ocasiona una pérdida de salario.

Según la descripción, se puede observar que los mecanismos de exclusión o inclusión de carácter progresivo (porque implican mejoras salariales) son generados por políticas de intervención directa por parte del Poder Ejecutivo a partir de los aumentos relacionados con los topes de las asignaciones familiares y con el nivel mínimo salarial no imponible –a pesar que ellos tengan efectos inversos en relación a la incorporación de los hijos de los trabajadores-.

A partir de lo anterior, a continuación realizamos un detalle de las modificaciones realizadas desde el año 2007 clasificando el impacto en materia de inclusión o exclusión y en relación al resultado salarial.

Cuadro N ° 17: Detalle de los aumentos de los topes de las asignaciones familiares y del nivel del mínimo no imponible. Montos en pesos. Período 2007 – 2013.

Año	Meses	Mínimo no imponible Neto (Soltero)	Mínimo no imponible Bruto (Soltero)	Tope AAFP (salario bruto)	Situación de exclusión / inclusión	Tipo de exclusión / inclusión
2007	Enero	\$ 3.346,20	\$ 4.031,40	\$ 3.500,00	Exclusión en el segmento de los trabajadores que cobran entre \$3.500 y \$4.031	
	Octubre	\$ 3.346,20	\$ 4.031,40	\$ 4.000,00	Se incluye al segmento anterior por el aumento del tope a \$4.000	Inclusión Progresiva
2008	Enero	\$ 4.015,40	\$ 4.837,70	\$ 4.000,00	Exclusión en el segmento de los trabajadores que cobran entre \$4.000 y \$4.837	Exclusión Progresiva
	Septiembre	\$ 4.015,40	\$ 4.837,70	\$ 4.800,00	Se incluye al segmento anterior por el aumento del tope a \$4.800	Inclusión Progresiva
2009		\$ 4.015,40	\$ 4.837,70	\$ 4.800,00	Sin Aumento	Sin Aumento
2010	Julio	\$ 4.818,50	\$ 5.805,20	\$ 4.800,00	Exclusión en el segmento de los trabajadores que cobran entre \$4.800 y \$5.805	Exclusión Progresiva
2011	Enero	\$ 5.782,20	\$ 6.966,20	\$ 4.800,00	Exclusión en el segmento de los trabajadores que cobran entre \$5.805 y \$6.966	Exclusión Progresiva
	Octubre	\$ 5.782,20	\$ 6.966,20	\$ 5.200,00	Se incluye una parte del segmento excluido en los meses anteriores (entre los \$4.800 a los \$5.200) pero persiste una exclusión entre el tramo de \$5.200 a \$6.966	Inclusión Progresiva (en parte porque persiste exclusión)
2012		\$ 5.782,20	\$ 6.966,20	\$ 5.200,00	Sin Aumento	Sin Aumento
	Octubre	\$ 5.782,20	\$ 6.966,20	\$ 7.000,00	Se incluye al segmento anterior por el aumento del tope a \$7.000	Inclusión Progresiva
2013	Marzo	\$ 6.938,60	\$ 8.360,00	\$ 7.000,00	Exclusión en el segmento de los trabajadores que cobran entre \$7.000 y \$8.360	Exclusión Progresiva
	Julio	\$ 6.938,60	\$ 8.360,00	\$ 8.400,00	Se incluye al segmento anterior por el aumento del tope a \$8.400	Inclusión Progresiva

Fuente: Elaboración propia en base a datos a Anses –Infoleg-, AFIP.

Como se observa, se suceden períodos de inclusión y exclusión como resultados de la alternancia en los aumentos de una y otra variable analizada (topes y MNI). Concretamente, cada vez que se anuncia el aumento del mínimo no imponible y se mantiene inalterado el tope salarial, *opera un proceso de exclusión* como en los siguientes períodos: Enero a Septiembre del 2008; Julio 2010 a Octubre 2012 y desde Marzo a Julio del presente año. Como resultado del desfasaje, *se produce posteriormente el anuncio del aumento del tope máximo para el cobro de la asignación familiar por hijo, que revierte la exclusión generada* en el período inmediatamente anterior.

Detrás de estos movimientos generados por las medidas oficiales que modifican los niveles de ingresos de referencia (para AAFP y para ganancias) se encuentra la evolución de los salarios y los efectos, que insertos en el esquema vigente, ocasionan

sobre los mismos su tendencia ascendente. En otros términos, cuando el salario medio de los trabajadores del sistema formal sube, un conjunto de ellos pasa percibir un salario familiar (o en este caso en particular, una asignación familiar por hijo) inferior a la que venía recibiendo y otro conjunto de trabajadores ven reducir la magnitud del aumento producto de haber atravesado el umbral del mínimo no imponible para tributar el impuesto a las ganancias.

Por ello, es que decíamos anteriormente que es el salario el que impulsa la concreción de medidas como las anteriores, donde el Poder Ejecutivo tiene intervención directa - como los topes de las AAF y el MNI-, para compensar las situaciones regresivas que torno al salario se generan. Ahora bien, esta vinculación no es automática y especialmente en los últimos años se ha experimentado un rezago importante. A continuación presentamos la información anterior pero incorporando el comportamiento que ha tenido el salario.

Cuadro N° 18: Detalle de los aumentos de los topes de las asignaciones familiares, del nivel del mínimo no imponible y la evolución del salario. Montos en pesos. Período 2007 – 2013.

Meses	MNI	Tope AAFP	Salarios *	Situación de exclusión / inclusión del segmento de trabajadores que se debaten entre el tope de las AAFP y el MNI
Diciembre 2006	MNI > Tope AAFP -Zona de exclusión-			
Enero a Octubre 2007	0,00%	0,00%	19,20%	Exclusión e inclusión Regresiva (se mantiene la zona de exclusión y los topes y el MNI atentan contra el aumento salarial)
En Octubre 2007	0,00%	14,30%		Inclusión Progresiva (termina la zona de exclusión)
Octubre 2007 - Enero 2008	0,00%	0,00%	1,50%	Regresión Salarial en los segmentos donde salen del Sistema Contributivo y comienzan a tributar Impuesto a las Ganancias
En Enero 2008	20,00%	0,00%		Exclusión Progresiva (aumenta el salario de quienes antes tributaban ganancias pero quedan fuera de todo esquema asignación o deducción por hijo)
Enero a Septiembre 2008	0,00%	0,00%	26,10%	Exclusión e inclusión Regresiva (se mantiene la zona de exclusión y los topes y el MNI atentan contra el aumento salarial)
En Septiembre 2008	0,00%	20,00%		Inclusión Progresiva (termina la zona de exclusión)
Septiembre 2008 - Julio 2010	0,00%	0,00%	34,80%	Regresión Salarial en los segmentos donde salen del Sistema Contributivo y comienzan a tributar Impuesto a las Ganancias
En Julio 2010	20,00%	0,00%		Exclusión Progresiva (aumenta el salario de quienes antes tributaban ganancias pero quedan fuera de todo esquema asignación o deducción por hijo)
Julio 2010 - Enero 2011	0,00%	0,00%	12,90%	Regresión Salarial en los segmentos donde salen del Sistema Contributivo y comienzan a tributar Impuesto a las Ganancias + la permanencia de una Zona de Exclusión
En Enero 2011	20,00%	0,00%		Exclusión Progresiva -aumenta la zona de exclusión- (aumenta el salario de quienes antes tributaban ganancias pero quedan fuera de todo esquema asignación o deducción por hijo)
Enero a Octubre 2011	0,00%	0,00%	30,00%	Regresión Salarial en los segmentos donde salen del Sistema Contributivo y comienzan a tributar Impuesto a las Ganancias + la permanencia de una Zona de Exclusión
En Octubre 2011	0,00%	8,30%		Inclusión Progresiva (en parte porque persiste exclusión)
Octubre 2011 - Octubre 2012	0,00%	0,00%	31,80%	Regresión Salarial en los segmentos donde salen del Sistema Contributivo y comienzan a tributar Impuesto a las Ganancias + la permanencia de una Zona de Exclusión
En Octubre 2012	0,00%	34,60%		Inclusión Progresiva (termina la zona de exclusión)
Octubre 2012 - Marzo 2013	0,00%	0,00%	6,40%	Regresión Salarial en los segmentos donde salen del Sistema Contributivo y comienzan a tributar Impuesto a las Ganancias
En Marzo 2013	20,00%	0,00%		Exclusión Progresiva (aumenta el salario de quienes antes tributaban ganancias pero quedan fuera de todo esquema asignación o deducción por hijo)
Enero 2013 - Julio 2013	0,00%	0,00%	Evolución Nominal positiva indeterminada	Regresión Salarial en los segmentos donde salen del Sistema Contributivo y comienzan a tributar Impuesto a las Ganancias + la permanencia de una Zona de Exclusión
En Julio 2013	0,00%	20,00%		Inclusión Progresiva (termina la zona de exclusión)

*La evolución salarial presentada corresponde al índice RIPTE (Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables) Es el cociente entre la masa de remuneraciones sujeta a aportes con destino al SIPA y el total de trabajadores estables que figuran en las nóminas de las DDJJ presentadas por los empleadores. Trabajadores Estables son considerados los trabajadores dependientes que presentan una continuidad laboral de al menos 13 meses inmediatamente anteriores al mes informado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos a Anses –Infoleg-, AFIP.

Como se observa de lo anterior, a diciembre del año 2006 el nivel del mínimo no imponible superaba al tope máximo de las AAFF, determinando una franja de salario entre ambos niveles en la cual los trabajadores que la transitaban quedaban excluidos de todo tipo de prestación o “beneficio” por carga de familia. A partir de allí, la tendencia salarial creciente en términos salariales, produce que cada vez más trabajadores salgan del sistema contributivo de AAFF y se incorporen o no al esquema del impuesto a las ganancias, con el consiguiente impacto negativo en los niveles salariales. Por esta razón es que en Octubre del año 2007, se suben los topes de las AAFF al mismo nivel que el mínimo no imponible (\$4.000) de manera tal de contemplar mediante el sistema contributivo a los trabajadores excluidos.

Aquí se puede observar ya, que el aumento salarial desde Diciembre 2006 hasta Octubre del 2007 fue del 19,2% mientras que el incremento concretado a partir del octubre 2007 fue del 14,3%. En este sentido, toda vez que el salario corra por encima del tope máximo para la percepción de asignaciones familiares del sistema contributivo suceden dos cuestiones: 1) cada vez mayor cantidad de trabajadores se agolpan sobre los tramos más altos del sistema y cobran por ello menor salario familiar por hijo y 2) salen del sistema de salario familiar y entran al pago de impuestos a las ganancias si ambos límites están equiparados o quedan excluidos si existe un desfase entre ambos.

Situaciones como la anterior suceden a lo largo de todo el período que analizamos y es lo que está detrás de cada uno de los aumentos del 20% anunciados en los niveles del mínimo no imponible, ej.: Enero 2008 (que arrastraba el aumento salarial del 19,2% más el 1,5% del segundo período), en Julio 2010 (que acumulaba un aumento salarial del 26,1% anterior al aumento del tope de AAFF y del 34,8% posterior al mismo), en Enero 2011 (con un incremento del 12,9%), en Marzo 2013 (con un aumento salarial 30%, del 31,8% -previo a los aumentos de los topes de AAFF-y del 6,4% posterior). Como se puede apreciar el aumento del MNI y de los topes de las AAFF van muy detrás del aumento salarial: en el período comprendido entre enero 2007 y marzo 2013, mientras el salario creció un 323,6% en términos nominales, el mínimo no imponible lo hizo en un 107,4% y el tope máximo de las asignaciones familiares contributivas en un 100%. Por esta razón, como demuestra el siguiente cuadro, el salario medio del segmento estable de los trabajadores formales de \$1.693,9 durante enero del 2007, era superado en un 106,6% por el límite de ingresos máximo y superado en un 138% por mínimo no imponible mientras que, luego de todo el período analizado, el salario que en promedio es de \$7.175,6 es superior al tope máximo del sistema de asignaciones familiares y el mínimo no imponible apenas supera al salario un 16,5%.

Cuadro N ° 19: Detalle de los aumentos de los topes de las asignaciones familiares, del nivel del mínimo no imponible y la evolución del salario. Montos en pesos. Período 2007 – 2013.

Año	Meses	Mínimo no imponible Bruto (Soltero)	Tope AAFF (salario bruto)	RIPTE *
2007	Enero	\$ 4.031,4	\$ 3.500,0	\$ 1.693,9
		138,0%	106,6%	0,0%
2013	Marzo	\$ 8.360,0	\$ 7.000,0	\$ 7.175,6
		16,5%	-2,4%	0,0%

*La evolución salarial presentada corresponde al índice RIPTE (Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables) Es el cociente entre la masa de remuneraciones sujeta a aportes con destino al SIPA y el total de trabajadores estables que figuran en las nóminas de las DDJJ presentadas por los empleadores. Trabajadores Estables son considerados los trabajadores dependientes que presentan una continuidad laboral de al menos 13 meses inmediatamente anteriores al mes informado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos a Anses –Infoleg-, AFIP.

Fuente: Elaboración propia en base a datos a Anses –Infoleg-, AFIP.

La consecuencia de ello es que se produjo un proceso de expulsión desde sistema contributivo de las AAFF para ingresar al esquema tributario del impuesto a las ganancias de una parte importante de los trabajadores formales siendo que, por otro lado, los que quedaron en el sistema ascendieron rápidamente a los tramos más altos del mismo.

Es, por lo tanto, esta articulación que tiene lugar de manera espasmódica entre el tope de las AAFF y el MNI la que origina un ciclo continuo que intenta resolver las regresiones salariales al tiempo que excluye de la asignación o “beneficio impositivo” por hijo a ese grupo de trabajadores y en un segundo momento los vuelve a incluir. Por esta razón, en el último anuncio, la presidenta pone énfasis en la incorporación de 694 mil chicos como nuevos receptores del sistema de Asignaciones Familiares pero lo que no menciona es que esta magnitud, o una similar⁴, es la que constantemente entra y sale del sistema, como lo demostramos anteriormente. Particularmente, en este último caso los nuevos receptores anunciados que ingresan a partir de Julio del 2013 son aquellos que quedan excluidos a partir de marzo del presente año cuando comienza a operar el aumento del mínimo no imponible a \$8.360 para los solteros sin hijos. Lo que hace el aumento del tope del sistema a partir de Julio es tan sólo, reingresarlos.

⁴ Durante el anuncio oficial sobre la reforma del Sistema de Asignaciones Familiares del día 12/09/2012, en el cual también se fijaba un aumento del tope máximo salarial para la percepción de las mismas, la presidenta hizo mención a la incorporación de 539.600 niños al sistema como resultado de los nuevos topes.

Conclusión

El análisis anterior revela que lo que predomina en el vigente esquema constituido por subsistemas de cobertura en cuanto a la asignación familiar por hijo, con diversas lógicas de acceso y dispares entre sí, es la **discrecionalidad** del Poder Ejecutivo y la **inestabilidad** de los ingresos de los grupos familiares.

Discrecionalidad, porque no existe un criterio de automaticidad en relación al objetivo de sostener el nivel de ingresos y su poder adquisitivo sino que está vinculado a la voluntad del gobierno. Esta condición es la que, en definitiva sitúa a los programas de asignaciones familiares, tanto del sistema contributivo como la AUH, como **programas de ingresos sin derechos y sin garantía de sostenerlos**.

Y el carácter de **Inestabilidad**, se presenta en un contexto en el que los ingresos de los grupos familiares quedan presos de una ciclo de avance y retroceso producto de la relación entre los topes de las asignaciones familiares, mínimo no imponible y recuperación salarial dominado por una lógica de “parches” transitorios que permiten resolver el efecto corrosivo que sobre el salario tiene el congelamiento del mínimo no imponible a través de su actualización que trae aparejada la exclusión de la asignación o “beneficio impositivo” por hijo de una parte de los trabajadores. Nuevamente se aumentan los topes correspondientes de las asignaciones familiares para dar respuesta a la exclusión generada hasta que el ciclo se renueva producto de un nuevo período de regresión salarial ocasionado por la misma recuperación del mismo.