

Análisis y propuestas
de mejoras para ampliar
la asignación universal
por hijo 2017

BOLETÍN

1

CARACTERIZACIÓN
GENERAL,
ANTECEDENTES
Y COSTO FISCAL
DE EVENTUALES
REFORMAS

AUTORES

Oscar Cetrángolo
Javier Curcio
Ariela Goldschmit
Roxana Maurizio

IIEP-UBA-CONICET

El presente Boletín resume los argumentos presentados en el Estudio Específico A: Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas, del proyecto Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la protección de ingresos monetarios a través de la AUH (UNICEF-FCE/UBA-CEDLAS/UNLP).

Introducción

En la Argentina, la protección social vinculada con el aseguramiento del ingreso monetario para la niñez se estructura a partir de distintos componentes. Por un lado, los trabajadores (activos o pasivos) del sector formal con ingresos por debajo de ciertos umbrales perciben Asignaciones Familiares de acuerdo con el régimen de la Ley 24.714 para trabajadores del sector privado y otros regímenes particulares para los trabajadores del sector público nacional, provinciales o municipales. Por su parte, los trabajadores con ingresos que se encuentran por encima del mínimo no imponible dispuesto por el impuesto a las ganancias cuentan con deducciones impositivas por hijos a cargo en relación con ese tributo que, si bien no fueron diseñadas siguiendo una lógica vinculada con la protección social sino más bien con el diseño del impuesto, en los hechos se comportan como un ingreso monetario adicional relativo a la niñez en el ámbito familiar.

A su vez, a partir de 2009 mediante el Decreto 1602/09, se implementó el subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes (NNyA) menores de 18 años de edad (o sin límite cuando se trate de discapacitados) que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, registrados como monotributistas sociales, personal de casas particulares o se desempeñen en la economía informal. El programa incorpora condicionalidades en salud y educación a los fines de extender los impactos a largo plazo y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Asimismo, la AUH busca inducir el registro de los nacimientos.

Este Boletín tiene por objetivo analizar los problemas de diseño en cuanto a la elegibilidad de los destinatarios de la AUH, de modo de poder identificar las características de la población no cubierta por la AUH sobre la base de las estadísticas disponibles. Se buscará evaluar estrategias para cerrar estas brechas, lo que será complementado con un análisis de la suficiencia de las prestaciones que brinda la AUH, así como la evaluación del costo fiscal vinculado a la ampliación del programa.

El sistema de asignaciones familiares en la Argentina

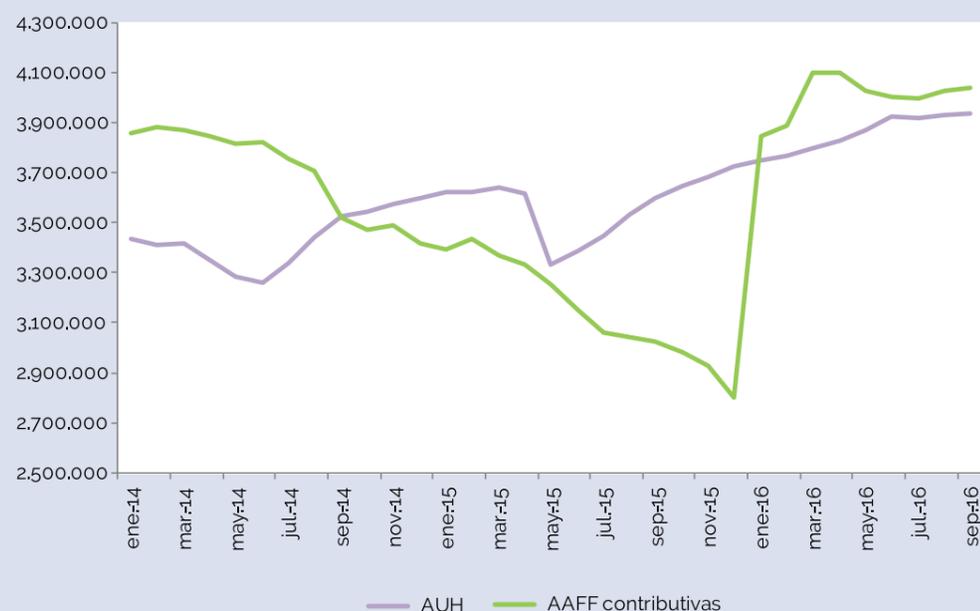
El sistema de Asignaciones Familiares en la Argentina surgió en la década de 1930 con el subsidio a la maternidad y se formalizó en 1957 mediante la creación de cajas compensadoras establecidas por convenios colectivos. La fuente de financiamiento de las cajas compensadoras provenía de una contribución patronal de entre 4% y 5%

beneficios anteriormente mencionados a sectores de la sociedad que no se encontraban cubiertos. Ello incluye la prestación de asignación para hijos menores de 18 años y para hijos con discapacidad.

Según datos de registro de ANSES, a septiembre de 2016 el total de destinatarios de la AUH ascendía a 3,9 millones de niños, niñas y adolescentes. Ese alcance fue logrado casi en su totalidad durante los primeros meses de implementación (en mayo de 2010 ya había llegado a 3,7 millones de beneficiarios).

GRÁFICO 1

Evolución de la cantidad de destinatarios de AUH y AAFP contributivas



Fuente:

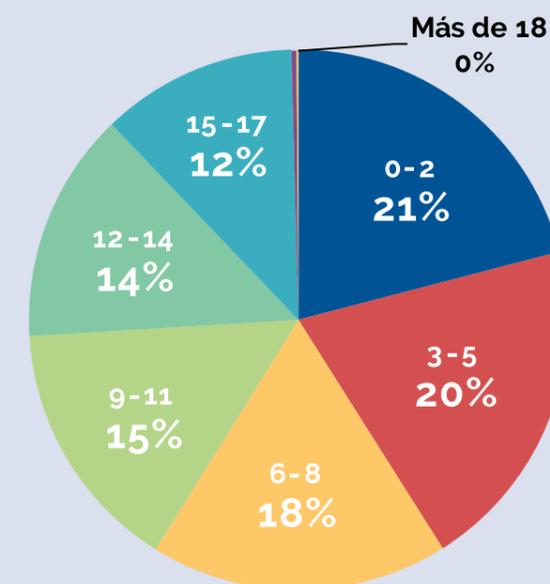
Elaboración propia sobre la base de ANSES.

La cantidad de titulares a septiembre 2016 alcanza a 2,2 millones, lo que implica un promedio 1,8 niños y niñas menores de 18 años por hogar.

El gráfico que sigue detalla la composición etaria de los destinatarios de la AUH, donde se observa una mayor participación de niños y niñas en sus primeros años de vida, con claro predominio de los menores de 5 años.

GRÁFICO 2

Destinatarios de AUH según edad



Fuente:

Elaboración propia sobre la base de ANSES.

En forma acumulada, para el año 2016 se estima que el gasto habría ascendido a \$41.107 millones, lo que representaría cerca de 0,52% del Producto Interno Bruto (PIB), de acuerdo con previsiones incluidas en el Presupuesto 2017 para el cierre del ejercicio 2016.

Siguiendo con el Esquema 1 presentado previamente, debe notarse que el 12,6% de niños, niñas y adolescentes que no se encuentra cubierto por ningún esquema de protección responde a diversas situaciones. Este constituye el punto central de análisis a los fines de evaluar alternativas de política pública que permitan ampliar y universalizar algún tipo de cobertura para todos los niños y niñas que viven en el país. En este sentido, deben distinguirse las situaciones que implican exclusiones de la norma de aquellos casos en que no se logra acceder al beneficio. Si se excluyen del análisis aquellos que se encuentran excluidos explícitamente por la normativa (sexto hijo o más y extranjeros con menos de tres años de residencia en el país) y aquellos excluidos por no cumplimentar la normativa (falta de presentación de Libreta y suspensiones), se llega a un total de aproximadamente 1,2 millones de niños, niñas y adolescentes sin ningún tipo de cobertura. Este es el universo de niños que deberían ser buscados y captados por la política pública.

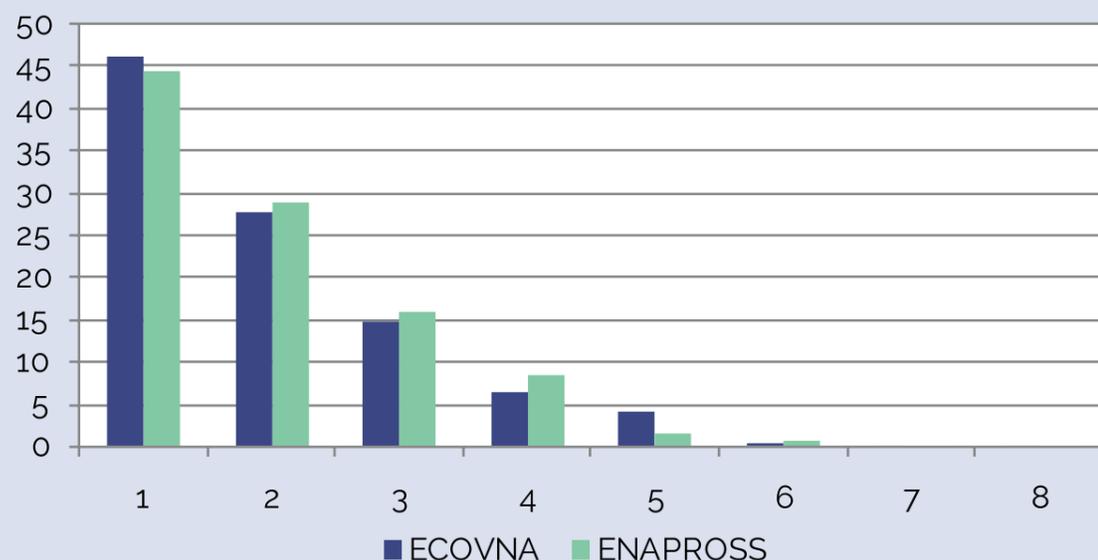
3.

Panorama descriptivo de los hogares beneficiarios de la AUH y de sus miembros

En relación con la estructura de los hogares alcanzados por la AUH, puede destacarse que, como se observa en el Gráfico 3, alrededor del 45% de los hogares titulares de este beneficio recibe una asignación mientras que un 30% restante obtiene dos. El promedio de asignaciones por hogar es de 1,96, valor que se viene manteniendo relativamente constante desde la implementación de este pilar de protección a la niñez. En algunos pocos hogares (menos del 1%) el total de perceptores supera las cinco estipuladas por ley lo que sugiere o bien algún error de captación de las encuestas o la existencia de más de un titular en el hogar, viva o no en el mismo.

GRÁFICO 3

Distribución de beneficiarios según cantidad de beneficios en el hogar



Fuente:

ECOVNA (2011-12) y ENAPROSS (2015).

Al mismo tiempo, el 90% de los titulares son mujeres, lo que se compara con el 53% de mujeres en el total de personas mayores de 18 años. La sobrerrepresentación que ellas registran entre los titulares de la AUH (muy habitual en este tipo de programas en la región) puede estar explicada, al menos en sus inicios, por el traspaso de los programas de

transferencias públicas vigentes antes de la implementación de la AUH, los cuales se caracterizaban por una alta presencia femenina entre sus beneficiarios. Asimismo, las madres tienen prioridad frente a los padres para percibir esta asignación. Por otro lado, en general, son las madres las que realizan los trámites para acceder a este tipo de beneficios y para cumplir luego con las condicionalidades. Por último, es más frecuente la ausencia del padre que de la madre de estos niños en el hogar.

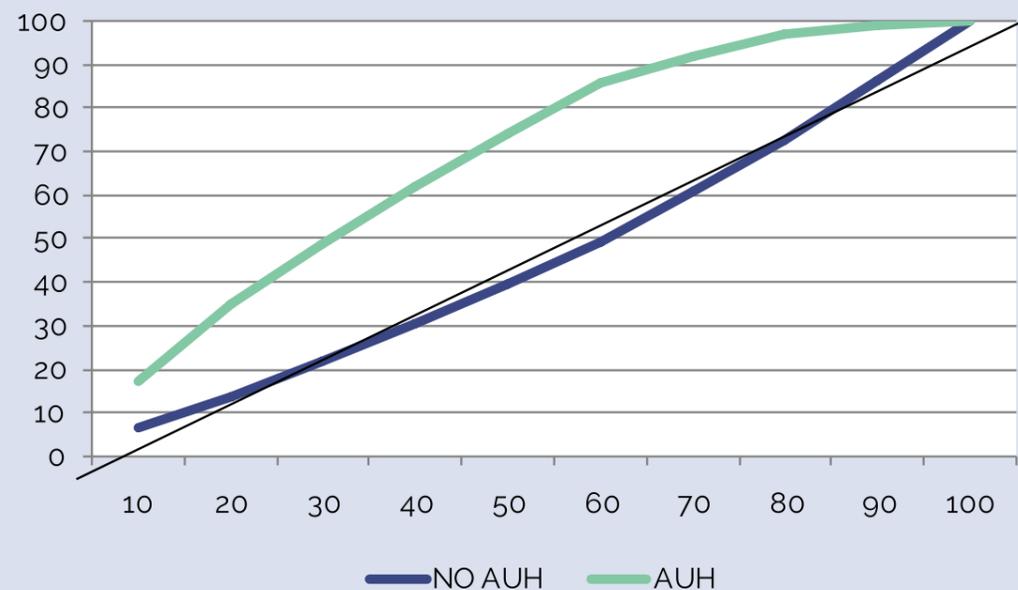
La edad promedio de los titulares es de 35 años. Sin embargo, este valor es significativamente mayor (41 años) entre los varones titulares que entre las mujeres (34 años). Cuando se comparan estos valores con el total de la población mayor de 18 años se observa que los titulares, especialmente las mujeres, son sustancialmente más jóvenes, resultado esperable dada la condición de tener niños a cargo para acceder al beneficio.

Cuando se analiza el ingreso per cápita familiar (IPCF) de los hogares beneficiarios se observa que, de acuerdo con la ENAPROSS (2015), este representaba alrededor de un tercio del correspondiente al total de hogares (\$2.100 y \$6.700, respectivamente) y la mitad del de los hogares con presencia de niños (\$4.200). Ello muestra, por lo tanto, que aun cuando la AUH, a diferencia de otros programas de transferencias condicionadas en la región, no está dirigida expresamente a los hogares de menores ingresos, termina "focalizando" en estos, dada la fuerte correlación habitual entre informalidad/desempleo y escasez de recursos monetarios en el hogar (Beccaria y Groisman, 2008; Maurizio, 2014).

Consistente con ello, se observa que aproximadamente el 50% de los beneficiarios pertenece a los tres primeros deciles del IPCF, cifra que se compara con el 22% en el resto de los hogares (Gráfico 4). Asimismo, mientras que el 20% de las familias del primer grupo se ubica en el primer decil, en el segundo lo hace solo el 7%.

GRÁFICO 4

Distribución de los hogares con presencia de niños según deciles del IPCF



Fuente:

ECOVNA (2011-12) y ENAPROSS (2015).

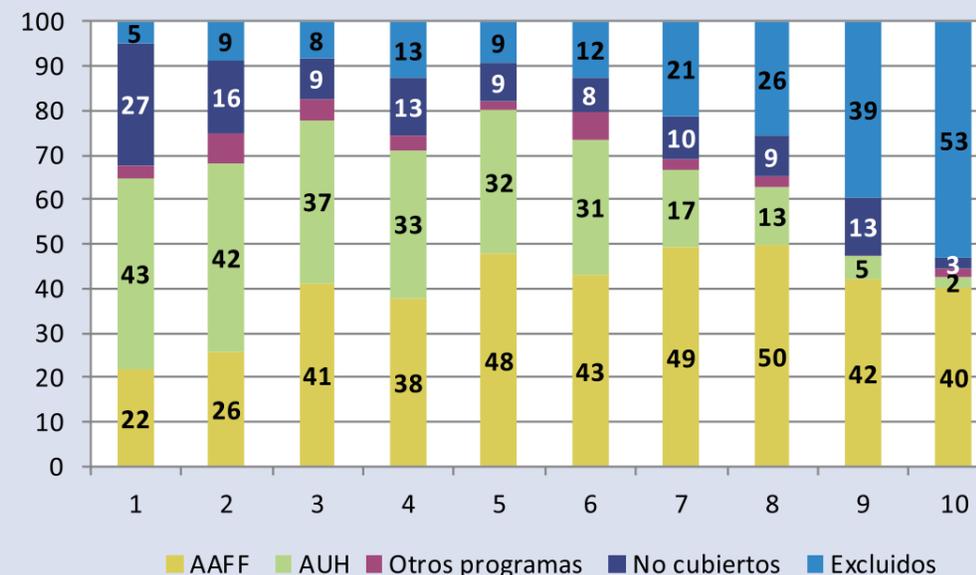
Por otro lado, cuando se analiza la cobertura de la AUH en cada decil de hogar con niños, se observa que en los dos primeros este pilar alcanza a la mitad de esos hogares, descendiendo sistemáticamente su participación a lo largo de la distribución. Ello señala dos cuestiones importantes. La primera es la focalización de esta asignación en los hogares de menores ingresos. La segunda es la "falta de cobertura" de este pilar entre los deciles más bajos, ya que alrededor de la mitad de los niños aquí ubicados no recibe AUH.

El Gráfico 5 muestra la distribución de hogares en cada decil del IPCF. Allí se observa, nuevamente, la incidencia decreciente de la AUH a lo largo de la distribución. El pilar contributivo crece (si bien no sistemáticamente) hasta el decil 8 para luego descender. Ello es consecuencia conjunta de la correlación positiva entre formalidad e IPCF y de la existencia del límite máximo de ingresos para pertenecer a este pilar. A su vez, como era esperable, los hogares excluidos representan una porción creciente a lo largo de la distribución, donde en el último decil aproximadamente la mitad de los hogares con niños en 2015 quedaba excluida por normativa tanto del pilar contributivo como del no contributivo.

Por último, se encuentra el grupo de hogares no cubiertos por ninguno de estos pilares que alcanzaba en aquel año a casi el 30% del primer decil. Si suponemos que estos hogares deberían haber estado cubiertos por la AUH, ellos representan alrededor de un 60% adicional a los ya cubiertos en este decil. Ello resulta particularmente preocupante ya que es esperable que el panorama actual no difiera significativamente de este.

GRÁFICO 5

Distribución de hogares según tipo de cobertura en los deciles de IPCF



Fuente:

ECOVNA (2011-12) y ENAPROSS (2015).

Finalmente, para complementar este análisis, resulta interesante comparar la ubicación de los hogares perceptores de la AUH con aquellos pertenecientes a los otros grupos aquí considerados. Como se observa en el Gráfico 6, los beneficiarios de la AUH se concentran en los hogares con menores ingresos ("corridos" a la izquierda). Le siguen aquellos cubiertos por otros programas sociales los que, en conjunto, vuelven a mostrar la focalización de estos programas entre los más pobres. Luego se ubican aquellos no cubiertos pero que deberían estarlo. Nuevamente, esto parece ser particularmente problemático porque están ubicados cercanos al extremo inferior de la distribución y, por lo tanto, sería importante averiguar por qué no están incluidos en algunos de estos pilares cuando, de acuerdo con la normativa, deberían

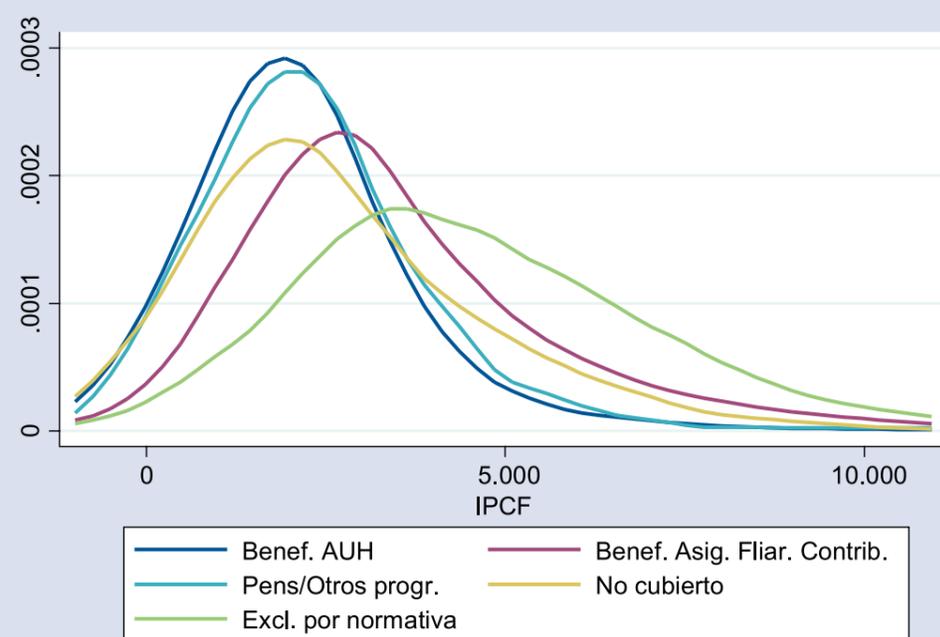
estarlo. Luego, en el centro de la distribución están los hogares que obtienen asignaciones familiares contributivas y, finalmente, aquellos excluidos por normativa. Si bien la ENAPROSS (2015) no permite identificar de qué pilar se encuentran excluidos, dada su ubicación sesgada hacia el extremo superior de la distribución, es posible suponer, como se mencionó, que lo están del pilar contributivo y que, en su mayoría, quedan incluidos en la deducción de la base imponible del impuesto a las ganancias.

ferenciales de otros factores. Sobre estos aspectos se avanza en la evaluación de impacto.

El otro aspecto importante de resaltar aquí es que, a pesar de esta "focalización" de la AUH entre los hogares de menores ingresos, aún queda un conjunto significativo de hogares por cubrir los que, en su mayoría, parecen ubicarse en el extremo inferior de la distribución. Nuevamente, la falta de información actualizada impide actualizar este ejercicio al presente.

GRÁFICO 6

Distribución de hogares con menores según tipo de cobertura



Fuente:

ENAPROSS (2015).

Por lo tanto, estos resultados sugieren que, aun considerando el monto total del beneficio percibido, los hogares que acceden a la AUH tienen menores IPCF promedio que el resto de los hogares. Sin embargo, a partir de estos resultados no es posible identificar el impacto que la AUH ha tenido sobre los ingresos familiares dado que aquí se han comparado hogares que pertenecen o no al grupo de beneficiarios pero que adicionalmente podrían diferir en otras características relevantes que no se están considerando. Por ejemplo, no es posible identificar si las discrepancias entre estos hogares ya se encontraban presentes antes de la implementación de la AUH o aparecieron luego, a partir de ciertos comportamientos o de ciertos impactos di-

La suficiencia de las prestaciones brindadas por la AUH

Uno de los aspectos centrales de las AUH es su capacidad para aumentar los ingresos totales de las familias y, dada la focalización de este pilar entre las familias de menores recursos, su potencial efecto reductor sobre la pobreza y la indigencia. A su vez, habida cuenta de la relevancia que detenta la AUH en términos de cobertura poblacional, adquiere importancia indagar acerca de la suficiencia de los montos de la prestación otorgada. Si la misma se dirige a los sectores de menores recursos de la población, resulta razonable evaluar la suficiencia de la prestación en relación con los ingresos necesarios para no ser considerado pobre.

En el Cuadro 1 se presenta la relación entre los montos pagados por la AUH en 2016 y algunos indicadores de pobreza. Se tomó como referencia una base de U\$S2 al día, y la valorización de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT), que definen las líneas de indigencia y pobreza respectivamente, según datos oficiales. Allí se observa, que la AUH siempre se ubicó por encima del indicador de pobreza de U\$S2 al día. En tanto que, con relación a la CBA y CBT, los valores de la AUH se ubican siempre por debajo de ambas canastas. No obstante, debe contemplarse que tanto la CBA como la CBT se encuentran expresadas sobre una base de adulto equivalente, de modo que la distancia entre la AUH y este valor debe interpretarse con cautela.

Por tal motivo, adquiere relevancia considerar en el análisis una perspectiva multidimensional de la pobreza, que tome en cuenta aspectos que van más allá de las variables puramente monetarias, como la vivienda, el saneamiento básico y otros aspectos de la vida de las personas. La comprensión de los efectos combinados producto de múltiples privaciones puede ayudar a identificar las causas subyacentes de la inequidad en los resultados en el desarrollo de los niños. A su vez, permite a los responsables de políticas identificar a los niños que están privados de poder satisfacer numerosas necesidades básicas y puede facilitar el desarrollo de respuestas políticas globales e integradas. A diferencia de las mediciones monetarias, donde los

cambios en los precios afectan significativamente la línea de pobreza, los indicadores obtenidos a partir de la métrica multidimensional son estructuralmente estables, es decir, son independientes del movimiento de los precios y de otras variables de coyuntura. Y requieren medidas de política más estructurales que se enfoquen en los múltiples determinantes de la pobreza infantil (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF–, 2016).

CUADRO 1

Evolución de los montos de la AUH *vis a vis* algunos indicadores de pobreza seleccionados

	"AUH (a) en pesos"	"U\$S2 diarios por mes (b)"	"(a)/(b) en %"	"CBA en pesos"	"(a)/CBA en %"	"CBT en pesos"	"(a)/CBT en %"
MAR-16	966	904	107%	1.515	63,8%	3.664	26,4%
SEPT-16	1.103	906	122%	1.711	64,5%	4.090	27,0%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y ANSES.

Volviendo a la dimensión relacionada con los ingresos de los que disponen los niños y sus familias, puede destacarse que, a pesar de la relevancia de esta dimensión, poco se conoce sobre cuál es la incidencia actual de estos dos fenómenos entre los hogares perceptores ni cuál es la distancia entre los ingresos familiares y las líneas respectivas para que salgan de esta situación aquellos que aún son pobres o indigentes. Por lo tanto, resulta relevante estimar cuánto costaría eliminar tanto la pobreza como la indigencia en los hogares perceptores de la AUH.

Sin embargo, como se mencionó previamente, existe adicionalmente un conjunto no menor de niños que aún no están incluidos en este pilar cuando deberían estarlo, dadas las características socioeconómicas de sus hogares. Podríamos denominarlos "elegibles no AUH". En particular, la suma de los no cubiertos y de los que están excluidos por normativa (la parte más importante de ellos, de acuerdo con los datos de ANSES, parece ser la falta de cumplimiento de las condicionalidades o falta de demostración de su cumplimiento) ronda los 1,6 millones de niños menores de 18 años. Es esperable que una proporción elevada de estos hogares sean pobres y, eventualmente, también indigentes. Por lo tanto, resulta interesante también aquí conocer el monto de ingreso que permitiría eliminar la pobreza en este grupo de familias.

Dentro de los límites que implica la información existente, es posible aproximar una estimación de los costos fiscales que implicaría eliminar la pobreza y la indigencia en los hogares elegibles que ya perciben la AUH y en aquellos que aún no accedieron a la misma, pero son elegibles para la ella. Debe aclararse que quedan excluidos de

este cómputo, por lo tanto, aquellos hogares con niños incluidos en otros pilares y los hogares que no incluyen a niños en su composición.

Para llevar a cabo estos ejercicios se utilizaron los microdatos de la EPH correspondiente al segundo trimestre de 2016. En ese momento la pobreza afectaba a 23,3% de los hogares y a 32,5% de las personas en los 31 aglomerados cubiertos por esta encuesta. La indigencia era de 5% y 6,5%, respectivamente.

Sin embargo, en el caso de los hogares elegibles que no eran perceptores de la AUH, estos guarismos eran 80% para pobreza y 30% para indigencia. A su vez, la brecha relativa de pobreza era de 0,49 (en promedio, sus ingresos eran un 49% menores a los necesarios para abandonar la situación de pobreza), mientras que en términos monetarios ello implicaba una distancia promedio a la línea de \$6.300 mensuales. La brecha de indigencia, por su parte, era de 0,44 con una distancia de \$2.400.

Si se supone que la cantidad de niños cubiertos por esta asignación en este grupo de hogares sería de 1,8, entonces estos sumarían alrededor de 890.000. Por lo tanto, si a cada uno de estos hogares se le diera el monto necesario para salir de la pobreza ello implicaría una suma de recursos de aproximadamente \$67.000 millones anuales, equivalente al 0,85% del PIB 2016 estimado y a un incremento equivalente al 163% en relación con el gasto actual de esta asignación que, como se mencionó previamente, durante 2016 ascendió a \$41.107 millones. Para el caso de la eliminación de la indigencia el monto adicional requerido puede estimarse en \$26.000 millones anuales (0,33% del PIB estimado).

Por su parte, en el caso de los hogares elegibles perceptores de la AUH, en 2016 la incidencia de la pobreza también era muy elevada, del orden del 88% a nivel de hogar, mientras que la de indigencia rondaba el 30%, aun incluyendo esta transferencia en los ingresos familiares. Las brechas eran 0,50 (\$7.000) y 0,40 (\$2.300), respectivamente. Considerando que en la actualidad hay aproximadamente 4 millones de niños cubiertos en alrededor de 2,2 millones de hogares, el monto de dinero que habría que adicionarles a estos para eliminar la pobreza sería \$186.000 millones anuales y para sacarlos de la indigencia sería de \$61.000 millones.

Un aspecto importante es que estos ejercicios son solo orientativos, al menos por dos razones. La primera es porque los mismos son de estática comparada donde no se considera ningún otro cambio ni a nivel microeconómico ni macroeconómico más que el otorgamiento de estos montos de ingresos a los hogares. Por lo tanto, no se están considerando aquí cambios en el comportamiento de sus miembros que podrían reducir o amplificar los efectos sobre la pobreza o la indigencia. Tampoco se tiene en cuenta algún posible efecto multiplicador del gasto.

La segunda razón refiere a la escasez de información (tanto administrativa como proveniente de encuestas a hogares) detallada y actualizada sobre los hogares perceptores y elegibles de la AUH. Asimismo, el cambio originado recientemente en los valores de los parámetros necesarios para estimar la incidencia de la pobreza e indigencia que permite contar con información sobre su incidencia para el año 2016



pero no hacia atrás genera, por su parte, dificultades importantes para realizar estos mismos ejercicios desde la implementación de la AUH hasta el presente.

En este sentido, se reafirma lo señalado acerca de que la Argentina continúa exhibiendo un atraso importante respecto de otros países de la región en materia de información referida a programas sociales, lo cual no solo dificulta la identificación y caracterización de sus perceptores sino, también, las evaluaciones de impacto de estos programas que se deseen realizar.

Por último, más allá de las precauciones mencionadas respecto de estos resultados, lo que resulta evidente es la insuficiencia de esta transferencia para sacar de la indigencia (obviamente, mucho más en el caso de la pobreza) a estos hogares con presencia de niños, niñas y/o adolescentes. Recordemos, en este sentido, que uno de los objetivos de este pilar era combatir la transmisión intergeneracional de pobreza. Queda, entonces, mucho por hacer para que eso sea posible.