

¿Qué transferencias realiza el Estado a las familias con niños y adolescentes en Argentina? Una propuesta desde la equidad

Gala Díaz Langou | Malena Acuña

Los niños y adolescentes cuentan con el derecho a tener un nivel de vida digno y que sus familias cuenten, para ello, con dinero. Además, este período es crucial para el desarrollo cognitivo, físico y emocional de las personas. En comparación con otras etapas, lo que ocurre en la infancia y la adolescencia tienen mayores implicancias en cómo se transita el resto de la vida.

A pesar de la relevancia que tiene asegurar un nivel de vida decente para las familias con niños y adolescentes, Argentina concentra la pobreza en ellas (59% de los menores de 18 años pertenecen a familias con ingreso per cápita en los dos quintiles de ingreso más pobres, contra 32% en la población mayor de 17 años). Este fenómeno, conocido como infantilización de la pobreza, se profundizó en los últimos años. Esto se verifica al observar otras formas posibles de medir bienestar, más allá del ingreso.

Si bien este desafío debe ser abordado integralmente, haciendo frente a las múltiples dimensiones que dan cuenta de la situación de pobreza, un indiscutible pilar en esta estrategia es garantizar que las familias con niños y adolescentes cuenten con ingresos suficientes.

En Argentina el Estado transfiere ingresos a estas familias través de 3 vías: 1) subsistema contributivo (Asignaciones Familiares), 2) subsistema no contributivo (principalmente Asignación Universal por Hijo-AUH), y 3) deducción del impuesto a las ganancias. Es innegable que se realizaron avances de cobertura y equidad (como extender la cobertura a hijos de trabajadores desocupados, en la informalidad y monotributistas) pero todavía restan importantes desafíos para alcanzar un sistema integrado de protección a la niñez y la adolescencia.

El actual esquema de transferencias tiene todavía algunos aspectos en los que es fragmentado

e inequitativo. Es fragmentado porque los múltiples tipos de cobertura dependen de la condición laboral de los adultos, cuando el foco debería colocarse en los derechos de los niños y adolescentes.

Es inequitativo por varias razones. El valor de las prestaciones no es igual y tampoco progresivo (por ejemplo, hay casos en los que el Estado transfiere más a quienes deducen de ganancias que a quienes reciben Asignaciones Familiares o AUH). Los criterios para determinar la elegibilidad para percibir prestaciones también son heterogéneos, como así también la edad de cobertura de los hijos. Algunos tipos de cobertura presentan corresponsabilidades y otros no.

No todas las familias con niños están cubiertas (en 2011, 25,5% de los niños y adolescentes no contaba con ningún tipo de apoyo monetario). Todavía hay exclusiones por normativa injustas, como que los hijos de autónomos fueron sistemáticamente excluidos de toda prestación a pesar de ser un grupo comparable con quienes deducen ganancias. También sigue habiendo muchos que no fueron alcanzados por las intervenciones a pesar de cumplir los requisitos normativos; este porcentaje es mayor en el quintil más pobre y menor en el más rico.

Por todo esto, el actual esquema de transferencias necesita ser modificado. Este documento presenta y costea tres escenarios para mejorarlo buscando garantizar que todas las familias cuenten con un ingreso que les permita salir de la pobreza, sin importar el lugar de origen o condición laboral de los adultos. Para conseguirlo, se buscó: 1) revertir cualquier sesgo regresivo del sistema actual y 2) revertir la infantilización de la pobreza. Por otro lado, se presentan escenarios intermedios que permitirían que el país se acerque gradualmente al objetivo de máxima.

RESUMEN EJECUTIVO

¿Por qué es relevante la situación socio-económica en la niñez y adolescencia?

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de las autoras. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

Derecho

Los niños y adolescentes cuentan con el **derecho a tener un nivel de vida digno** y que sus familias cuenten, para ello, con dinero suficiente. En nuestro país, este derecho se encuentra reconocido en nuestra Constitución Nacional (en su artículo 14 bis y a través de la Convención sobre los Derechos del Niño) y en el marco normativo nacional (Ley 26.061 y Ley 22.431). Estas normas establecieron un nuevo paradigma de protección integral, que implica reconocer a los niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho y promueve una nueva institucionalidad, la cual involucra a un conjunto de organismos, entidades, actores y servicios -de los tres niveles de gobierno- en relación con la infancia y la adolescencia. Desde este enfoque se afirma que son los adultos quienes tienen la obligación de asegurar el acceso efectivo de los niños y adolescentes a sus derechos. En particular, los Estados constituyen los garantes últimos del cumplimiento de los derechos del niño y deben velar por que todas las medidas tomadas en instituciones públicas o privadas tomen en cuenta el interés superior del niño (art. 3 de la Convención).

Otros argumentos

También existen cuatro argumentos subsidiarios que llaman a garantizar un nivel de vida digno para las familias con niños y adolescentes.

En primer lugar, la infancia y la adolescencia son **períodos cruciales para el desarrollo de una persona**. Múltiples investigaciones provenientes de las neurociencias permitieron establecer la importancia de la infancia para el desarrollo cerebral. En los primeros años de vida y la etapa prenatal se forma el 40% de las habilidades mentales de las personas adultas (Araujo y López-Boo, 2010) y en la infancia media se consolidan las neuronas responsables de la cognición, el lenguaje y las habilidades sensoriales (Knudsen, 2004). La estimulación temprana contribuye a generar más conexiones neuronales y un mayor desarrollo de las funciones cognitivas de los niños (Heckman, 2006). Los niños necesitan de un entorno estimulante, experiencias e interacciones

que apoyen y promuevan sus capacidades y habilidades individuales y sociales (Rappley y Kallman, 2009) que implica cuidado, atención, estimulación y nutrición de calidad, así como ambientes libres de estrés y toxinas ambientales. Los estudios realizados (tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo) muestran que los niños que crecen en un ambiente físico y humano empobrecido tienen mayores posibilidades de obtener resultados negativos durante la adolescencia y la edad adulta: menor desarrollo cognitivo y desempeño académico más bajos, comportamiento antisocial, menores salarios, problemas de salud mental y enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión (Baker-Henningham y López-Boo, 2013; Grantham-McGregor, 2009; Barker, 1999). Todas estas cuestiones contribuyen, además, a perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Por otro lado, la segunda infancia (5 a 12 años) y la adolescencia, período de transición entre la dependencia total y el desarrollo de la autonomía, son cruciales en tanto se producen transformaciones físicas y emocionales que posibilitan la consolidación de muchas habilidades y competencias necesarias para relacionarse y participar activamente en la escuela, el trabajo y las relaciones personales.

En segundo lugar, las discusiones de género en la infancia (período especialmente demandante de cuidado) se encuentran transversalmente atravesadas por las discusiones de género. El concepto de cuidado, originado en la literatura feminista, reivindica el valor de las tareas domésticas como trabajo no remunerado. Este concepto reconoce el valor de todas las actividades y relaciones que se ven involucradas en la satisfacción de los requerimientos físicos y emocionales de los adultos dependientes y los niños. Lo que se busca es visibilizar este conjunto de tareas que (aún hoy) realizan principalmente las mujeres y que aseguran la reproducción (biológica y cotidiana) y la socialización temprana de los niños (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012). Esto implica, además, problematizar su confinamiento al ámbito privado del hogar. **La manera en que una sociedad organice las tareas de cuidado tendrá implicancias significativas tanto para el ejercicio pleno de los derechos de los niños y adolescentes (muchas veces encargados del cuidado de los más pequeños), como para el logro de la equidad de género** (Esquivel, Faur y Jelin, 2012). Garantizar una situación de vida digna a las familias con niños implica también avanzar en reducir la sobrecarga actual que experimentan las mujeres e, incluso, contribuir a revertir la discriminación por género en el mercado laboral. Esta inserción, por otra parte, generaría ingresos adicionales en los hogares de menos ingresos, puesto que son estos hogares donde las tasas de actividad femenina son más bajas.

En tercer lugar, estudios desde las ciencias económicas evidencian que las **inversiones en capital humano tienen mayores tasas de retorno cuanto menor es la edad de la persona**. En el extremo, y en términos de la rentabilidad futura de la sociedad en su conjunto, las políticas de desarrollo infantil temprano de calidad tiene

una tasa de retorno a la inversión de hasta US\$ 17 por cada US\$ 1 invertido, según estimaciones del economista Heckman (UNICEF, 2010; Alegre, 2013). El argumento de la inversión parte de constatar tanto los retornos de invertir como los costos de no hacerlo: algunas estimaciones muestran que el costo mundial que acarrea la falta de inversiones adecuadas en la primera infancia se encuentra en torno a un billón de dólares por año (Barnett, 2009).

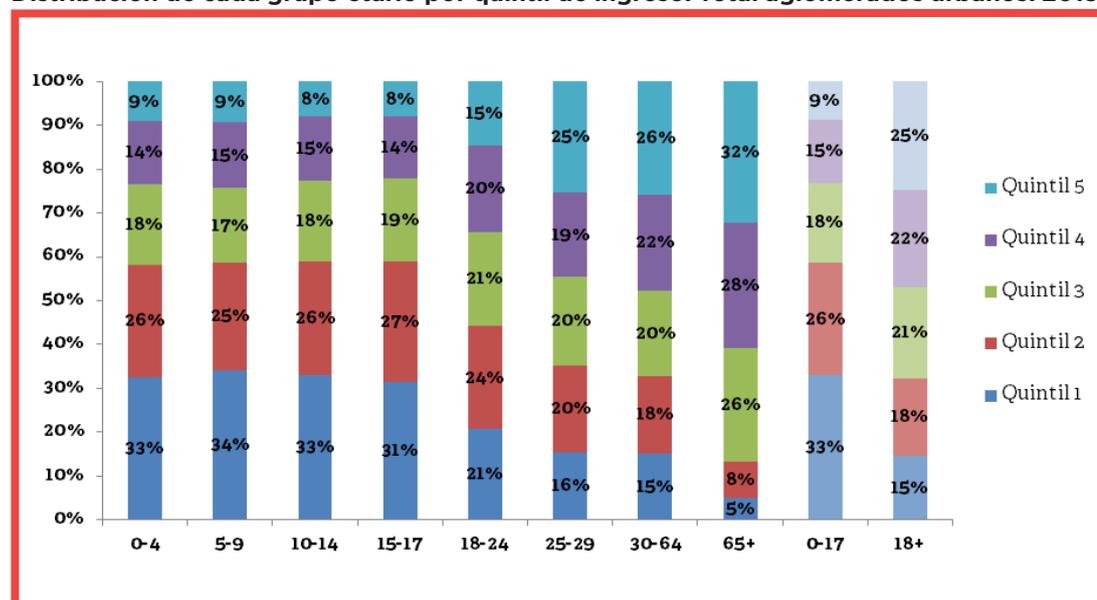
Por último, existe un argumento demográfico acerca de la importancia de la inversión en infancia y adolescencia. Dentro de la transición demográfica, Argentina se encuentra en una etapa de “bono demográfico”, que durará menos de 30 años más antes de pasar a la próxima fase de envejecimiento, con grandes desafíos económicos y fiscales. Es imprescindible **aprovechar esta ventana de oportunidad demográfica para invertir en los más jóvenes** (Filgueira y Aulicino, 2015).

¿Cuál es la situación actual de las familias con niños y adolescentes en Argentina?

A pesar de la relevancia que tiene asegurar un nivel de vida decente para las familias con niños

Gráfico 1.

Distribución de cada grupo etario por quintil de ingreso. Total aglomerados urbanos. 2015



Fuente: CIPPEC, en base a EPH 2015, 2º trimestre.

Este diagnóstico que resalta la situación perjudicada de los niños y adolescentes en el país también se verifica al observar otras formas posibles de medir bienestar, más allá del ingreso.

El **Gráfico 2** muestra que en 2010 un 19% de las personas de hasta 19 años vivían en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), frente al 9,1% de la población de 20 años o más. Esta situa-

ción marcó una mejora en los dos grupos etarios respecto de 2001. Sin embargo, la mejora relativa de los mayores de 20 años fue superior a la de los niños y adolescentes menores de 19 años. Entre 2001 y 2010, las peores condiciones de vida se concentraron, aún más, en los niños y adolescentes.

En el caso de la pobreza por ingresos, más allá de la línea de pobreza utilizada², el ingreso per cápita familiar suele ser menor en el caso de las familias con niños y adolescentes. El **Gráfico 1** da prueba de ello, presentando la distribución de distintos grupos etarios por quintil de ingreso per cápita familiar. En el 2º trimestre de 2015, el 33% de las personas menores de 18 años pertenecían al primer quintil de ingreso (el más pobre), el 26% al segundo, el 18% al tercero, el 15% al cuarto y solo el 9% al quinto (el más rico). En contraposición, los porcentajes para las personas de 18 años o más eran 15%, 18%, 21%, 22% y 25%, respectivamente. Así, 59% de los menores de 18 años se encuentran en los dos quintiles de ingreso más pobres, contra 32% en la población mayor de 17 años. Al observar la situación de los distintos subgrupos etarios también se observa que la posición económica de las familias es mejor cuanto más grandes son sus integrantes.

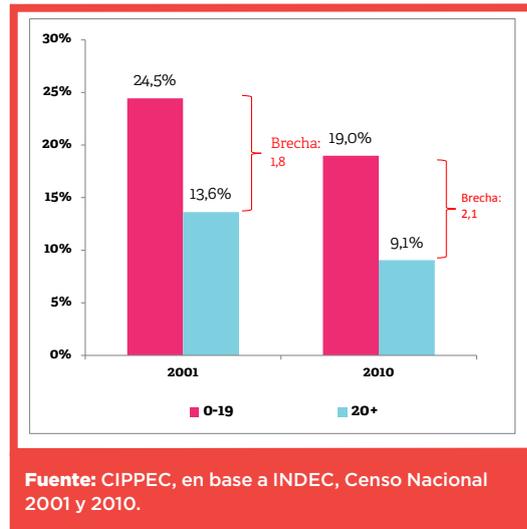
Pobreza infantilizada

1 El bono demográfico (o ventana de oportunidad demográfica) es un periodo en el que hay una mayor proporción de trabajadores potenciales por persona dependiente.

2 En Argentina la medición oficial de la pobreza se encuentra técnicamente cuestionada.

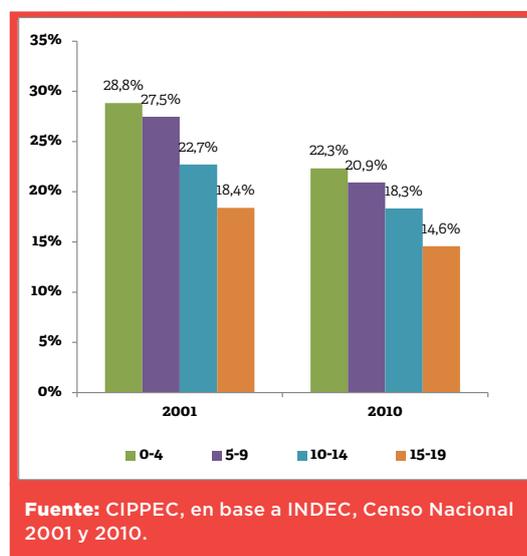
3 Cada quintil representa a la quinta parte (20%) de una población, ordenada de menor a mayor según cierta característica. En el caso de los quintiles de ingreso, el primer quintil es el 20% más pobre de la población y el quinto quintil es el 20% más rico.

Gráfico 2.
Personas que viven en hogares con al menos un indicador de NBI, menores de 20 años y resto. Total país. 2001 y 2010



A su vez, dentro del grupo de niños y jóvenes, la situación es más crítica cuanto inferior es la edad. En 2010, un 22,3% de los niños de 0 a 4 vivía en hogares con NBI, frente a 14,6% en el grupo de 15 a 19 (INDEC, 2010), como se evidencia en el **Gráfico 3**.

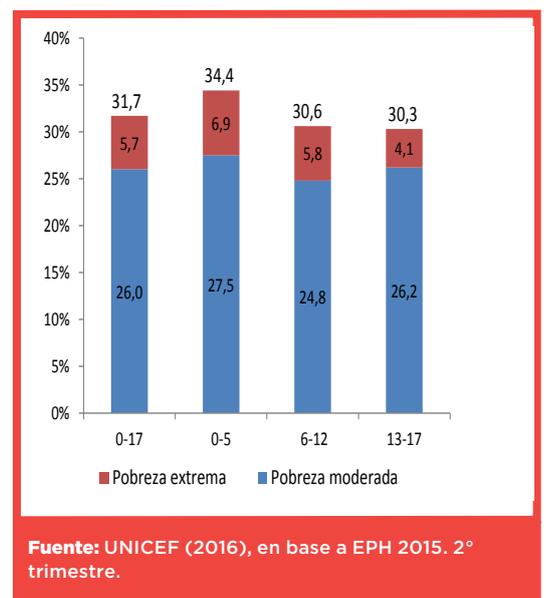
Gráfico 3.
Personas menores de 20 años que viven en hogares con al menos un indicador de NBI, por grupo etario. Total país. 2001 y 2010



Con respecto a la pobreza multidimensional⁴, y como expone el **Gráfico 4**, un estudio realizado por UNICEF (2016) muestra que en 2015 el 31,7% de los niños entre 0 y 17 años se encontraba en una situación de pobreza multidimensional⁵, con 26% en una situación de pobreza moderada y 5,7% de pobreza extrema. Nuevamente, dentro del grupo de niños y adolescentes, su prevalencia es mayor entre los más pequeños: 34,4% en el grupo de 0 a 5 años y 30,3% en el de 13 a 17 años.

⁴ Esta medida busca contemplar aspectos que trascienden las variables puramente monetarias del bienestar. Los resultados aquí presentados utilizan la metodología Bristol (UNICEF y CEPAL, 2010), que incluye 6 dimensiones, siguiendo la Convención sobre los Derechos del Niño: nutrición, agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información.

Gráfico 4.
Niños y adolescentes en situación de pobreza multidimensional (total, extrema y moderada), por grupo etario. Total aglomerados urbanos. 2015

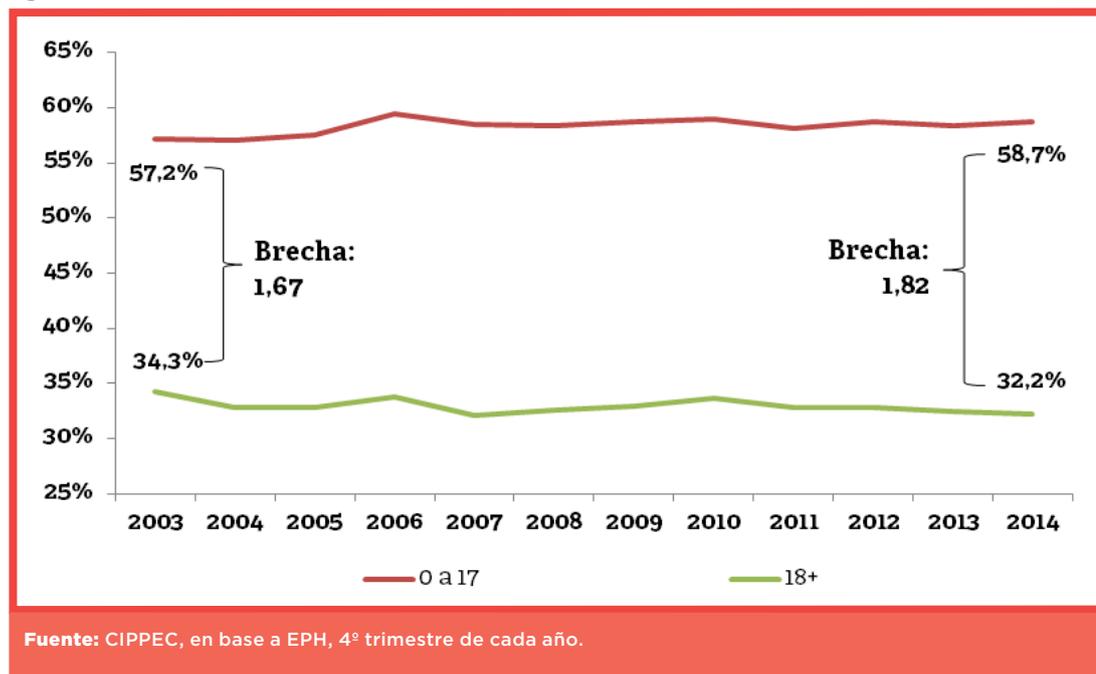


Además, **a pesar de que la pobreza se redujo en los últimos años, su infantilización se profundizó** (Acuña, 2015). Prueba de ello es el **Gráfico 2**, donde al comparar el porcentaje de personas de hasta 19 años que vivían en hogares con NBI con el porcentaje para aquellos de 20 años o más, se ve que la brecha incrementó de 1,8 a 2,1 entre 2001 y 2010. Otra evidencia de la profundización de este fenómeno es el **Gráfico 5**, que muestra cómo en la última década aumentó el porcentaje de menores de 18 años con ingreso per cápita familiar correspondiente al primer o segundo quintil de ingreso (el 40% más pobre del país): subió de 57,2% a 58,7% entre el 4° trimestre de 2003 y de 2014. Dado que ubicarse en un cierto quintil depende de la situación económica del resto de la población, esta evidencia ya es suficiente para mostrar que la posición relativa de los niños y adolescentes en la sociedad empeoró. Sin embargo, el gráfico también muestra cómo disminuyó el porcentaje de personas de 18 años o más que pertenecían a los primeros dos quintiles, de 34,4% en 2003 a 32,2% en 2014, lo cual hizo que la brecha con los menores de 18 suba de 1,67 a 1,82.

Profundización de la infantilización

Gráfico 5.

Porcentaje de personas en el quintil 1 y 2 de ingreso, menores de 18 años y resto. Total aglomerados urbanos. 2003-2014



La profundización de la infantilización de la pobreza acentúa el vínculo entre la situación de pobreza y la tenencia de hijos. En Argentina, **los ingresos per cápita son menores para las personas que tienen hijos**. La situación del hogar también está vinculada con la cantidad de niños en él, su edad (cuantos más y menores sean los niños, peores las condiciones) y la edad de las mujeres al momento que hayan sido madres (cuanto más jóvenes, peores niveles de ingreso per cápita del hogar) (Lupica, 2013).

Sin embargo, la relación de causalidad entre la tenencia de hijos (cuántos y a qué edad) y el nivel socioeconómico no es clara, ya que no parece haber una dirección única de causa a efecto. Por un lado, en la Argentina **tener hijos disminuye el nivel socioeconómico de la familia** (porque los niños consumen ingresos, no deberían generarlos, y en nuestro país son las familias quienes cubren la mayor parte de ese déficit)⁶.

Por otro lado, **los distintos patrones reproductivos determinan que los hogares con niños también suelen ser los más pobres**. En entornos de menor nivel socioeconómico existen restricciones educativas que pueden llevar: i) a déficits en la educación sexual y reproductiva, provocando una menor planificación familiar, o ii) a una mayor aceptación de la maternidad temprana. Más allá de los posibles déficits educativos, estos entornos también se caracterizan por un menor acceso a servicios de control reproductivo y hacinamiento (asociado a problemas como el incesto o el abuso sexual infantil;

UNICEF, 2015), entre otros. Todos estos mecanismos pueden generar que haya padres más jóvenes y prolíficos en estos entornos (CEPAL-UNFPA, 2011). En cambio, en entornos de mayor nivel socioeconómico y educativo, las conductas reproductivas se respaldan con mayor conocimiento y capacidad de ejercitar derechos sexuales y reproductivos, tanto en términos decisivos como en términos de alternativas ante un embarazo no intencional. Prima la postergación de la vida reproductiva, la planificación familiar y la búsqueda por conciliar proyectos personales, laborales y familiares (Lupica, 2013).

Así, **la realidad socioeconómica y los patrones reproductivos suelen estar vinculados y generan una relación circular entre demografía y desigualdad**. De esta manera, las consecuencias tienden a prolongarse en el tiempo y los fenómenos se refuerzan entre sí alimentando las condiciones que los crearon. Este probablemente sea el ejemplo más claro de la reproducción intergeneracional de la pobreza. La desigualdad se agudiza cada vez más, e impacta regresivamente sobre el nivel de vida de los sectores vulnerables (Lupica, 2013).

En suma, revertir la infantilización de la pobreza y su profundización implica un arduo desafío en el largo plazo, ya que supone abordar causas estructurales que están arraigadas en patrones culturales y factores socioeconómicos. Sin embargo, a pesar de esta complejidad, se trata de un desafío que debe ser abordado con urgencia. Si bien este desafío debe ser abordado integralmente, haciendo frente a las múltiples dimensiones que hoy dan cuenta de la situación de pobreza, un innegable pilar en esta estrategia se centra en garantizar que todas las familias con niños cuenten con ingresos suficientes.

Realidad económica

Patrones reproductivos

⁶ Esto también sucede en otros países de América Latina. Existen, sin embargo, otros modelos posibles donde las familias no cubren un porcentaje tan alto de este déficit, gracias a que el Estado realiza un mayor esfuerzo de gasto en infancia (Filgueira y Aulicino, 2015).

¿Qué hace el Estado? Principales políticas nacionales

3 vías de transferencia de ingresos

Es indiscutible que la Argentina logró importantes avances en los últimos años en materia de transferencias de ingresos a niños y adolescentes. Se buscó, desde un rol protagónico del Estado nacional, igualar derechos de los hijos de los trabajadores monotributistas, desocupados, o que se encuentran en la informalidad con aquellos de los trabajadores en relación de dependencia.

Las transferencias monetarias pueden ser con corresponsabilidad (condicionadas) o no, contributivas o no, y focalizadas o universales. **Hoy en Argentina existen tres vías por las cuales el Estado transfiere ingresos a las familias con niños y adolescentes, según la categoría ocupacional de sus padres** (Bertranou y Maurizio, 2012):

1. Subsistema contributivo (Asignaciones Familiares):

Históricamente (desarrollada desde 1957) fue la vía tradicional, aplicada a los **trabajadores en relación de dependencia** registrados, a los titulares de la prestación de la **Ley de Riesgos del Trabajo** y a los titulares de la prestación **Seguro por Desempleo**, hasta un cierto umbral salarial. Más recientemente, incluye también a los trabajadores **monotributistas** (por Decreto 593/16 desde el 1/5/16).

Estos grupos cobran **Asignaciones Familiares** que contemplan la prestación prenatal, por hijo/hijo con discapacidad y la ayuda escolar anual (también hay por maternidad, por nacimiento/adopción y por matrimonio, pero no están contempladas para monotributistas). Este componente es administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para trabajadores del sector privado y por cada gobierno (Nacional, Provincial/Municipal) para los del sector público.

2. Subsistema no contributivo (AUH y otros)

Compuesto, principalmente, por la **Asignación Universal por Hijo para Protección Social** (AUH, creada en 2009 mediante el Decreto 1602/09), una prestación monetaria mensual gestionada por ANSES destinada a niños o adolescentes que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren **desocupados** sin seguro de desempleo, **inactivos** sin prestaciones de la seguridad social, se desempeñen en la **economía informal** o trabajen en el **servicio doméstico**, con un salario menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), y no perciban

otras Asignaciones Familiares⁷. El pago es otorgado a uno de los padres (la madre tiene prioridad), tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin tope de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad, con un límite de 5 niños o adolescentes. Además, los titulares de la AUH pueden cobrar la ayuda escolar anual (a partir del Decreto N° 504/15 de abril de 2015).

Este subsistema también incluye a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (por ejemplo, la pensión para madres de 7 o más hijos) y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, aunque el porcentaje de cubiertos es mucho menor.

3. Dedución del impuesto a las ganancias:

Quienes pagan el impuesto a las ganancias en personas físicas tienen derecho a deducir de sus ganancias netas el concepto de **"cargas de familia"** para determinar su ganancia neta sujeta a impuesto. Siempre que las personas a cargo no tengan entradas netas anuales superiores a un tope⁸, el contribuyente puede deducir por cónyuge; por cada descendiente en línea recta (hijo, hijastro, nieto, bisnieto), hermano o yerno, menor de 24 años o incapacitado para el trabajo; y/o por cada ascendiente (padre, abuelo, bisabuelo, padrastro) o suegro (Ley 20.628, art. 23).

Este tipo de cobertura es administrado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y, a pesar de haber sido creada en 1932, es menos reconocida en el debate público por ser una vía de apoyo monetario indirecto. Sin embargo, la **disminución en la recaudación del sistema impositivo** que conlleva la deducción no deja de ser un apoyo a las familias por parte del Estado en forma de gasto tributario. Esta herramienta, además, da origen a una considerable opacidad en el sistema impositivo, ya que con frecuencia no se dispone de estimaciones sobre lo que se deja de recaudar (Bonari, Dal Poggetto y Reichler, 2003).

Esta estructura de tres vías de transferencias de ingresos para niños y adolescentes existe en muchos países, tanto en América Latina como en la OCDE (Bertranou y Maurizio, 2012).

Los beneficios de los tres subsistemas

Con respecto al **monto asociado a cada tipo de cobertura**, la **Tabla 1** presenta los valores otorgados en las distintas asignaciones monetarias, según los distintos grupos y periodicidad del pago.

⁷ La Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE, creada en 2011 mediante el Decreto 446/11) es una prestación mensual destinada a mujeres embarazadas de los mismos grupos familiares (se otorga el pago a la mujer desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda las 6 mensualidades). También forma parte del subsistema no contributivo, pero por ser un apoyo monetario destinado a las familias antes del nacimiento, es comparable con la asignación familiar prenatal y no será materia de este estudio.

⁸ En 2016, \$42.318, equivalente al mínimo de ganancias no imponibles.

Criterios de elegibilidad

Tabla 1.

Asignaciones monetarias a niños y adolescentes: valor de la prestación, por grupo. Junio 2016

		Ingreso mensual (bruto) del grupo familiar	Categorías del monotributo y límite del ingreso (bruto) anual y promedio mensual	Valor mensual general	Valor anual general	
Subsistema contributivo	Asignación Familiar por Hijo (y Prenatal)	\$200-\$15.000	B-F (hasta \$192.000, prom. mensual \$16.000)	\$966		
		\$15.000-\$22.000	G (hasta \$240.000, prom. mensual \$20.000)	\$649		
		\$22.000-\$25.400	H (hasta \$288.000, prom. mensual \$24.000)	\$390		
		\$25.400-\$60.000	I (hasta \$400.000, prom. mensual \$33.333)	\$199		
Subsistema no contributivo	Asignación Familiar por Hijo con Discapacidad	\$200-\$15.000	B-F (hasta \$192.000, prom. mensual \$16.000)	\$3.150		
		\$15.000-\$22.000	G (hasta \$240.000, prom. mensual \$20.000)	\$2.227		
		\$22.000-...	H-L (hasta \$600.000, prom. mensual \$50.000)	\$1.404		
Subsistema no contributivo	Ayuda Escolar Anual	\$200-\$60.000	B-L (hasta \$50.000)	-	\$808	
		AUH (y AUE)	Hasta \$13.620 (dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil**)	Monotributo social (hasta \$72.000 anuales, prom. mensual \$6.000)	\$966*	
					\$3.150*	
Deducción impuesto a las ganancias	\$60.000 en adelante	-	-	-	Hasta \$21.061	

Notas: * 20% contra la presentación de las corresponsabilidades en salud y educación.

** El 1 de junio de 2016 subió a \$6.810, el 1 de septiembre pasará a \$7.560 y el 1 de enero de 2017 alcanzará los \$8.060 acordados en mayo de 2016 por el Consejo del Salario.

Fuente: CIPPEC, en base a ANSES (2016a), AFIP (2016) www.desarrollosocial.gob.ar/tramitemonotributo, www.desarrollosocial.gob.ar/monotributosocial y www.afip.gob.ar/monotributo/categorias.asp (consultadas el 4/8/2016).

Como se puede observar, el valor de la prestación por grupo de las Asignaciones Familiares es progresivo. A su vez, el nuevo esquema de asignaciones para monotributistas es muy parecido al que estaba vigente de Asignaciones Familiares. Los montos percibidos por monotributistas coinciden con los valores preexistentes de Asignaciones Familiares y se buscó hacer coincidir lo más posible los grupos por categoría de monotributo con los grupos que subdividían a los empleados en relación de dependencia.

Por otro lado, en términos monetarios, la prestación de la AUH se equipara al monto máximo percibido por la Asignación Familiar por hijo y ambas se actualizan automáticamente cada 6 meses (al igual que la AUE con la Asignación Familiar prenatal)⁹. Sin embargo, en sintonía con otros programas de transferencias latinoamericanos, **el derecho de los niños beneficiados por AUH se encuentra condicionado:** para efectivizar 20% de la prestación mensual, es obligatorio el cumplimiento de requisitos en salud (inscripción al Plan Nacer, cumplimiento de controles sanitarios a la embarazada, del calendario de vacunación y de los controles pediátricos para niños de hasta 4 años) y en educación (asistencia al sistema educativo formal a partir de los 5 años). Requisitos similares de salud y educación son exigidos a quienes perciben Asignaciones Familiares pero sin que haya una proporción del pago condicio-

nada, mientras que quienes deducen impuesto a las ganancias por cargas familiares no tienen estas exigencias.

Respecto a los topes de ingreso que determinan la elegibilidad de las personas en cada tipo de asignación, se observa que **el ingreso familiar máximo en el caso de la AUH es mucho menor que en cualquier otra prestación.** Contrariamente, hubo coordinación para que coincidan el tope determinado para recibir Asignaciones Familiares y el piso para realizar deducciones del impuesto a las ganancias. Esto fue realizado en principio para cerrar una brecha existente, y replicado luego con el aumento del piso de ganancias¹⁰.

Por otro lado, merece una explicación cuánto es lo que reciben por cada niño o joven quienes pagan el impuesto a las ganancias. En 2016, estas personas pueden deducir \$19.889 anual de su Ganancia Neta por cada hijo (o hijastro, o nieto, o bisnieto, o hermano o yerno) menor de 24 años o incapacitado para el trabajo en concepto de carga de familia. Esto, junto con otras deducciones, da como resultado la Ganancia Neta Sujeta a Impuesto. Es sobre este resultado que se calcula el impuesto, que consta de una parte fija y otra porcentual, ambas partes determinadas por una escala (que aumenta cuanto mayor es la Ganancia Neta Sujeta a Impuesto). Lo que se

Monto de las prestaciones

⁹ En julio de 2015 se sancionó la Ley 27160 que establece que la prestación de la AUH y la AUE se actualicen automáticamente en marzo y septiembre de cada año, al igual que las Asignaciones Familiares, mediante un índice de movilidad, como sucede con las jubilaciones.

¹⁰ Anuncios de ANSES (2016b) resaltaban la incorporación de 1,1 millón de niños al régimen de Asignaciones Familiares a partir del aumento del tope de \$30.000 a \$60.000, pero gran parte de estos pertenecen a familias que solían deducir impuesto a las ganancias antes del aumento del mínimo no imponible. Por ende, por más que llevó al aumento de la cobertura del componente Asignaciones Familiares, en estos casos no implicaría un aumento de la cobertura del esquema total de transferencias.

“ahorra” una persona que paga impuesto a las ganancias por tener un hijo (comparándolo con un sujeto idéntico pero con un hijo menos o sin hijos) varía según su Ganancia Neta. En líneas generales, ahorra \$19.889 multiplicado por el porcentaje de impuesto, pero ahorra aún más cuando gracias a la deducción evita pasar a la siguiente categoría.

En comparación con otras asignaciones monetarias, **lo que el Estado transfiere indirectamente a quienes deducen de ganancias es más que lo que reciben quienes se encuentran en el mínimo de Asignaciones Familiares** (\$199 al mes, \$2.388 al año), **solo es inferior en la primera categoría del impuesto**. Por otro lado, **es más que el monto de AUH o el techo de Asignaciones Familiares por hijo** (\$966 al mes, \$11.592 al año) **cuando la deducción por hijo evita su pasaje a alguna de las 3 categorías más altas**. En el extremo, una persona que está a \$19.889 de pasarse a la última categoría, se estaría ahorrando \$21.061 por hijo al año.

Por último, **los hijos de autónomos fueron sistemáticamente excluidos de toda prestación**.

Los tres componentes del esquema de transferencias monetarias a las familias con niños y adolescentes presentan cierta coordinación, en particular entre el subsistema contributivo y no contributivo, pero también muchas otras inconsistencias y exclusiones, por lo que no llegan a conformar un sistema integrado de protección a la niñez y la adolescencia (Maurizio y Bertranou, 2012).

Cobertura

Tipos de cobertura

Según ANSES, en diciembre de 2015 la cantidad de beneficiarios de la AUH era de 3.700.855 niños y adolescentes, y 22.908 titulares de AUH con Discapacidad¹¹.

Con respecto a las Asignaciones Familiares, el número de niños y adolescentes que las recibían en junio de 2015 era 4.038.699, con la siguiente cantidad de beneficiados por grupo de ingreso (en orden, de grupo de ingreso más bajo a más alto): 1.870.611 en el grupo I, 906.273 en el II, 627.845 en el III y 633.970 en el IV¹². A éstos, hoy en día se sumaron los hijos de monotributistas, que a junio de 2016 sumaban 733.522 (ANSES, 2016b).

Por último, la cantidad de menores de 24 años beneficiados por la deducción fiscal en el impuesto a las ganancias en 2015 se estimó en 720.397¹³.

Estos datos presentan las cantidades nominales, pero con respecto a la cobertura porcen-

tual, la misma puede ser obtenida de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) I y II. Mientras la primera se realizó en 2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, la segunda se realizó en 2015 en el Gran Buenos Aires (GBA, incluyendo a CABA y los 24 partidos del Conurbano) y también en las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy y Río Negro (ambas en aglomerados urbanos de 5.000 habitantes o más). No es correcto comparar sus resultados para ver la evolución en el tiempo debido a que las muestras no tienen la misma cobertura geográfica; los únicos dominios incluidos en ambas encuestas y que por ende sí son comparables son CABA y los partidos del conurbano bonaerense.

Por un lado, la ENAPROSS II tiene la ventaja de que sus datos son más recientes. Sin embargo, la ENAPROSS I tiene la ventaja de su representatividad: tiene una representatividad del 74% de la población residente en aglomerados de 5.000 habitantes y más en todo el país, mientras que la representatividad de la ENAPROSS II es del 44,8%. Otro punto a favor de la ENAPROSS I es que permite identificar a quienes deducen impuesto a las ganancias, en la ENAPROSS II se los incluye dentro de los excluidos por normativa y no se permite su identificación.

Siguiendo a la ENAPROSS I y, como se observa en el **Gráfico 6**, en 2011 un **74,5% de los niños y adolescentes menores de 18 años contaba con algún tipo de transferencia monetaria**: AUH (24,9%), Asignaciones Familiares (42,5%), otros programas sociales o pensiones (4%) o deducción del impuesto a las ganancias (3,2%). Sin embargo, una significativa parte no tenía acceso a ningún tipo de transferencia. Un 12,4% no estaban cubiertos a pesar de que sus padres cumplían con los requisitos de la normativa legal vigente y 13,1% estaban excluidos por normativa, principalmente por ser hijos de monotributistas (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-MTEySS, 2011)¹⁴.

Razones de no cobertura

11 La extensión de las transferencias a embarazadas también tuvo gran alcance, en diciembre de 2015 86.663 mujeres gestantes la recibían. Fuente: www.transparencia.anses.gob.ar

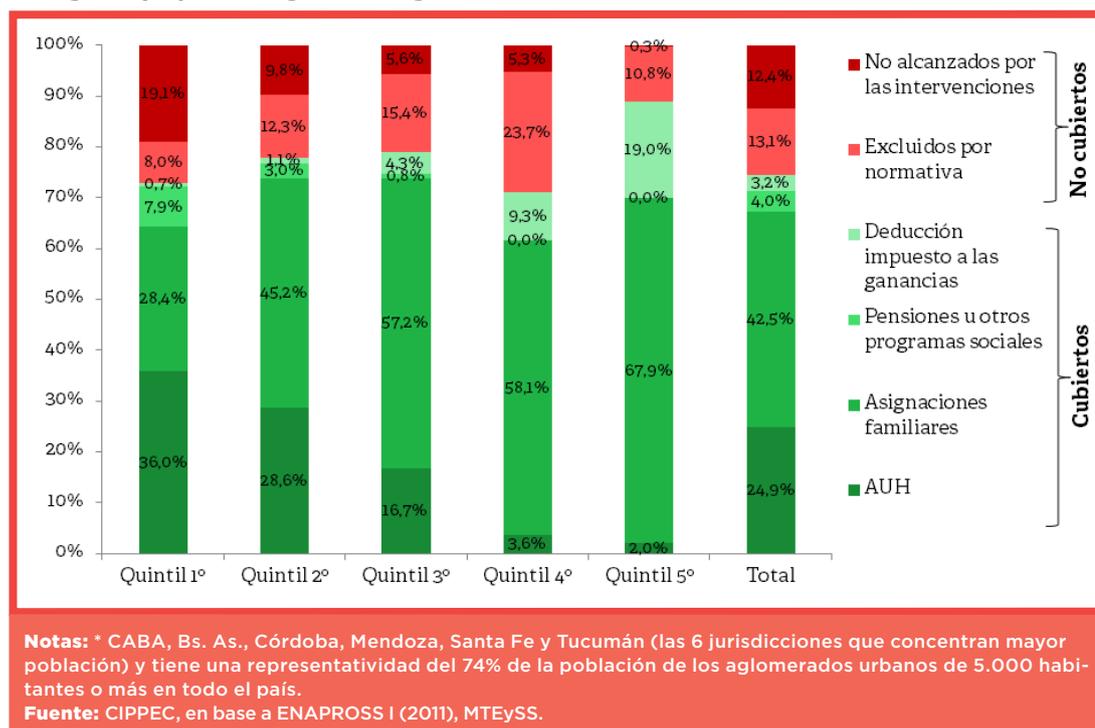
12 Fuente: www.anses.gob.ar/noticia/la-presidenta-anuncio-un-incremento-del-en-las-asignaciones-familiares-y-la-auh-y-presento-un-proyecto-para-que-aumenten-por-ley-de-movilidad-278

13 Fuente: CIPPEC, sobre la base de AFIP en Bertranou y Maurizio (2012), y EPH 2015, 2° trimestre. tv ver Anexo.

14 Según la ENAPROSS II, en 2015 un 68,3% de los menores de 18 años contaba con algún tipo de transferencia monetaria: AUH (28,1%), asignaciones familiares (36,4%) u otros programas sociales o pensiones (3,8%) (esta encuesta no tomó a quienes deducen impuesto a las ganancias como cubiertos). Un 11,9% de los niños y adolescentes no estaban cubiertos a pesar de que sus padres cumplían con los requisitos de la normativa legal vigente y 19,9% estaban excluidos por normativa (CIPPEC, en base a ENAPROSS 2015).

Gráfico 6.

Cobertura de asignaciones monetarias a niños y adolescentes menores de 18 años, por quintil de ingreso y tipo de asignación. Aglomerados urbanos*. 2011



En 2011, los hijos de monotributistas representaban el 35,1% de los excluidos por normativa. El 64,9% restante respondía a hijos de individuos con trabajo no registrado e ingresos mayores al techo fijado para la percepción de la AUH (25,2%) y asalariados registrados con ingresos mayores al tope determinado para percibir Asignaciones Familiares y por debajo del piso para realizar deducciones del impuesto a las ganancias (32,6%). El panorama actual ya no es de esta forma: con respecto al último grupo excluido por normativa, los topes ya fueron modificados para incluirlos entre los cubiertos y, con respecto a los monotributistas, ya no están excluidos de percibir Asignaciones Familiares. Así, se espera que la cantidad de excluidos por normativa haya disminuido.

Los datos evidencian que los sectores con menores ingresos siguen siendo los más desprotegidos y permanecen grupos excluidos de toda prestación: un gran porcentaje de los niños y adolescentes pertenecientes al quintil más pobre carece de toda forma de transferencia o apoyo monetario (27,1% en 2011¹⁶) y es aquí donde se observa el mayor porcentaje de personas no alcanzadas por las intervenciones a pesar de cumplir con la normativa (19,1% en 2011 y 15,7% en 2015). En cambio, en el quintil más rico es donde encontramos el menor porcentaje de personas no alcanzadas por las intervenciones a pesar de cumplir con la normativa (0,3% en 2011 y 5,9% en 2015), casi todos los no cubiertos son excluidos por normativa.

Cabe resaltar que en 2016 se anunció un proyecto del Banco Mundial con el Gobierno Nacional (“Protección de Niños y Adolescentes”) que busca apoyar una búsqueda activa para incorporar a quienes deberían recibir la AUH y no lo hacen¹⁶.

En el primer quintil de ingreso (el más pobre) alrededor de la mitad de los cubiertos es por AUH y una cuarta parte por Asignaciones Familiares. En cambio, en el quinto quintil de ingreso (el más rico), de los cubiertos, la mayoría es a través de Asignaciones Familiares y deducción del impuesto a las ganancias (ENAPROSS, 2011 y 2015).

La participación de cada tipo de asignación por quintil no sorprende tomando en cuenta que la deducción del impuesto a las ganancias es una transferencia a los sectores de más altos ingresos de la sociedad, las Asignaciones Familiares son un tipo de asignación contributiva que cubre al sector formal (mientras que la informalidad es más frecuente en los quintiles más bajos) y, dentro de las asignaciones no contributivas (destinadas principalmente a los sectores socioeconómicos más vulnerables¹⁷), la AUH fue la más ambiciosa y se constituyó como su pilar.

Con respecto a la **evolución en el tiempo de la cobertura en CABA y los partidos del GBA**, el **Gráfico 7** la muestra claramente (para 2015 no se puede discernir la proporción de la población que deduce impuesto a las ganancias de los excluidos por normativa por los cambios de medi-

Desprotección de sectores vulnerables

15 23,4% reporta ENAPROSS 2015 incluyendo también la deducción del impuesto a las ganancias, pero es una cobertura con poca incidencia en el quintil 1.

16 Según el Banco Mundial, se estima que la cantidad de niños y adolescentes excluidos de la prestación de AUH en 2016 a pesar de ser elegibles eran al menos 1,5 millones. Fuente: www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/06/30/argentina-world-bank-child-allowance-additional-15-million-children-youth-17 “Los hogares potencialmente beneficiarios de la AUH tienen un tamaño de hogar y una cantidad promedio de niños y adolescentes superior al de los otros dos grupos. Además, la incidencia de la pobreza es significativamente más alta” (Bertranou y Maurizio, 2012).

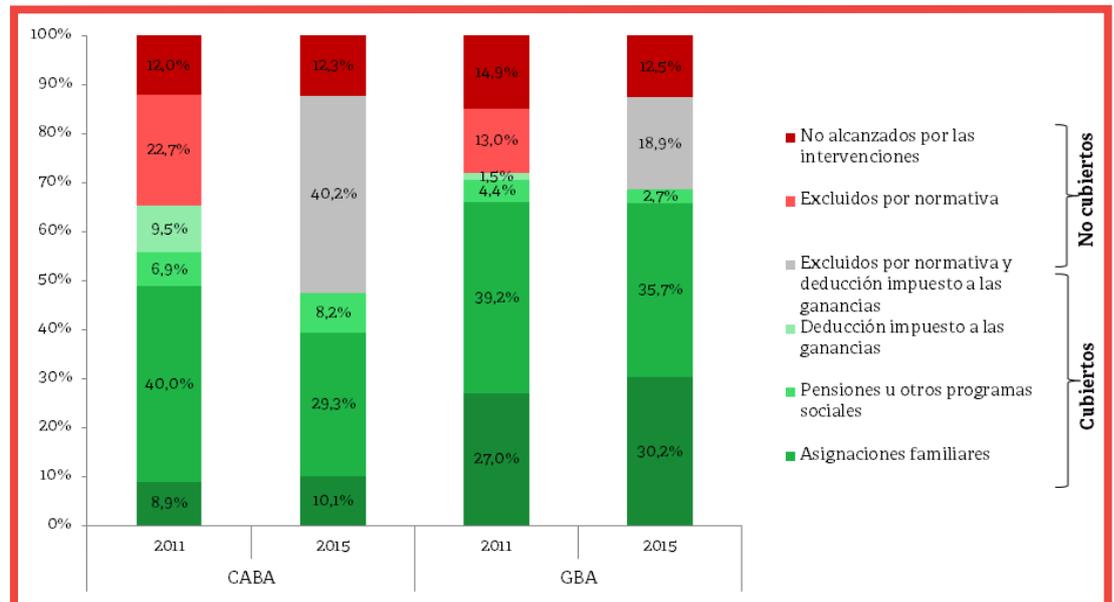
ción anteriormente mencionados). Entre 2011 y 2015, en ambas aumentó la participación de la AUH (llegando a 10,1% en CABA y a 30,2% en los partidos) y disminuyó el porcentaje de niños y adolescentes cubiertos por Asignaciones Familiares (situándose en 29,3% en la Ciudad y 35,7% en el conurbano bonaerense) y no alcanzados por las intervenciones (ubicándose en 12,3% en CABA y 12,5% en los partidos). La incidencia de las pensiones y otros programas sociales aumentó en CABA pero decreció en los partidos (alcanzando 8,2% y 2,7%, respectivamente).

Al comparar los últimos datos de CABA y

los partidos del GBA, vemos que la primera tiene una menor proporción de titulares de la AUH y Asignaciones Familiares. Por el contrario, la incidencia de las personas que cobran pensiones y otros programas sociales es menor en CABA, pero el porcentaje de menores de 18 años no alcanzados por las intervenciones es similar a la de los partidos. Mirando los datos de 2011, vemos que en CABA la cobertura por deducción del impuesto a las ganancias tenía mayor llegada y los excluidos por normativa también tenían mayor participación, reflejo de la mejor posición socioeconómica de la

Gráfico 7.

Cobertura de asignaciones monetarias a niños y adolescentes menores de 18 años. CABA y partidos del GBA. 2011 y 2015



Fuente: CIPPEC, en base a ENAPROSS I (2011) y II (2015), MTEySS.

Ciudad frente a los 24 partidos del conurbano bonaerense.

Propuesta de política pública

Hubo importantes esfuerzos por **aumentar la cobertura y equiparar los derechos** en el esquema de transferencias de ingresos a las familias con niños y adolescentes. Ejemplos de ello es la incorporación de la AUH al pilar no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares, el establecimiento de su actualización automática al igual que el subsistema contributivo o la reciente y destacable incorporación de los trabajadores monotributistas, históricamente excluidos, a la cobertura de las asignaciones monetarias.

Sin embargo, el esquema argentino de cobertura por medio de transferencias de ingresos a las familias con niños tiene todavía algunos aspectos en los que es fragmentado e inequitativo.

Es fragmentado porque, como se detalló, existen múltiples tipos de cobertura que depen-

den principalmente de la condición laboral de los adultos, cuando en realidad el foco debería estar puesto en los derechos de todos los niños y adolescentes a contar con un nivel de vida digno. Además, este sistemas desintegrados dificulta la evaluación de su impacto redistributivo "neto".

Es inequitativo por varias razones. Por un lado, hay inconsistencias entre los cubiertos: se ve que los montos percibidos en distintos tipos de coberturas en algunos casos no son equivalentes y en otros tampoco progresivos, por ejemplo, hay casos en los que el Estado transfiere indirectamente más recursos a los que deducen del impuesto a las ganancias que a quienes reciben Asignaciones Familiares o AUH. Además, los criterios para determinar la elegibilidad para percibir prestaciones también son heterogéneos. En este sentido, la deducción de impuesto a las ganancias se da hasta los 24 años, mientras que las otras asignaciones solo hasta los 18 años; además, el tope de ingreso mensual para ser elegible como titular de AUH es significativamente menor que para cualquiera de los otros tipos de asignaciones,

Fragmentación

Inequitativo

generando que se viole el principio de equidad horizontal (a igual ingreso, igual carga tributaria/subsidios). Sumado a ello, persiste otro desafío de equidad: el derecho de los cubiertos por AUH (o AUE) se encuentra condicionado al cumplimiento de requisitos en salud y educación, mientras que no hay tales exigencias para hacer efectivo parte del pago en el régimen contributivo ni entre quienes logran una exención del impuesto a las ganancias.

Por otro lado, hay también inconsistencias entre los cubiertos y los no cubiertos. Aún queda una importante proporción de niños y adolescentes menores de 18 años sin ningún tipo de apoyo monetario y la cobertura presenta grandes disparidades. Todavía hay exclusiones por normativa injustas, como que mientras quienes pagan ganancias gozan de deducciones, los autónomos (un grupo comparable a ellos dentro de los trabajadores independientes) no reciben ningún beneficio. Además sigue habiendo un gran porcentaje de personas no alcanzadas por las intervenciones a pesar de cumplir con los requisitos normativos, siendo el quintil más pobre donde esta razón tiene mayor incidencia¹⁸.

Por todo esto, si bien el actual esquema de apoyos monetarios a las familias con niños y adolescentes permitió que el Estado cumpla mejor con su rol de garante de los derechos de todos los argentinos, **es necesario introducir algunas modificaciones.**

Nuestra propuesta¹⁹ se inspira en la idea de “ingreso ciudadano” surgida a mediados de la década de 1990, que tenía como objetivo garantizar un ingreso incondicional suficiente para cubrir niveles básicos de consumo a todas las personas. Se planteaba comenzar gradualmente con un “ingreso ciudadano para la niñez” para quebrar el círculo vicioso de la pobreza (Barbeito y Lo Vuolo, 1996; Barbeito y Lo Vuolo, 2002; Lo Vuolo, 2001; en Barbeito y Lo Vuolo, 2009). No planteaba otorgar un monto de transferencia equivalente a todos los niños, sino la creación de un sistema que integre subsidios y tributos (que las personas con ingresos superiores a cierta cantidad paguen un impuesto y aquellos con ingresos menores reciban una transferencia), para lograr que todos lleguen al ingreso ciudadano (Barbeito y Lo Vuolo, 2009).

También se inspira en la idea de “universalismo básico” que insistía en que se debería ofrecer, a través de acciones de cobertura universal, un conjunto de prestaciones esenciales (entre las cuales se mencionan a las transferencias) para alcanzar pisos de protección, con el Estado como garante (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006).

Ambas ideas surgieron hace tiempo, en un momento donde la focalización y la fragmentación de la política social y, en particular, del

esquema de transferencias era mucho mayor. Sin embargo, aún con los avances que hubo en los últimos años, insistimos sobre estas ideas ya que marcan un norte normativo.

Este documento presenta una propuesta en base a tres escenarios de política que apuntan a estas dos ideas como norte normativo, pero considerando las restricciones que existen en el contexto actual. El **objetivo final de la propuesta es asegurar que todas las familias cuenten con un ingreso que les permita salir de la pobreza por ingreso**. El escenario de máxima garantiza este objetivo y, para conseguirlo, prioriza asegurar un ingreso que contribuya a 1) revertir cualquier sesgo regresivo del sistema actual y 2) revertir la infantilización de la pobreza. Por otro lado, se presentan escenarios de media y mínima como propuestas que permitan que el país se acerque gradualmente hacia el objetivo de máxima.

Antes de presentarlos, es importante destacar que, en todos los casos, se requiere articular estas intervenciones con aquellas que promuevan la inserción productiva de las familias con niños.

Además, en todos ellos se debería **revisar y homologar los requisitos** en términos de responsabilidades que se les exigen a las familias que reciben los distintos tipos de transferencias de ingresos, atendiendo al hecho que por momentos estas no son suficientes para suplir déficits de oferta para asistir a los servicios requeridos o lograr otros objetivos sociales establecidos (como eliminar el trabajo infantil o la deserción escolar) (Bertranou y Maurizio, 2012). También se debe equiparar el límite de edad de todos los tipos de cobertura en 18 años (reduciendo así el límite de deducción de ganancias, que es el único que llega a 24 años). A su vez, deberá continuarse con la buena práctica de actualizar las escalas de elegibilidad de las asignaciones monetarias de manera coordinada (como el tope de asignaciones familiares y el piso de ganancias) para evitar brechas de cobertura injustas.

Asegurar un ingreso desde la equidad

¹⁸ Y que no existe información disponible sobre los avances que se pudieron haber hecho en el marco del apoyo del Banco Mundial.

¹⁹ Coincidente con la referida a las transferencias que realiza el Estado nacional a las familias con niños en su primera infancia presente en Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña (2016).

Tabla 2.

Metas de máxima, media y mínima para la propuesta de transferencias destinadas a las familias con niños y adolescentes e inversión anual incremental requerida ²⁰

		Máxima	Media	Mínima
Propuestas, por grupo de niños y adolescentes	Monto para los que hoy reciben AUH o no alcanzados por las intervenciones	Techo de las AAFF por hijo* para niños y adolescentes de 6 a 17 años		Techo de las AAFF por hijo para niños y adolescentes de 0 a 17 años
		CBA por adulto equivalente para niños hasta 5 años	Promedio entre techo de las AAFF por hijo y CBA por adulto equivalente para niños hasta 5 años	
	Monto para quienes tienen algún padre en relación de dependencia o monotributista	Techo de las AAFF por hijo		Montos siguiendo los topes de AAFF actuales
	Monto para quienes tienen algún padre que paga ganancias o autónomo	Piso de las AAFF por hijo	No recibirían beneficios	
Inversión incremental	En pesos de junio 2016	\$39.399.315.953	\$32.358.966.549	\$10.006.147.733
	En porcentaje del PBI estimado 2016	0,5%	0,41%	0,13%
	En % del gasto público total estimado 2016	1,35%	1,11%	0,34%

Notas: canasta básica alimentaria (CBA). Asignaciones Familiares (AAFF).
 * La prestación en el techo de las Asignaciones Familiares por hijo equivale a la prestación de la AUH.
Fuente: CIPPEC.

Propuesta y escenarios

La **propuesta de máxima** busca garantizar que todas las familias cuenten con los ingresos suficientes para no vivir en pobreza. Para ello, trae aparejada un aumento de las transferencias para aquellos que hoy reciben Asignaciones Familiares por hijo menores al techo (mayor valorización), que pasarían a percibir el techo.

También contempla la inclusión de quienes todavía no han sido alcanzados por las intervenciones a pesar de cumplir los requisitos. A su vez, propone aumentar la prestación a los niños de 0 a 5 años beneficiarios de AUH (actuales y por alcanzar) para que iguale la canasta básica alimentaria por adulto equivalente (la cual determina la línea de indigencia), estimada en \$1.535 a junio de 2016 (FIEL, 2016), una focalización que responde a tres hechos concretos constatados en la evidencia. El primero, es que familias con jefes desempleados, inactivos o en la informalidad tienen una mayor probabilidad de estar bajo la línea de pobreza que los sectores formalizados. El segundo, es que la AUH tuvo mayor impacto ayudando a las familias titulares a salir de la indigencia que de la pobreza (posiblemente porque la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso familiar era mayor que el monto percibido) (Beccaria y Curcio, 2011). Y el tercero es que la pobreza está infantilizada y afecta más a las familias con niños más pequeños.

En cambio, para quienes gozan de deducciones del impuesto a las ganancias por tener niños o adolescentes a cargo o quienes están en la categoría de autónomos, se plantea que la transferencia indirecta hacia estos grupos debería ser equiva-

lente al piso (menor valorización) de las Asignaciones Familiares por hijo y hasta los 18 años. Esto implica una reducción del apoyo monetario que el Estado les da a las familias que alcanzan a pagar ganancias, buscando alcanzar una mayor progresividad en el gasto. Por el otro lado, implica una equiparación de los beneficios de este grupo con el de autónomos, beneficiados por la medida.

Alcanzar esta meta implica una incremental inversión total de \$39.399 millones de pesos de junio de 2016, lo cual representa un 0,5% del PBI estimado a 2016²⁰ y 1,35% del gasto público total estimado a 2016.

La **propuesta de media** difiere de la de máxima en dos cuestiones. La primera, que el monto percibido por las familias con niños de hasta 5 años que reciben AUH o no han sido alcanzados por las intervenciones sea un promedio entre la canasta básica alimentaria por adulto equivalente y el techo de las Asignaciones Familiares por hijo. La segunda, que quienes pagan impuesto a las ganancias o son autónomos no tendrían ya apoyo monetario por hijo, buscando priorizar los esfuerzos estatales en los sectores más desfavorecidos. Alcanzar este escenario implica una inversión incremental de \$32.359 millones de pesos de junio 2016, lo cual representa un 0,41% del PBI estimado a 2016 y 1,11% del gasto público total estimado a 2016.

Por último, la **propuesta de mínima** se diferencia de la de media en dos puntos. En primer lugar, plantea que se mantenga la “escalera” existente en las Asignaciones Familiares con-

²⁰ Para más información sobre la inversión requerida para cada propuesta ver Anexo.

²⁰ Para dimensionar este porcentaje, en 2015 (ejecución acumulada al 4º trimestre) la Administración Pública Nacional gastó un equivalente a 0,58% del PBI en AUH y AUE, y 0,54% en Asignaciones Familiares (CIPPEC, en base a INDEC y ASAP, 2016).

tributivas en el caso de los niños y adolescentes con al menos un padre formalizado (empleado en relación de dependencia o monotributista). En segundo lugar, se plantea que las familias que reciben AUH o que todavía no han sido alcanzadas por las intervenciones perciban el techo de las Asignaciones Familiares para sus hijos de 0 a 17 años. Alcanzar esta meta implica una inversión incremental total de \$10.006 millones de pesos de junio 2016, lo cual representa un 0,13% del PBI estimado en 2016 y 0,34% del gasto público total estimado a 2016.

Conclusiones

Avanzar en la modificación del esquema actual de transferencias a las familias con niños presupone un desafío grande. La tradición corporativista de la protección social en Argentina es fuerte, pero tam-

bién se hicieron importantes avances (con la AUH) para igualar los derechos de los niños independientemente de la categoría ocupacional de sus padres.

Sin embargo, en la medida en la que no se contemple integralmente el escenario actual, incluyendo a las transferencias (tácitas) que se realizan a los niños de padres que paguen el impuesto a las ganancias, esta igualación de derechos queda trunca. Hoy en Argentina el esquema de transferencias es todavía inequitativo y fragmentado en algunos aspectos, lo cual tiene implicancias en la profundización de la infantilización de la pobreza. Un sistema más unificado permitiría revertir estas implicancias, al reorientar el gasto para volverlo más progresivo.

La propuesta de modificación es costosa, pero resulta crucial comprender que se trata de una inversión en el presente y el futuro del país. Además, no realizar esta inversión tiene costos importantes que no solo experimentan las familias que hoy viven en situación de pobreza,

Anexo metodológico del ejercicio de costeo

Los cálculos se hicieron dividiendo el análisis entre niños y adolescentes con las siguientes características: 1) no alcanzados por las intervenciones a pesar de cumplir los requisitos, 2) que reciben AUH, 3) con al menos un padre empleado en relación de dependencia, 4) con ambos padres monotributistas o uno monotributista y el otro en la informalidad o desempleado, 5) con algún padre en la categoría de autónomos, y 6) con al menos un padre que paga ganancias.

La cantidad de menores de 18 años en el primer grupo se calculó a partir de estimaciones poblacionales multiplicadas por el porcentaje de no cubiertos por asignaciones monetarias. Para conocer la cantidad de niños y adolescentes hasta 5 años y entre 6 y 17 años en el país en 2016, se utilizaron datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) por grupo etario y por provincia²¹. El porcentaje de personas de hasta 18 años no alcanzadas por las intervenciones se tomó de ENAPROSS I (2011) y II (2015). Para las provincias presentes en la II, se utilizó el dato 2015; para las jurisdicciones presentes solo en la I, se utilizó el dato 2011; y para las que no habían sido parte de ninguna de las dos encuestas, se utilizó un promedio del total de los aglomerados en la I y II (12,1%). Los supuestos fueron que estas mismas proporciones siguen vigentes en la actualidad, que la población de grandes centros urbanos puede usarse para estimar lo que sucede en el resto, y que el porcentaje de no cubiertos en el grupo de 0 a 18 años se replica en el de 0 a 5 años y de 6 a 17 años.

Para saber la cantidad de niños y adolescentes en el segundo grupo (beneficiarios de AUH), se utilizaron los datos ya citados de ANSES de diciembre 2015. Para estimar cuántos de ellos pertenecen al grupo etario de 0 a 5 años (41,3%), se utilizaron datos de Observatorio ANSES (2015) de abril 2014.

En el caso del tercer grupo, el número de niños que reciben Asignaciones Familiares y los valores por grupo fueron citados previamente, de fuente ANSES.

Para el cuarto grupo, se tomó el dato de ANSES ya citado sobre la cantidad de hijos de monotributistas. La proporción de niños por categorías del monotributo se estimó a partir de procesamientos propios de la EPH del 2º trimestre de 2015 (tomando a aquellos con ambos padres monotributistas, uno monotributista y el otro desocupado/inactivo o que residen en un hogar monoparental/marental con padre/madre monotributista).

Por su parte, la cantidad de niños menores de 18 años con al menos un padre autónomo (quinto grupo), también fue obtenida a partir de procesamientos propios de la EPH del 2º trimestre de 2015.

Con respecto al sexto grupo, hubo que estimar la cantidad de hijos, de hasta 18 y 24 años, de padres que entran en el régimen de ganancias, por tramo del impuesto. De acuerdo con datos administrativos provistos por AFIP, la deducción fiscal en el impuesto a las ganancias alcanzó a 668.323 niños y adolescentes menores de 18 años en 2010 (Bertranou y Maurizio, 2012). Se supuso que la cantidad de niños y adolescentes cubiertos por la deducción tuvo la misma evolución porcentual que la cantidad de gente que paga el impuesto²². Luego, la proporción de beneficiarios por tramo y de jóvenes de 18 a 24 años se ven beneficiados por él fue tomada de un cálculo realizado por el economista Luciano Di Gresia. El cálculo utilizó la EPH del 2º trimestre de 2015 y las reglas del impuesto de ese año, y se ajustó para reflejar la sub-declaración de ingresos y un 25% de evasión impositiva.

A cada una de las cantidades descritas se las multiplicó por la diferencia entre la prestación propuesta y la actual prestación (multiplicado por 12, en caso de ser mensual). El valor de la canasta básica alimentaria por adulto equivalente (la cual determina la línea de indigencia) proviene de datos de la Ciudad de Buenos Aires a junio de 2016 publicados por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, estimado en \$1.535 (FIEL, 2016). El valor actual de las prestaciones se encuentra en la Tabla 1. La actual prestación de quienes deducen ganancias se estimó a través del promedio de lo que una persona que deduce impuesto a las ganancias se ahorra por cada hijo, por tramo.

Por último, se dimensionó el costo de las metas no solo como valor absoluto sino también en términos de otras variables macroeconómicas proyectadas a 2016. Se utilizaron datos del PBI con año base 2004 de INDEC hasta 2015 (INDEC, 2016) y, para calcular el PBI estimado en 2016, se supuso que este año el crecimiento real será de -1% y la inflación de 35,6% (FocusEconomics, 2016). Para el gasto público consolidado, se utilizó la base de datos World Economic Outlook (WEO) del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016), la cual estima el gasto total en pesos corrientes a 2016.

21 A los datos poblacionales del Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2010 por edad y provincia, se les aplicó la variación poblacional de la proyección hecha para el período 2010-2040 por grupo etario. Se optó por esto ya que el dato proyectado correspondiente a 2010 no coincidía con población relevada en el censo.

22 Fuente: CIFRA, en base a AFIP y EPH-INDEC (2010-2013), Ministerio de Economía de la Nación (2014) y AFIP (2015). En <http://chequeado.com/el-explicador/cuantos-trabajadores-pagan-ganancias-y-que-proporcionaria-el-gobierno>

Acuña, M. (2015). Diagnóstico de la primera infancia en Argentina. Documento de Trabajo N°142. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/-/diagnostico-de-la-primera-infancia-en-la-argentina

AFIP (2016). Deducciones para el período 2016. Disponible en www.afip.gob.ar/gananciasybienes/documentos/deducciones2016.pdf

Alegre, S. (2013). El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico. *Cuaderno N°4 del SIPI (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina)*.

ANSES (2016a). Montos de Asignaciones Familiares, Asignación Universal Por Hijo y Por Embarazo Para Protección Social. Disponible en www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/MONTOS%20AAFF-AAUU%20percibidas%20desde%2005-2016.pdf

ANSES (2016b). Medidas a favor de los trabajadores: más de un millón de niños se sumaron al cobro de las asignaciones familiares en abril. Disponible en www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/Crecimiento%20trabajadores%20AAFF.pdf

Araujo, C. y López-Boo, F. (2010). Invertir en los primeros años de vida: Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. *Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N°188, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.

ASAP (2016). Informe sobre gasto social de la Administración Pública Nacional. Cuarto trimestre 2015. Disponible en www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/infoasagps0415.pdf

Baker-Henningham, H. y López-Boo, F. (2013). Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: Lo que funciona, por qué y para quién. *Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N° 540. Washington: BID*.

Barbeito, A. C. y Lo Vuolo, R. M. (2009). Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria. *Serie Documentos de Trabajo N° 70*. Disponible en www.cippec.org.ar/index.php?page=shop.getfile&file_id=39&product_id=39&option=com_virtuemart&Itemid=1

Barker, D. (1999). Fetal and infant origins of adult disease: The womb may be more important than the home. *British Medical Journal*, 301.

Barnett, W. S. (2009). El argumento económico. En I. Siraj-Blatchford y M. Woodhead, *Programas eficaces para la primera infancia*. Reino Unido: The Open University y Fundación Bernard van Leer.

Beccaria, A. y Curcio, J. (2011). *Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias*. Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un "sistema" con tres componentes. *Policy Research Brief N° 30*. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Disponible en www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPolicyResearchBrief30.pdf

Bonari, D., Dal Poggetto, M., Reichler, S. (2003). Guía Fiscal (mimeo).

CEPAL-UNFPA (2011). Informe Regional de Población en América Latina y El Caribe: Invertir en juventud.

Esquivel, V., Faur, E., y Jelin, E. (2012). Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado. Buenos Aires: IDES.

FIEL-Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2016). Valorización de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT) para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Junio 2016. Disponible en www.fiel.org/publicaciones/canasta/CAN_BAS_1467408172603.pdf

- Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópolos, J., y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. *Serie de Documentos de Trabajo I-57*. Washington: BID. Disponible en www.inau.gub.uy/biblioteca/universalismo.pdf
- Filgueira, F. y Aulicino C. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. *Documento de Trabajo N° 130*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/-/la-primera-infancia-en-argentina-desafios-desde-los-derechos-la-equidad-y-la-eficiencia
- FMI (2016). *World Economic Outlook (WEO) Database*, April 2016. Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx
- FocusEconomics (2016). Latin Focus, Consensus Forecast. Latin America, June 2016. Barcelona: FocusEconomics.
- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y. B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L. y Strupp, B. (2007). *Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries*. The Lancet, Volumen 396, pp-60-70.
- Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2016). Revisión del Producto Interno Bruto, base 2004 y series de Oferta y Demanda Globales. Años 2004-2015. CABA: INDEC. Disponible en www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/pib_anual_06_16.pdf
- Knudsen, E. I. (2004). Sensitive periods in the development of the brain and behavior. *Journal of cognitive neuroscience*, 16.
- Lupica, C. (2013). Maternidad y desigualdad: Dos fenómenos circulares cuyas consecuencias se prolongan en el tiempo. Newsletter del Observatorio N° 67.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación-MTEySS (2011). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (ENAPROSS)*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Observatorio ANSES (2015). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Decreto 1602/09*, Boletín Cuatrimestral, I cuatrimestre 2014. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/OBS-000254%20-%20Bolet%3%ADn%20Cuatrimestral%20de%20la%20Asignaci%3%B3n%20Universal%20por%20Hijo%20para%20Protecci%3%B3n%20Social.%20I%20Cuatrimestre%202013..pdf>
- Repetto, F., Díaz Langou, G. y Aulicino, C. (2012). Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía? Documento de Trabajo N° 93. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rappley, M. D., y Kallman, J. R. (2009). Middle childhood. *Developmental-Behavioral Pediatrics*. 9th edn. Philadelphia: Saunders.
- Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O. y Acuña, M. (2016). "El futuro es hoy: Primera infancia en Argentina". Biblios: CABA.
- UNICEF y CEPAL (2010). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- UNICEF (2010). Inversión en primera infancia. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- UNICEF (2015). Determinantes sociales y ambientales para el desarrollo de los niños y niñas desde el período del embarazo hasta los 5 años. Disponible en [www.unicef.org/argentina/spanish/SALUD_PB-PrimeraInfancia_web\(1\).pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/SALUD_PB-PrimeraInfancia_web(1).pdf)
- UNICEF (2016). Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_Pobreza_Completo.pdf

Gala Díaz Langou: directora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University. Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Trabajó como consultora para agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Malena Acuña: analista de los Programas de Protección Social y Educación de CIPPEC. Licenciada en Economía (UdeSA). Trabajó como ayudante en una investigación sobre empleo público (UMET). También se desempeñó como asistente de docencia en cursos sobre la gestión en el sector público, el enfoque económico de las políticas sociales y la gestión presupuestaria (UdeSA, Pompeu Fabra, UCES y UTDT).

Las autoras agradecen a **Fabián Repetto, Gimena de León, Olivia de Achával, José Florito, Ian Hülskamp, Corina Rodríguez Enriquez, Roxana Maurizio** y **Luciano Di Gresia** por su apoyo y orientación durante el proyecto, por sus valiosos comentarios y sugerencias a versiones previas del documento y por las enriquecedoras discusiones e intercambios de ideas en el marco de los cuales se ideó este trabajo. No obstante, las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de **BIND, Farmacity, NUBA y Fundación IRSA.**

Si desea citar este documento: Díaz Langou, G. y Acuña, M. (agosto de 2016). ¿Qué transferencias realiza el Estado a las familias con niños y adolescentes en Argentina? Una propuesta desde la equidad. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 174**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de **CIPPEC**.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.