Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor

Serie Informes de Coyuntura del Observatorio Social

Informe 11

El impacto de la ampliación del regimen de asignaciones familiares

Diciembre de 2009

1. El impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre las condiciones de vida de la población

La ampliación del régimen de asignaciones familiares, a través del decreto 1602/2009, ha sido la medida de política social más significativa de las últimas décadas, ya que implica la inclusión en el mencionado régimen de cerca de cinco millones de menores.

De todas formas, se debe resaltar que no se trata de la universalización del régimen de asignaciones familiares, ya que no incluye a la totalidad de los menores no cubiertos actualmente por el sistema. En efecto, el decreto especifica que accederán a este beneficio los menores cuyos padres sean empleados informales con remuneraciones inferiores al salario mínimo vital y móvil (SMVM) o se encuentren desocupados.

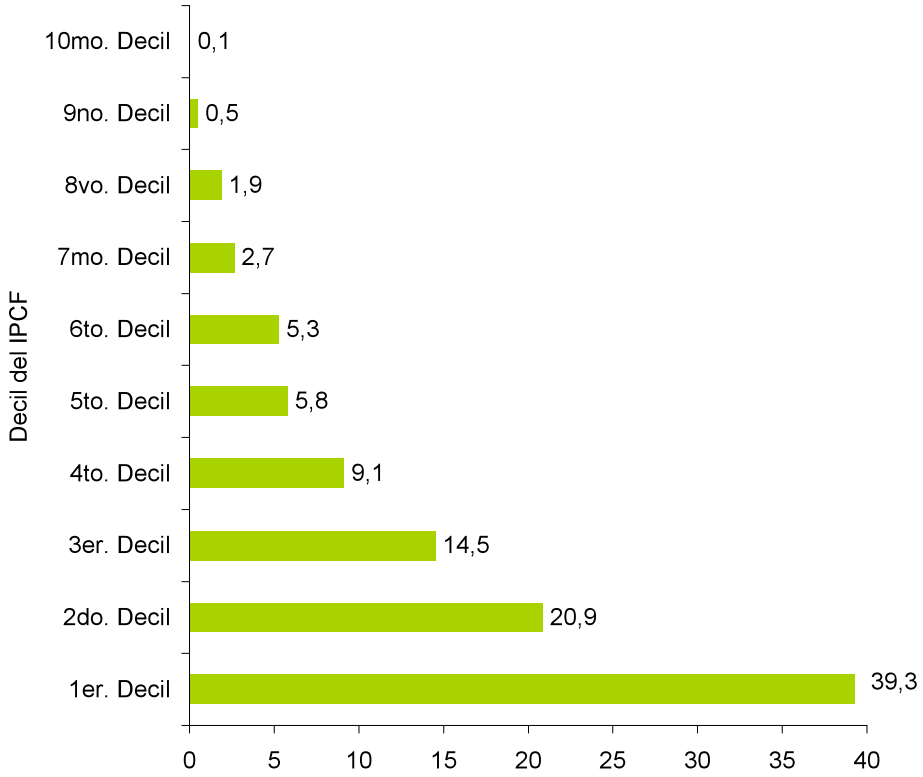
Si bien en el decreto se excluyen explícitamente de este beneficio a los hijos de los trabajadores ocupados en la economía informal con ingresos superiores al SMVM, dicha exclusión no es plausible de ser corroborada por el Estado, convirtiéndose en los hechos en una norma de carácter abstracto para este conjunto de trabajadores. Sin embargo, deja a fuera del sistema a los hijos de los trabajadores monotributistas con ingresos superiores al salario mínimo. En efecto, la exclusión de la mayor parte de los trabajadores monotributistas determina el mantenimiento de una asimetría entre los trabajadores según las distintas formas de contratación: dado que mientras los trabajadores formales con salarios inferiores a los $4.800 mensuales perciben el beneficio, la mayor parte de los monotributistas (independientemente de su nivel mensual de ingresos) no dispondrán del mismo. Aún más, los trabajadores formales con ingresos superiores a los $4.800 acceden indirectamente también al beneficio, ya que pueden realizar deducciones por hijo sobre el impuesto a las ganancias. De esta forma, incluso considerando la progresividad de los últimos cambios, persisten asimetrías en la lógica de distribución de los beneficios del régimen de asignaciones familiares. Si bien se beneficia a la totalidad de los trabajadores formales y a una porción significativa de los trabajadores informales, se mantiene la exclusión sobre un grupo de trabajadores pertenecientes a éste último sector

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que 2,4 millones de menores que serán incluidos en la ampliación del régimen de asignaciones familiares se encuentran actualmente cubiertos, aunque con una transferencia menor, por parte del Plan Familias dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. En tanto, sucede lo mismo con los menores cuyos hogares se encuentran cubiertos actualmente por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JJHD). Por lo tanto, la ampliación del régimen de asignaciones familiares le otorgará una cobertura a casi 2 millones de menores que en la actualidad no reciben ningún tipo de prestación por parte del estado, en tanto que otros 3 millones se verán beneficiados por el incremento de la prestación ante el reemplazo del Plan Familias y del Plan Jefes de Hogar Desocupados.

La relevancia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares, en términos de la mejora en las condiciones de vida de la población, queda en evidencia al evaluar el conjunto de la población potencialmente beneficiaria. En efecto, el 39,3% de los menores alcanzados habita en el 10% de los hogares más pobres de nuestro país, en tanto que el 30% de los

hogares más desfavorecidos concentran el 74,7% de los beneficiarios. De esta forma, la ampliación del régimen de asignaciones familiares supone una transferencia directa de ingresos a los sectores menos favorecidos, posibilitando una mejora, aunque parcial, en la estructura distributiva.

Gráfico Nº 1. Distribución de los beneficiarios de la ampliación del régimen de asignaciones familiares según deciles del ingreso per capita familiar. Simulación realizada sobre la EPH correspondiente al segundo trimestre de 2009.
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

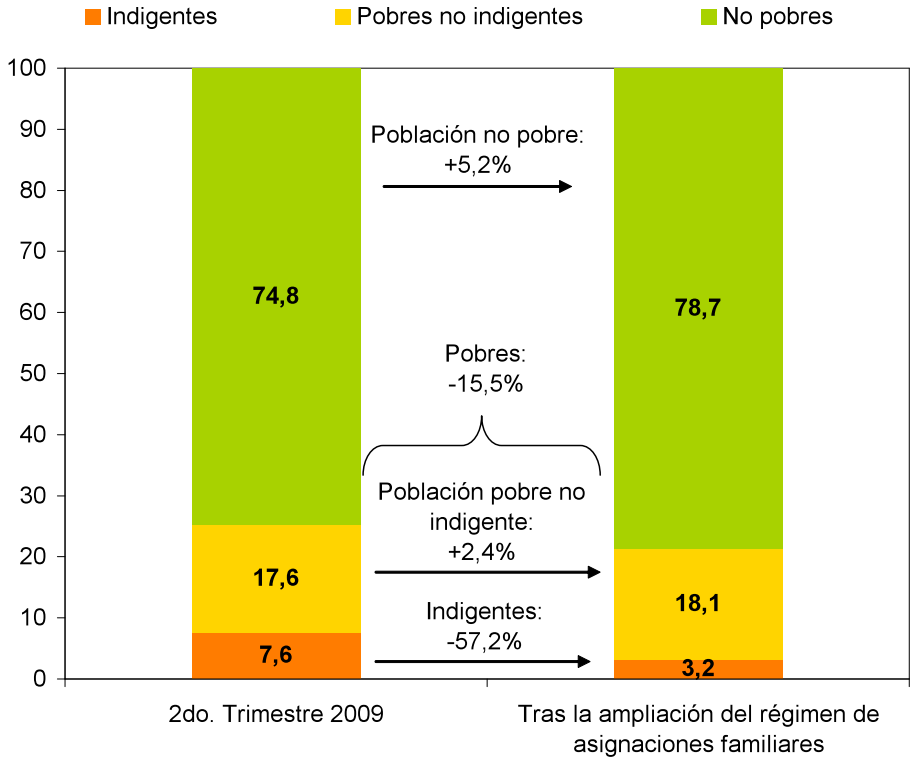
A fin de estimar el impacto de esta medida sobre los niveles de pobreza e indigencia se realizó una simulación con la recientemente publicada base de la EPH correspondiente al segundo trimestre de 2009. La elaboración de esta simulación requirió de la realización de las siguientes tareas. En primer lugar, se procedió a estimar los niveles de pobreza e indigencia considerando un valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y total (CBT) que difiere significativamente de la oficial. En efecto, se actualizó la información oficial sobre la CBA y CBT correspondiente al mes de diciembre de 2006 por la variación que experimentaron los precios al consumidor según la Universidad de Buenos Aires. La manipulación del índice de precios al consumidor vigente desde la intervención del INDEC en el 2007 impiden la utilización de la información publicada oficialmente. En segundo lugar, una vez, realizada la estimación del valor de la CBA y de la CBT para cada uno de los

hogares se procedió a estimar los niveles de pobreza e indigencia en el segundo trimestre de 2009. En tercer lugar, se procedió a estimar el nuevo nivel de ingresos de los hogares como consecuencia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares y se re-estimó la nueva incidencia de la pobreza y la indigencia en la población. Se debe resaltar, que se consideró como hogares potencialmente beneficiarios aquellos que no presentaran asalariados registrados, jefes o conyuges con ingresos superiores a los $4.800 y, por supuesto, menores de dieciocho años. Es decir, no se consideró la restricción existente en el decreto referente a la percepción de ingresos por debajo del SMVM, ya que se trata de una medida no aplicable en la práctica.

Se debe remarcar, que dado el desmantelamiento del sistema estadístico nacional y la escasa confiabilidad de las bases de datos recientemente publicadas por el INDEC, las estimaciones realizadas deben ser consideradas sólo como una aproximación a la situación social real existente en nuestro país. En este sentido, no se puede dejar de mencionar que la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población, estimada a partir de la información correspondiente al segundo trimestre de 2009 y la metodología descripta, arroja valores inferiores a los frecuentemente publicados por fuentes privadas. De todas formas, el objetivo central del presente trabajo es el de estimar el impacto de la ampliación del régimen sobre las condiciones de vida de la población, razón por lo cual lo relevante es evaluar las modificaciones en los niveles de pobreza e indigencia más que el nivel que registra cada uno de estos indicadores.

Retomando el análisis, si bien la ampliación del régimen, como se puedo observar, afecta centralmente a los hogares de menores ingresos, su impacto en términos de reducción de los niveles de pobreza no es muy significativo. Mientras que en la actualidad, con las salvedades mencionadas, el 25,2% de la población habita en hogares pobres, dicha proporción se reduciría sólo hasta un 21,3% como consecuencia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares. Es decir, la incidencia de la pobreza en la población se reduciría en un 15,5% como consecuencia de esta medida.

Gráfico Nº 2. Impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población, 2do. Trimestre de 2009. (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a la EPH-INDEC.

En cambio, el impacto es mucho más significativo al evaluar la reducción que experimentaría la indigencia, la cual bajaría desde un 7,6% de la población hasta un 3,2% tras la ampliación del régimen. Es decir, la incidencia de la indigencia en la población se contraería en un 57,2% como consecuencia de esta medida.

Se debe mencionar que el menor impacto relativo sobre los niveles de pobreza obedece centralmente a la amplitud de la brecha existente entre los ingresos promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza. En este sentido, la elevación del monto del subsidio es central para lograr una contracción significativa en los niveles de pobreza que afectan hoy a amplias franjas de la población.

2. La re-estatización del sistema previsional argentino. Balance a un año de la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad:

La re-estatización del sistema jubilaciones realizada hace poco más de un año a través de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), ha sido sin dudas una de las medidas de política económica más significativas de la última década.

Esta medida implicó, entre otras cosas, que los fondos de los futuros jubilados, administrados hasta entonces por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), pasaran a ser administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que se conformó con una suma cercana a los $80.000 millones. A su vez, la re-estatización del sistema implicó un incremento anual en los fondos de la seguridad social por una suma cercana a los $12.000 millones en concepto de aportes de los trabajadores y por contribuciones patronales que antes estaban dirigidos a las AFJP.

A un año de creado este fondo, en esta nota, se pretende evaluar las modificaciones que ha sufrido el mismo con respecto a la composición que presentaba cuando estaba en manos de las AFJP. En una primera instancia, se debe mencionar que no se ha manifestado hasta el momento, tal como se puede observar en el Gráfico Nº 3, una modificación sustancial en su composición.

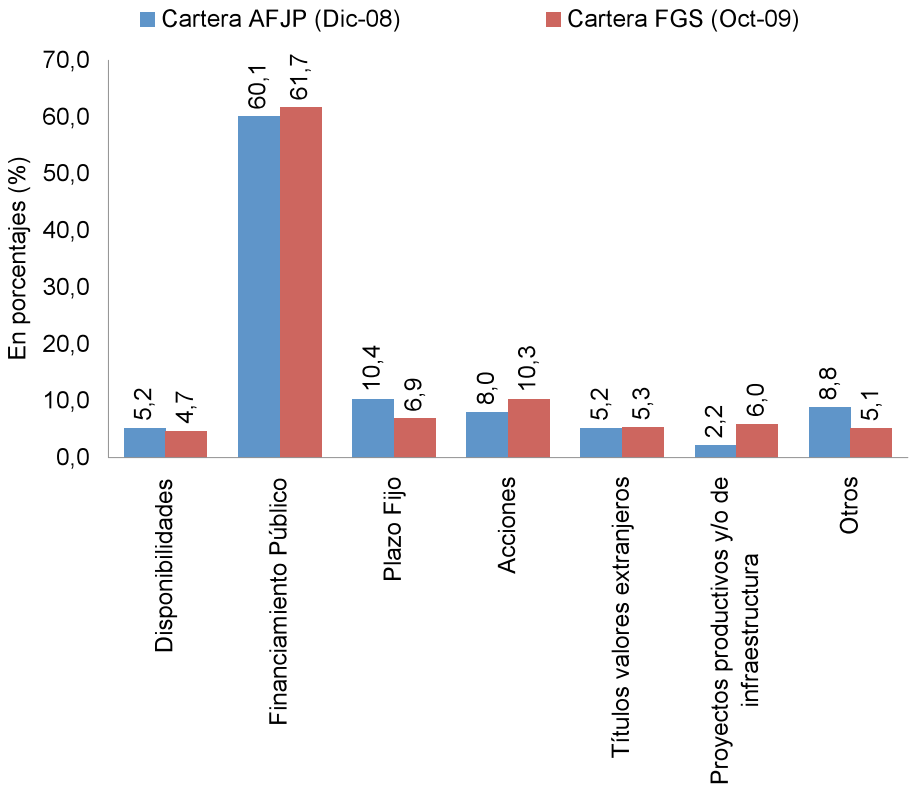
Los títulos públicos continúan explicando cerca del 61,3% del FGS, mientras que daban cuenta del 59,5% de la cartera de las AFJP. Sin embargo, este leve aumento de la participación de los títulos públicos en la estructura del fondo oculta el significativo crecimiento que experimentaron dichas tenencias a lo largo del último año. En efecto, mientras que los títulos públicos en manos de las AFJP ascendían a 58 mil millones de pesos, los mismos alcanzaron los 82 mil millones de pesos en el FGS. Es decir, se registró un incremento del 41,1% producto del aumento del financiamiento al sector público, pero también de la elevación en el valor de los mencionados títulos (Cuadro Nº 1).

Por su parte, tanto los activos en depósitos bancarios como los plazos fijos tampoco presentaron un cambio significativo, ya que los primeros representaban el 3,6% en la cartera de las AFJP y en octubre de este año alcanzaban el 2,9% de los activos de las FGS, mientras que los plazos fijos muestran un leve retroceso pasando de alrededor del 10% a un 7% en el mismo periodo.

Como puede observarse, los cambios entre uno y otro sistema de jubilación fueron menores, aunque hacia dentro de cada uno de los rubros en que fueron invertidos tales fondos se registraron modificaciones. Fue así como la distribución de los depósitos tuvo una variación, en primer lugar a favor de la banca pública, como así también entre los bancos privados. En lo que respecta a la banca pública, hubo una transferencia de fondos hacia el Banco de la Nación Argentina, a consecuencia del traspaso de depósitos de la banca privada, pero principalmente por la repatriación de fondos invertidos en el exterior en cumplimiento de la

ley de re-estatización del sistema de jubilación (Ley 26.425/2008).[1] Del mismo modo, hubo un traspaso de fondos de inversión administrados por entidades privadas que pasaron a manos del Banco Nación por un monto que asciende a $570 millones.

Gráfico Nº 3. Participación de los distintos tipos de inversiones en la cartera de las AFJP y del FGS, Diciembre 2008 - Octubre 2009.
(en porcentajes)



Fuente: ANSES. Informe Sobre el FGS a un año de su creación. Octubre 2009.

[1] Con respecto, a la repatriación de fondos del exterior ya mencionada que fue de $1.245 millones de los $4.900 que las AFJP tenías invertidos en activos extranjeros a noviembre de 2008 principalmente en Estados Unidos, Europa y Asia. Si bien se parte del principio de que es una medida correcta tal repatriación, en primer lugar, porque los fondos provenientes del ahorro de los actuales trabajadores argentinos deben ser invertidos en la propia plaza local, además de las implicancias que tiene en términos de incentivar la inversión y favorecer la liquidez en la plaza financiera local. Pero en el análisis de tal medida no puede ser obviado el contexto internacional en que fue llevada adelante. Pues la actual crisis económica internacional implicó una importante pérdida de valor de tales recursos y la ANSES optó por vender tales activos en momentos donde su cotización era baja. Frente a esto, hubiese sido conveniente llevar adelante tal proceso de repatriación de capitales en momentos en que el valor de estos títulos hayan recuperado su valor en el mercado internacional de capitales, sobre todo si se considera que los mismos tuvieron un claro impacto a consecuencia de la crisis internacional. Tal decisión permite suponer que la misma estuvo motivada por una lógica de corto plazo tendiente a mejorar, aunque marginalmente, el Balance de Pagos más que por una estrategia de largo plazo centrada en el mantenimiento de los fondos del sistema.

Por su parte, la distribución de los plazos fijos depositados en los bancos privados también mostraron una significativa variación, donde se registraron bancos que incrementaron sus depósitos, como es el caso del Banco Hipotecario, el Banco Macro y el Citibank, mientras que el Standard Bank y el Patagonia, por el contrario, tuvieron una disminución en su participación.

Por último, la tenencia de acciones, tal como puede observarse en el Gráfico Nº 3**,** es el segundo destino en términos de participación actual de los fondos del FGS representado alrededor del 10% del total de estos activos y por un monto que asciende a $13.849 millones. Si se lo compara con lo sucedido durante el régimen de capitalización se observa un incremento importante del monto ya que para diciembre de 2008 este era de $7.844 millones, como así también pasan a tener una mayor representación sobre el conjunto de los activos de los fondos de la ANSES, ascendiendo del 8% al 10,3% del total.

Por otro lado, los fondos de la ANSES han sido presentados por el gobierno nacional como un instrumento central para el financiamiento de políticas económicas contra-cíclicas como respuesta a la crisis internacional. En este sentido, desde fines del año 2008 el gobierno ha implementado un conjunto de medidas tendientes a mantener los niveles de actividad, sostener el financiamiento público y preservar los niveles de empleo. En este marco, la utilización de los fondos del FGS se mostró como una solución ante la falta de financiamiento a la producción. Sin embargo, se debe remarcar que en su mayoría dichos anuncios quedaron en lo meramente discursivo y estuvieron muy lejos de los 30 mil millones de pesos anunciados inicialmente.

Cuadro Nº 1. Destino de los fondos de las carteras de las AFJP y del FGS, Diciembre 2008-Octubre 2009.
(en millones de pesos y porcentajes)

	Cartera en manos de las AFJP (Diciembre 2008)	**Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Octubre 2009)**	**Variación (%)**
Depósitos bancarios	3.519	3.879	+10,2
Operaciones de crédito público	58.427	82.466	+41,1
Títulos emitidos por entes estatales	639	632	-1,1
Obligaciones negociables	1.611	2.468	+53,2
Plazo Fijo	10.215	9.244	-9,5
Acciones	7.844	13.849	76,6
Fondos Comunes de Inversión	3.173	2.519	-20,6
Títulos valores extranjeros	5.137	7.142	+39,0
Fideicomisos financieros estructurados	3.660	3.376	-7,8

Otros Fideicomisos financieros	1.561	391	-75,0
Proyectos productivos y/o de infraestructura	2.183	8.012	+267,0
Otros	255	624	+144,7
Total	**98.224**	**134.602**	**+37,0**

Fuente: ANSES. Informe Sobre el FGS a un año de su creación. Octubre 2009.

De todas formas, se destinaron fondos destinados a incentivar la producción principalmente a través de la colocación de plazos fijos dirigidos y de inversiones directas a través de colocaciones primarias. Según el informe ANSES de agosto 2009[2] se adjudicaron en plazo fijo a las PYMEs $ 900 millones (a una tasa fija anual del 11%), al consumo $850 millones (a una tasa promedio del 11% anual), mientras que u$s50 millones fueron destinados a prefinanciar exportaciones (a una tasa del 1,7%). En este aspecto vale aclarar que su adjudicación no implica que el financiamiento haya sido necesariamente ejecutado ya que no son menores los casos en que por inconvenientes de implementación, burocráticos o de otra índole los mismos aún no fueron ejecutados. El mejor ejemplo de esto fue el incentivo a la compra de automotores que lejos estuvo de las aspiraciones iniciales anunciadas por el gobierno nacional quien pretendía financiar por el ANSES la compra de aproximadamente 100 mil unidades y no alcanzó siquiera al 10% de tales aspiraciones.

Otra de las modalidades de incentivo a la inversión fueron las inversiones directas destinadas a proyectos de inversiones productivas a través de las colocaciones primarias en empresas. Sin lugar a duda este destino de los fondos del FGS es el que muestra una diferencia sustancial en su evolución en comparación con el régimen de capitalización. Si bien su participación al interior de la cartera de los activos en manos de la ANSES es aún poco representativo con un 6% de la misma (en momentos de las AFJP representaba poco más del 2%), el monto destinado a proyectos productivos o de infraestructura se incrementó entre diciembre de 2008 y octubre del presente año en 267 puntos pasando de $2.183 millones a $8.012. (Cuadro Nº 1). Entre estas colocaciones para el financiamiento de proyectos productivos se destacan: US$ 251 millones destinados a financiar la terminación de la construcción de las centrales termoeléctricas Belgrano y Timbres; $650 millones para las plantas potabilizadoras y de bombeo de AYSA; $650 millones a ATUCHA destinado a la finalización de Atucha II; $259 millones a la filial local de General Motors para el desarrollo de un nuevo modelo de un vehículo automotor.

Falta cerrar

El sistema previsional en la actualidad presenta limitaciones estructurales que arrastra, no solo del anterior régimen, sino de décadas en que los sucesivos gobiernos utilizaron la caja previsional con objetivos muy distintos a intentar alcanzar un haber digno para la población pasiva. Se debe resaltar, que más de las tres cuartas partes de los jubilados cobran hoy la jubilación mínima, implicando una significativa incidencia de la pobreza en este conjunto de la población, a la vez que se cristalizó una profunda brecha entre los haberes jubilatorios y

[2] ANSES. Informe sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. 4 de agosto de 2009.

los ingresos de la población activa, que no puede ser revertida en el marco de la Ley de movilidad jubilatoria.

En este sentido, se podría recurrir a financiar los haberes jubilatorios con los fondos actuales del FGS. Sin embargo, más allá de la discusión en relación a que tan eficientemente fueron aplicados tales fondos o los logros obtenidos en términos de su incentivo a la producción, lo cierto es que tales activos hoy en manos de la ANSES no son un flujo constante. Esto implica que la liquidación de activos del fondo conduciría a la descapitalización del mismo y a la imposibilidad de sustentar dichos incrementos en el largo plazo.