

EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE INGRESOS DE LLA EN EL MERCADO DE TRABAJO

- La brecha entre la AUH y la Asignación Familiar contributiva genera inequidades y tensiones en el sistema de seguridad social y en el mercado laboral.
- La pérdida del poder adquisitivo del SMVM y de la Asignación Familiar por debajo de la AUH y la Prestación Alimentar desincentiva la registración laboral.
- Hacia una renta básica universal: Propuestas para garantizar ingresos mínimos, erradicar el hambre y promover empleo con formación.

Noemí Giosa Zuazúa y Claudio Lozano

La política social y de salario mínimo del gobierno de La Libertad Avanza y sus posibles impactos en el mercado de trabajo

En esta nota analizamos algunas de las tendencias de la política social y de ingresos del gobierno de La Libertad Avanza (LLA), y sus posibles impactos en el mercado de trabajo, evaluando en qué medida se orientan al objetivo declamado de promover el empleo asalariado registrado. En lo que sigue desarrollamos brevemente el marco de análisis del cual partimos, y seguidamente describimos la evolución de ingresos de algunas prestaciones sociales y regulaciones salariales, para luego analizar sus características en términos de la configuración de políticas y sus impactos.

Las políticas sociales de transferencias de ingresos a las personas, como la Asignación Familiar contributiva (AAFF) o la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Prestación Alimentar (PA), ambas no contributivas, y la política de ingreso laboral dirigida a la base del mercado de trabajo como el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) comparten la característica de estar ancladas a alguna condición laboral de la población objetivo, y al hecho de dirigirse mayoritariamente a la población que se ubica en el segmento inferior de la escala de ingresos. La AAFF es la institución que regula el derecho de un ingreso para los menores de 18 años a cargo de progenitores asalariados registrados con ingresos hasta determinado nivel; la AUH tiene el mismo objetivo para los menores de 18 años cuyos progenitores tienen empleos asalariados no registrados, de cuenta propia de bajo ingreso, desocupados, o empleadas de casas particulares; la PA va dirigida a este último segmento, y el SMVM es la institución laboral que regula el umbral mínimo de ingreso que debe cobrar una persona en relación de dependencia registrada sin cargas de familia en su jornada legal de trabajo.

Por sus características de ingresos vinculados a alguna condición laboral de las personas trabajadoras, las políticas tienen impacto en lo que sucede en el mercado de trabajo y en este sentido su diseño puede promover el empleo asalariado registrado, pero también promover el no registro. Aquello que la literatura especializada denomina “trampas” que se supone que aparecen en perceptores de prestaciones condicionadas, al rechazar un empleo registrado para no perder el beneficio, está siempre latente. El análisis mayormente se realiza desde las actitudes y decisiones de las personas trabajadoras como consecuencia de las características de la política, por ejemplo la “trampa del desempleo” que aparecería cuando la política plantea que solo las personas desempleadas tienen derecho a recibir la prestación monetaria, promoviendo que no acepten un empleo registrado para no perderla. El análisis académico no se dedica con el mismo énfasis a analizar las “trampas” que puedan provenir de la parte empleadora que finalmente es quién toma la decisión de la forma de contratación, y que puede estar determinada por políticas que promueven el no registro, si por ejemplo dan la posibilidad de pagar un ingreso en condiciones de no registro que resulte mayor para el trabajador y menor para el empleador que el que pagaría registrando la relación laboral. En síntesis, las características de las políticas sociales y laborales que suponen ingresos vinculados al trabajo mercantil, no son neutrales y pueden tener efectos no deseados.

Volviendo a las prestaciones y políticas que son materia de este análisis, describimos a continuación la evolución de sus valores nominales y reales desde el inicio del gobierno de LLA, para luego reflexionar sus posibles implicancias en el mercado de trabajo.

En enero de 2025, continuando con el método de actualización establecido por el DNU 274 que determina la indexación según la evolución del IPC con rezago de dos meses, el valor

nominal de la **Asignación Universal por Hijo** se incrementó 2,43 % con respecto a diciembre, resultando en \$ 95.520¹ por hijo o hija.

Por el contrario, la **Prestación Alimentar** (Tarjeta Alimentar) que también reciben los hogares perceptores de AUH no fue actualizada ya que no cuenta con una norma explícita y depende de aumentos discrecionales, manteniendo el mismo valor desde el mes de junio de 2024. Como resultado, el valor nominal de la prestación alimentar en enero de 2025 para hogares con un hijo/hija menores de 18 años se mantiene en \$ 52.250, con dos hijos/hijas en \$ 81.936 y con 3 o más hijos/hijas en \$108.062.

De allí que para enero 2025 los valores nominales totales de ambos beneficios según tipo de hogar resultaron en \$147.770 para hogares con solo un hijo menor (1AUH+PA1); en \$ 272.975 con dos hijos menores (2AUH+PA2h), y \$394.621 con 3 hijos menores (3AUH+PA3) (Tabla I).

El gobierno de LLA también actualizó el **Salario Mínimo Vital y Móvil** (SMVM) por medio de la Resolución 17/2024 que decretó para diciembre 2024 el valor de \$279.718, y para enero 2025 en \$286.711. La fijación del valor impuesto para diciembre fue prácticamente el mismo propuesto por los empresarios de la UIA de \$ 278.000, y resultó en la mitad del salario de \$ 572.000 propuesto por las tres centrales sindicales (CGT, CTA y CTAA) en la última reunión de diciembre del Consejo del Salario donde no se llegó a un acuerdo consensuado entre las partes.

Por su parte, para los asalariados registrados con un ingreso del grupo familiar que no supere \$ 739.770, se actualizó el valor de la **Asignación Familiar** (contributiva) para enero de 2025 en \$ 47.776 por hijo. Este valor continúa representando aproximadamente el 50 % del valor de la AUH.

En la Tabla I que sigue se presenta la serie de valores nominales desde noviembre 2023 a enero 2025.

¹ Es el valor que corresponde a la liquidación normal del cual se deduce el 20 % mensualmente y se paga acumulado al final del año calendario una vez presentado el cumplimiento de la contraprestación en asistencia escolar y en vacunación de los menores a cargo. Con esta deducción el valor de bolsillo es de \$ 76.400 para enero 2025.

TABLA I: SMVM, AUH, AAF, y PA. Valores nominales.

mes/año	Valores nominales					
	SMVM	AAFF	AUH 1h	PA1h	PA2h	PA3h
nov 23	146.000	17.093	17.091	22.000	34.500	45.500
dic 23	156.000	20.661	20.661	22.000	34.500	45.500
ene 24	156.000	20.661	41.322	33.000	51.750	68.250
feb 24	180.000	20.661	41.322	44.000	69.000	91.000
mar 24	202.800	26.277	52.554	44.000	69.000	91.000
abr 24	221.052	26.277	52.554	44.000	69.000	91.000
may 24	234.315	26.277	52.554	48.125	75.468	99.531
jun 24	234.315	37.177	74.354	52.250	81.936	108.062
jul 24	254.231	38.731	77.462	52.250	81.936	108.062
ago 24	262.432	40.505	81.007	52.250	81.936	108.062
sept 24	268.056	42.138	84.273	52.250	81.936	108.062
oct 24	271.571	43.896	87.790	52.250	81.936	108.062
nov 24	271.571	45.420	90.836	52.250	81.936	108.062
dic 24	279.718	46.646	93.279	52.250	81.936	108.062
ene 25	286.711	47.776	95.520	52.250	81.936	108.062
			<i>valor total del beneficio por tipo de hogar</i>			
			H 1h	H 2h	H 3h	
			147.770	272.975	394.621	

Nota: PA1h (prestación alimentar para hogares con 1 menor a cargo); PA2h (con dos menores a cargo); PA3h (con tres o más menores a cargo). H1h valor total de prestación para hogares con 1 menor a cargo, compuesto de 1AUH+ PA1; H2h es el valor total para hogares con 2 menores a cargo compuesto de 2 AUH y PA2; H3h es el valor para hogares con 3 menores a cargo compuesto de 3 AUH y PA3h.

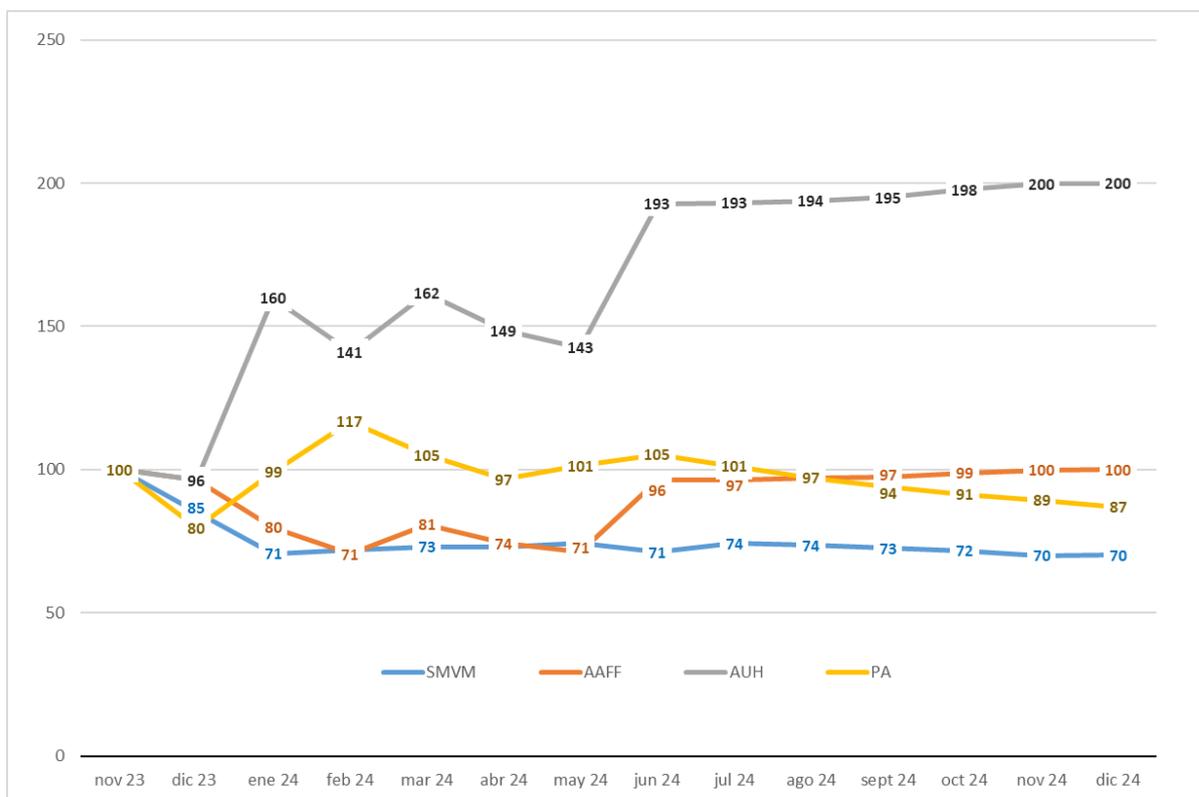
Fuente: elaboración propia en base a estadísticas oficiales

El análisis comparado de la evolución de estos indicadores permite aproximar algunas de las orientaciones de la política de LLA.

Las decisiones tomadas por el gobierno sobre el nivel del SMVM muestra su intención de ignorar a las instituciones que regulan los ingresos laborales, en este caso el Consejo Nacional de Empleo, la productividad y el Salario, que en los últimos años ha convocado a las tres centrales de trabajadores (CGT, CTA y CTAA), a los principales gremios nacionales de estatales y del sector privado, junto a dirigentes empresarios de la UIA o de la Sociedad Rural, y al Estado Nacional y al Consejo Federal del Trabajo para, entre otras cosas, acordar el nivel del SMVM.

Desde que asumió el gobierno de Javier Milei fueron convocadas cuatro reuniones durante el año 2024, en ninguna de ellas se lograr alcanzar un consenso y el gobierno impuso unilateralmente la actualización del SMVM por decreto. Estas actualizaciones supusieron una pérdida de poder adquisitivo del SMVM entre noviembre 2023 y diciembre 2024 del 30 %, reducción que se suma a la pérdida acumulada en años anteriores. En el Gráfico se visualiza la caída del poder adquisitivo del SMVM en el último año.

GRÁFICO: Evolución de los valores reales del SMVM, AAF, AUH y PA con base en noviembre 2023 = 100



Fuente: elaboración propia en base a valores de Tabla I deflactados por el IPC Nivel General de INDEC.

Asimismo el valor de la AAF si bien tuvo actualizaciones, las mismas fueron menores a las establecidas para la AUH. Ambas asignaciones tenían el mismo valor hasta el inicio de la administración de Javier Milei, cuando en enero de 2024 fue actualizado solo el valor de la AUH en un 100 %, colocándola un 50 % por arriba del valor nominal de la AAF (Tabla I). A partir de ese momento las actualizaciones de ambas prestaciones fueron en igual proporción y momento del tiempo, manteniéndose por lo tanto esta brecha. En el Gráfico se puede observar la evolución diferencial entre el valor real de la AUH y de AAF.

Si bien es bienvenida la mayor redistribución de ingresos dirigida a familias en situación de vulnerabilidad como son quienes reciben AUH y PA, es importante señalar que estas actualizaciones diferenciales generan inequidades y posibles impactos en el mercado de trabajo, supuestamente no deseados, que analizamos seguidamente.

Las actualizaciones de los valores de las AUH durante el primer año del gobierno de LLA y la extensión de la PA al conjunto de menores que perciben también AUH, determina que en comparación al retraso en las actualizaciones del SMVM y de la AAF, el ingreso de una persona asalariada registrada que cobra el salario mínimo y tiene carga de familia puede ubicarse muy próximo incluso por debajo que el de la misma persona con la misma carga de familia pero con un ingreso no registrado. Como ejercicio se plantea en la Tabla II la siguiente simulación: una persona asalariada registrada que percibe el salario mínimo, vital y móvil y tiene dos hijos/hijas menores de edad, en enero de 2025 cobra \$ 382.263, si suponemos que la misma persona no fue registrada por su empleador quien le paga un salario del mismo nivel

que el SMVM (*Salario 2*) su ingreso total alcanzaría a \$ 559.687, por su parte para alcanzar el mismo ingreso total que en la situación de registro el empleador lo logra pagando un salario 62 % menor que el SMVM (*Salario 3*).

TABLA II: Ejercicio simulación – Enero 2025

Asalarido registrado	
SMVM 1	286.711
AAFF (2 hijos)	95.552
Total ingreso 1	382.263
Asalariado no registrado	
AUH (2 hijos)	191.040
PA (2 hijos)	81.936
<i>Salario2</i>	286.711
Total ingreso2	559.687
<i>Salario 3</i>	109.287
Total ingreso 3	382.263

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas oficiales

A contramano de lo que sostiene el gobierno sobre la promoción del empleo “en blanco”, esta configuración promueve el empleo no registrado. Si bien la situación de la economía argentina se caracteriza desde hace varios años por una muy baja tasa de creación de empleo registrado, en el caso de que existiera demanda de empleo por parte de las empresas, estos indicadores sugieren una suerte de presión hacia el no registro, pues con solo pagar un salario que represente el 60 % del mínimo legal, el trabajador alcanzaría un ingreso mayor y la empresa pagaría un salario menor que si fuese registrado, apareciendo las denominadas “trampas” mencionadas en la primera parte de esta nota. Esta suerte de presión hacia el no registro se amplifica notoriamente desde la reforma laboral implementada por el gobierno de LLA que **eliminó la aplicación de multas al empleador que no registra** a sus trabajadores o que registra un salario menor al efectivamente pagado.

Al mismo tiempo, esta configuración le quita entidad a las instituciones como el Salario mínimo, vital y móvil, cuya función es regular el umbral salarial. De acuerdo al artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20744), el SMVM es definido como “la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión”. Cabe señalar que el valor de la canasta básica total que estima el INDEC para una persona adulta sin carga de familia era en noviembre de 2024 de \$ 324.099, cuando el SMVM en ese mes se encontraba en \$ 271.571, un 20 % por debajo.

Finalmente cabe agregar que las decisiones tomadas por el gobierno de LLA sobre los valores de las asignaciones familiares en general colocan distancias con los principios de una prestación de carácter universal. Si bien la Asignación Universal por Hijo (AUH) como la Asignación Familiar (AAFF) se dirigen a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, y configuran un derecho social reglamentado por normativa, la diferencia en sus valores es una prueba más de su no universalidad, en este caso al incorporar un rasgo de inequidad que

determina que los menores de edad con progenitores asalariados registrados reciben una asignación de menor valor que los de hogares con progenitores de empleos no registrados.

Si realmente el objetivo de política social es garantizar el derecho a un ingreso para niñas, niños y adolescentes menores de edad, que sea realmente universal y que evite el asistencialismo, la política adecuada es una asignación monetaria unificada tanto en su valor como en el sujeto de política que, en este caso, debieran ser todas las personas menores de 18 años sin importar el tipo de relación laboral de sus progenitores.

Cabe aclarar que no está en el espíritu de este análisis la idea de restringir los ingresos por transferencia a los hogares en condición vulnerable que reciben la AUH o TA, por el contrario se trata de asumir que todas las infancias tienen el mismo derecho social a recibir una prestación del mismo valor. Por su parte se busca llamar la atención a posibles impactos negativos para el empleo registrado que pueden estar generando la configuración de estas políticas y sus orientaciones puntuales, según se expuso en la primera parte de esta nota.

Para finalizar reproducimos a continuación los principales ejes sobre las políticas en materia de salario, empleo e ingreso básico universal, que consideramos deben implementarse en Argentina para garantizar un umbral de ingresos para todas las personas, erradicar el hambre, y promover el empleo y la capacitación de la fuerza de trabajo. Esta propuesta que fue difundida en distintos documentos y conferencias, puede consultarse en profundidad en el libro *“La disputa por los ingresos y la riqueza. Renta básica universal y empleo garantizado”* cuyos autores son Claudio Lozano y Ana Rameri, publicado por Coyunturas en el año 2023, donde se desarrolla cada eje de la propuesta, sus fundamentos y también sus fuentes de financiamiento ancladas en una necesaria reforma tributarias.

Sus principales características son:

- a) Establecer un **Ingreso Básico Universal (IBU)** como modo de fijar un umbral de dignidad en materia de ingresos para nuestra sociedad que garantice una Argentina libre de hambre y trazar una perspectiva que progresivamente vaya mejorando este umbral. Es una prestación monetaria mensual no contributiva, de carácter individual, sin contraprestación de ninguna índole, dirigido a todas las personas en edades centrales de la Argentina que no tengan asegurado un salario o ingreso por la vía formal. Su valor será en torno al valor de la Canasta Básica alimentaria.
- b) Establecer la **Asignación Universal por hijo** para la población menor a 18 años conformando un único sistema centralizado para el pago de las asignaciones familiares, con valores homogeneizados, y garantizando el acceso universal.
- c) Establecer un **Haber mínimo Garantizado** para la población de 65 años y más, de acceso universal, sin condiciones socioeconómicas ni patrimoniales, que habilite la articulación de componente no contributivo con complementos contributivos.
- d) Conformar un **programa de empleo de acceso universal garantizado** y un **Salario Social de Empleo y Formación** que articule mano de obra con la producción de bienes y servicios destinados a la restitución de derechos sociales. Ello incluye:

- I. Establecer un **piso salarial efectivo** para quienes integran el mercado de trabajo.
 - II. Reconocer **actividades humanas socialmente útiles**, productoras de riqueza social, y generadoras de valor económico que hasta el momento no son debidamente reconocidas.
 - III. Sostener una estrategia de **formación permanente** de la fuerza laboral.
 - IV. Reconocer y potenciar institucionalmente un sujeto económico a través de la creación del Área de la Economía Social y Popular que intervenga en el proceso de inversión jerarquizando las inversiones socialmente útiles, dotándolo de la capacidad de reasignar el excedente económico.
- e) Implementar el programa de forma progresiva a partir del establecimiento de etapas que respondan a mejoras graduales, tanto en cobertura como en el monto de ingresos de los distintos instrumentos.

A modo de cierre, nos interesa subrayar que la política social, como tema y problema que afecta a lo social y a lo laboral, requiere configurarse con prestaciones que se encuentren articuladas, que no se dupliquen entre sí, que no establezcan criterios de acceso que excluya a parte de la población que se quiere proteger, y que no introduzcan criterios de inequidad entre una misma población objetivo que deriven luego en tensiones sociales. Dado que lo social impacta en lo laboral y tiene efectos de corto o de mediano plazo sobre el mercado de trabajo, también debe articularse con las políticas de ingresos laborales y de empleo, tal que no generen efectos no deseados como los que se plantean en esta nota.