

## Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza

Gala Díaz Langou | Florencia Caro Sachetti | Matilde Karczmarczyk

**C**uatro de cada diez niños y adolescentes argentinos viven en situación de pobreza. La pobreza en la Argentina se concentra en las familias con niños y son estas las que se encuentran en situaciones más vulnerables. En otras palabras, en la Argentina la pobreza está infantilizada.

Los niños y adolescentes tienen derecho a un nivel de vida digno. Además, lo que ocurre en términos cognitivos, físicos y emocionales durante ese período tiene enormes implicancias en cómo transitan el resto de su vida. Revertir el escenario actual y garantizar este derecho exige que todas las familias con niños cuenten con ingresos suficientes para vivir dignamente.

Con tal propósito, en Argentina, el Estado transfiere ingresos a las familias a través de tres vías: 1) subsistema contributivo (Asignaciones Familiares por Hijo-AFH), 2) subsistema no contributivo (Asignación Universal por Hijo-AUH), y 3) deducción del Impuesto a las Ganancias.

Pero este esquema es inequitativo y fragmentado. De los 13 millones de niños menores de 18 años, el 29% reciben AUH, el 39% AFH y un 5% reciben apoyo monetario a través de la deducción del Impuesto a las Ganancias. Del 27% restante, 13% se encuentra cubierto por AFH contributivas provinciales y 3% por pensiones no contributivas. Pero todavía hay casi un millón y medio de niños (10% del total) que no reciben ningún tipo de transferencia, ya sea porque están excluidos por normativa u otros motivos (7%), o porque no tienen un adulto asociado en el registro y se desconoce su situación (3%). En su mayoría, estos últimos son niños de los sectores de menos ingresos.

Más allá de los problemas de cobertura, los

montos que reciben los niños varían y los criterios de elegibilidad son heterogéneos. Además, en algunos casos el acceso a la transferencia está condicionada por corresponsabilidades que las familias deben cumplir o por la cantidad de hijos en el hogar, mientras que en otros no.

Este escenario contribuye a la infantilización de la pobreza y afecta el pleno goce de los derechos de los niños. Pero además supone un obstáculo para el desarrollo del país: no abordar esta situación implica desaprovechar la oportunidad que ofrece el bono demográfico. En el contexto actual de desaceleración económica e inflación es aún más relevante garantizar ingresos a los hogares más vulnerables.

Este documento presenta una propuesta de modificación del esquema de transferencias actual. Se presentan y costean dos escenarios de reforma del sistema que son escenarios intermedios para alcanzar su universalidad, revertir los sesgos regresivos y garantizar que todas las familias con niños cuenten con un ingreso que les permita salir de la pobreza, independientemente de la situación laboral de los adultos. Así, se busca avanzar hacia el cumplimiento de la meta 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que plantea el compromiso de reducir a la mitad la pobreza infantil en 2030 al cual la Argentina suscribe.

Avanzar con esta reforma es crucial para el presente y el futuro de la Argentina. Hacerlo no será fácil: el contexto no habilita una discusión de esta naturaleza. Se requerirá voluntad política para jerarquizar el imperativo de revertir la infantilización de la pobreza y contribuir tanto al pleno goce de los derechos de los niños como al desarrollo del país en el mediano y largo plazo.

### RESUMEN EJECUTIVO

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.

## La relevancia de garantizar el bienestar en la niñez y adolescencia

**Los niños y adolescentes tienen derecho a un nivel de vida digno** y que sus familias cuenten con dinero suficiente para garantizarlo.

La Constitución Nacional argentina<sup>1</sup> y el marco normativo nacional<sup>2</sup> reconocen este derecho. En conjunto, adhieren a un paradigma de protección integral que reconoce a los niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho, y promueven una institucionalidad que involucra a un conjunto de organismos, entidades, actores y servicios relacionados con la infancia y la adolescencia en los tres niveles de gobierno. Este enfoque responsabiliza a los adultos de asegurar el acceso efectivo de los niños y adolescentes a sus derechos. En particular, el Estado constituye el garante último del cumplimiento de los derechos del niño y debe velar por que todas las medidas tomadas en instituciones públicas o privadas tengan en cuenta el interés superior del niño<sup>3</sup>.

Al suscribir a la Convención de los Derechos del Niño, el Estado argentino se compromete a asignar “el máximo de los recursos que se dispongan” (Art. 4) para velar por los derechos de la niñez y adolescencia. En paralelo, la Ley 26.061 obliga al Estado Argentino a garantizar partidas presupuestarias no decrecientes y la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional (Art. 72).

Existen otros tres argumentos subsidiarios para garantizar un nivel de vida decente para las familias con niños y adolescentes.

En primer lugar, **la infancia y la adolescencia son períodos cruciales para el desarrollo de una persona**. En la etapa prenatal y los primeros años de vida 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), lo que implica cuidado, atención, estimulación y nutrición de calidad, así como ambientes libres de estrés y toxinas ambientales.

Los estudios realizados (tanto en países de ingreso alto como de ingreso medio y bajo) muestran que los niños que crecen en un entorno empobrecido tienen mayores posibilidades de obtener resultados negativos durante la adolescencia y la edad adulta: 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 de transmisión intergeneracional de la pobreza.

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 inversiones en capital humano tienen mayores tasas de retorno cuanto menor es la edad de la persona**. Las políticas de desarrollo infantil temprano de calidad tienen una tasa de retorno a la inversión de hasta US\$ 17 por cada US\$ 1 invertido, según estimaciones del economista James 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 denominada “bono demográfico”<sup>4</sup>, que finalizará alrededor de 2040 (Gagnolati et al,

4 El bono demográfico (o ventana de oportunidad demográfica) es un período en el que hay un mayor ratio de personas en edad de trabajar por persona dependiente. Una mayor fuerza laboral resulta en una mayor base imponible, lo cual incrementa la capacidad económica y de generación de recursos de los países. El fin de esta ventana de oportunidad se traducirá en una mayor proporción de adultos mayores en la población, lo cual reducirá sensiblemente la recaudación impositiva e incrementará los gastos asociados al sistema previsional. En este sentido, se requerirá un mayor volumen de transferencias intergeneracionales para financiar el consumo de las personas inactivas.

1 En el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

2 En la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (número 26.061) y en la Ley del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (número 22.431).

3 Reconocido en el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño.

Derechos del niño

Transmisión intergeneracional de la pobreza

2014) y dará lugar a la etapa de envejecimiento demográfico.

Esta próxima fase trae consigo grandes desafíos e implicará una carga fiscal significativamente mayor a la actual, especialmente en jubilaciones y pensiones. El contexto en el cual se afronte esta etapa dependerá de si y cómo se logre aprovechar el actual bono demográfico para incrementar la potencial productividad de las cohortes futuras (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017). Para lograrlo, **es imprescindible aprovechar esta ventana de oportunidad demográfica para invertir en los más jóvenes (Filgueira y Aulicino, 2015) y erradicar la pobreza infantil.** Así, se podrá garantizar su pleno desarrollo y el máximo alcance de sus capacidades. Esto contribuirá, en primer lugar, al cumplimiento de los derechos de los niños, y también a que, en el futuro cercano, Argentina cuente con una población activa capaz de sostener la ingente proporción de población inactiva.

La cuestión de la infancia está atravesada por las discusiones de género. Los recursos con los que cuentan las familias para garantizar su bienestar determinan la amplitud de opciones de las que disponen para satisfacer sus demandas de cuidado en la infancia. El concepto de cuidado, originado en la literatura feminista, reconoce el valor de todas las actividades y relaciones que se ven involucradas en la satisfacción de los requerimientos físicos y emocionales de los niños y los adultos dependientes. Este conjunto de tareas que (aún hoy) realizan principalmente las mujeres aseguran la repro-

ducción y la socialización temprana de los niños (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012). Analizar su distribución implica problematizar su confinamiento al ámbito privado del hogar.

**La manera en que una sociedad organiza las tareas de cuidado tiene 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 vida digna a las familias con niños implica también ampliar el menú de posibilidades para satisfacer las necesidades del cuidado infantil y, eventualmente, reducir la sobrecarga actual que experimentan las mujeres. Esto podría contribuir a revertir la discriminación por género en el mercado laboral y, consecuentemente, generar ingresos adicionales en los hogares más vulnerables, en los cuales las tasas de actividad femenina son más bajas (Gasparini y Marchionni, 2015).

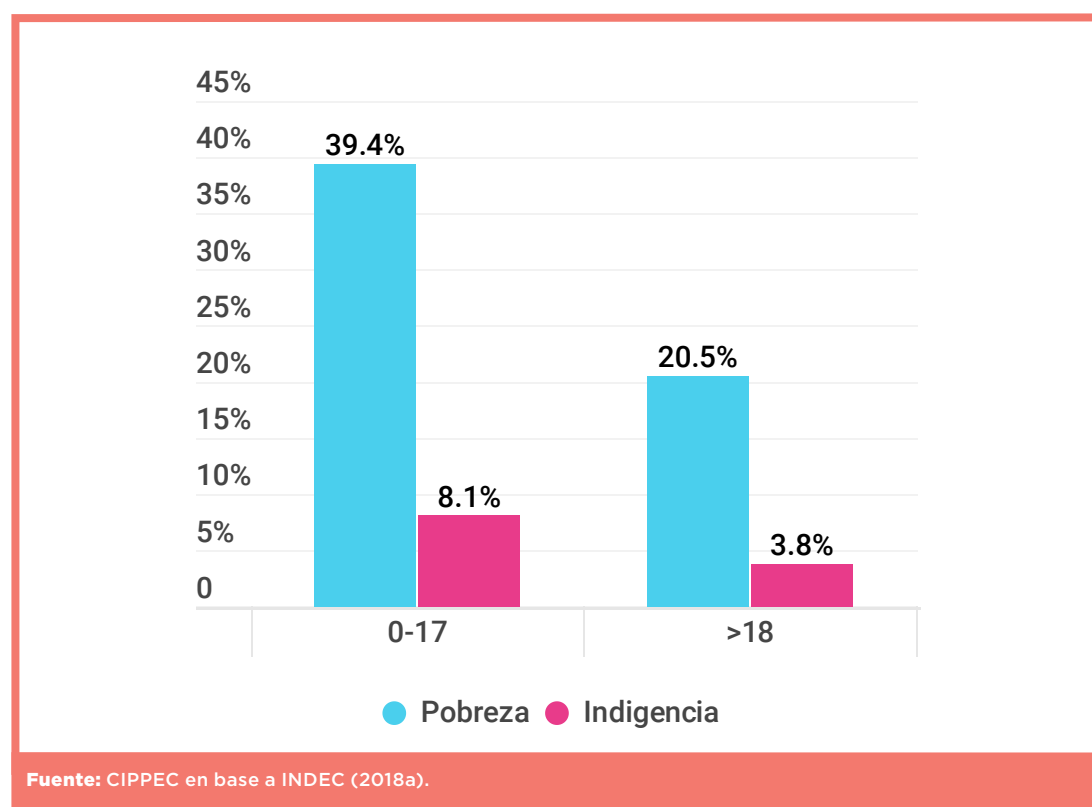
Infancia y equidad de género

### La situación actual de las familias con niños y adolescentes en Argentina

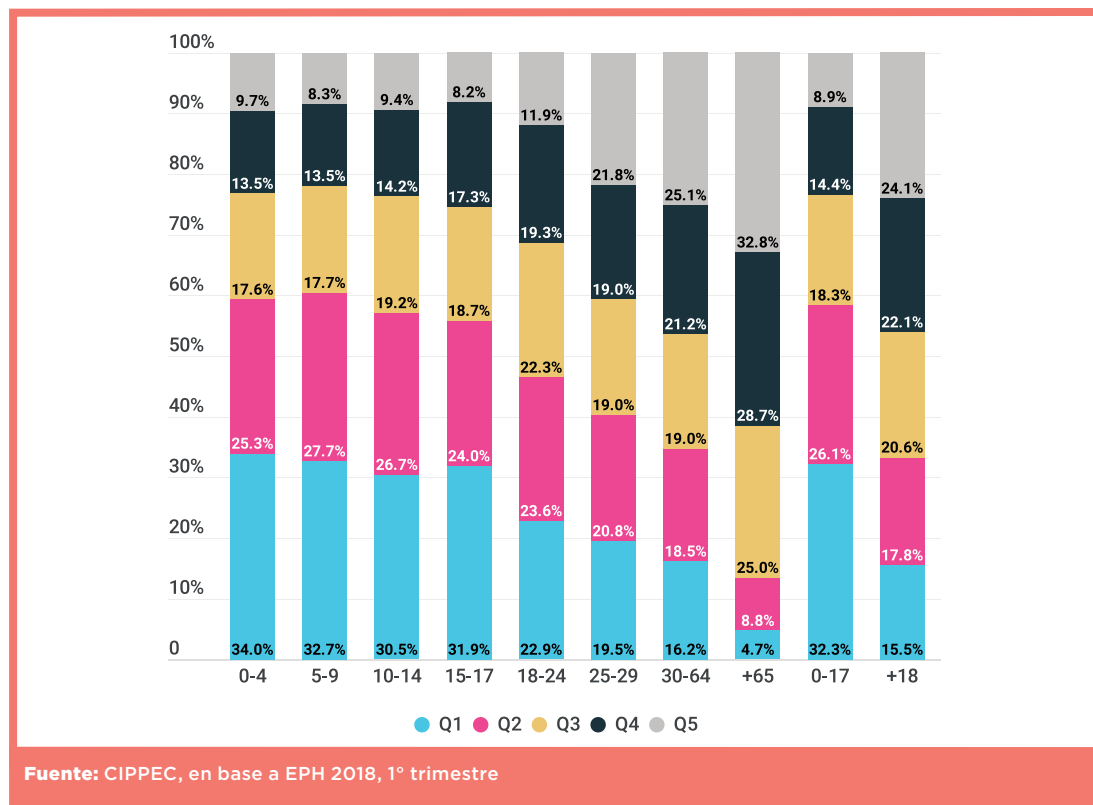
A pesar de la relevancia ética, jurídica y estratégica de asegurar que todas las familias con niños y adolescentes cuenten con dinero para garantizar un cierto nivel de bienestar, en la Argentina son estas familias las que se encuentran en situación

#### Gráfico 1.

Pobreza e indigencia en niños y adultos. Aglomerados urbanos (1° trimestre 2018)



**Gráfico 2.** Distribución de grupos etarios por quintil de ingreso. Total aglomerados urbanos (1° trimestre 2018)



## Infantilización de la pobreza

de mayor vulnerabilidad. Este fenómeno se conoce como **infantilización de la pobreza** y se caracteriza por niveles de pobreza más elevados en la infancia que en la población general.

En el primer trimestre de 2018, el 39,4% de los niños y adolescentes menores de 18 años en aglomerados urbanos vivían en situación de pobreza. Este porcentaje casi duplica el 20,5% referido a la población de 18 años o más (**Gráfico 1**). Lo mismo se verifica al analizar la situación de indigencia, que alcanza al 8,1% de los niños y adolescentes argentinos y desciende a 3,8% para la población mayor de 18 años (CIPPEC, en base a EPH-INDEC).

Independientemente de la línea de pobreza utilizada, el ingreso per cápita familiar suele ser menor para las familias con niños y adolescentes. La distribución de distintos grupos etarios por quintil de ingreso per cápita familiar da prueba de ello (**Gráfico 2**)<sup>5</sup>.

En el mismo período, el 32,3% de las personas menores de 18 años pertenecían al primer quintil de ingreso y solo el 8,9% al quinto. En contraposición, estos porcentajes para las personas mayores de 18 años eran 15,5% y 24,1%, respectivamente. Así, 58,4% de los menores de 18 años se encontraban en los dos quintiles de ingreso más pobres, contra 33,3% en la población mayor de 18 años. Al observar la situación de los distintos subgrupos etarios también queda en evidencia

que la posición económica de las familias es mejor cuando sus integrantes tienen mayor edad.

Esta situación de los niños y adolescentes también se verifica al observar otras formas posibles de medir bienestar, más allá del ingreso. Según los datos del último Censo Nacional, en 2010 un 19,6% de las personas de hasta 17 años vivían en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), frente al 9,3% de la población de 18 años o más (**Gráfico 3**).

La niñez y la adolescencia también se encuentran fuertemente afectadas por la pobreza multidimensional<sup>6</sup>. Un estudio realizado por UNICEF (2016) muestra que en 2015 el 31,7% de los niños entre 0 y 17 años se encontraba en situación de pobreza multidimensional, con 26% en una situación de pobreza moderada y 5,7% de pobreza extrema (**Gráfico 4**).

La concentración de la pobreza en los hogares con niños y adolescentes es preocupante dado que denota una clara vulneración de sus derechos. Al observar la evolución reciente de estos indicadores, el panorama se vuelve aún más grave.

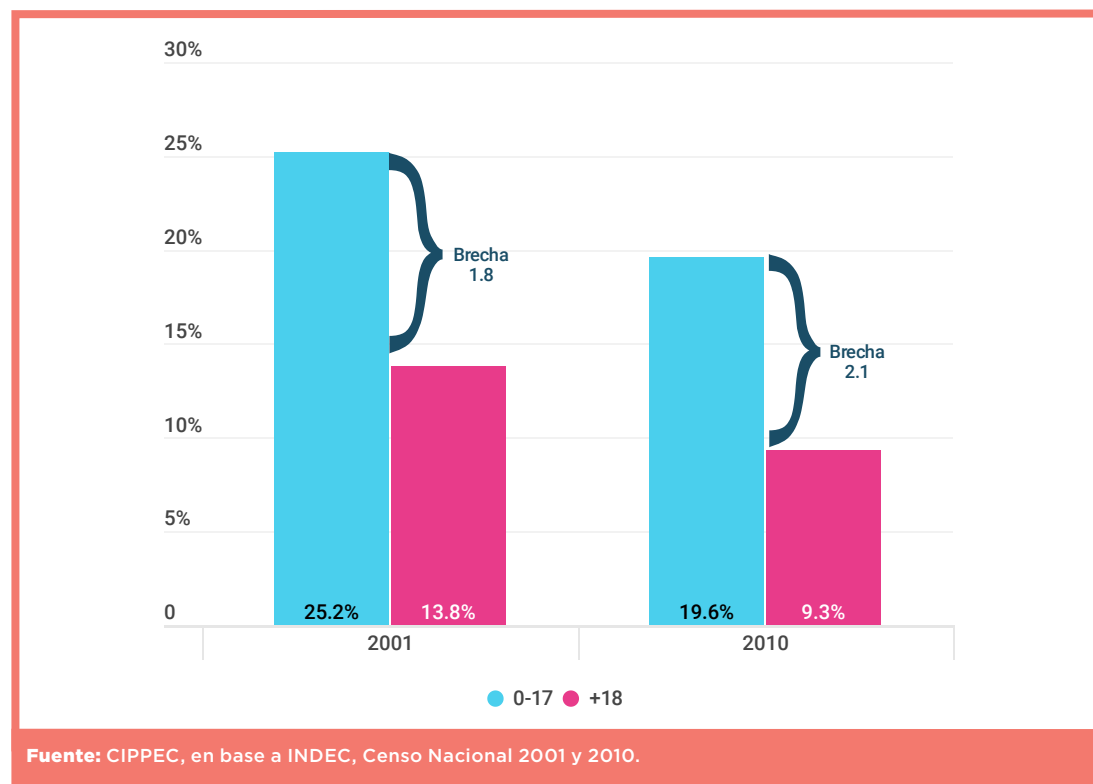
**La infantilización de la pobreza se está profundizando.** Si bien en los últimos quince años la situación social promedio de la Argentina mejoró, este incremento fue mayor para los hogares sin niños que para los hogares con niños y adolescentes. Esto es cierto tanto en mediciones referidas al ingreso como en aquellas que adoptan un enfoque multidimensional.

<sup>5</sup> Cada quintil representa la quinta parte (20%) de una población, ordenada de menor a mayor según cierta característica. En los quintiles de ingreso, el primer quintil es el 20% más pobre de la población y el quinto quintil es el 20% más rico.

<sup>6</sup> 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.

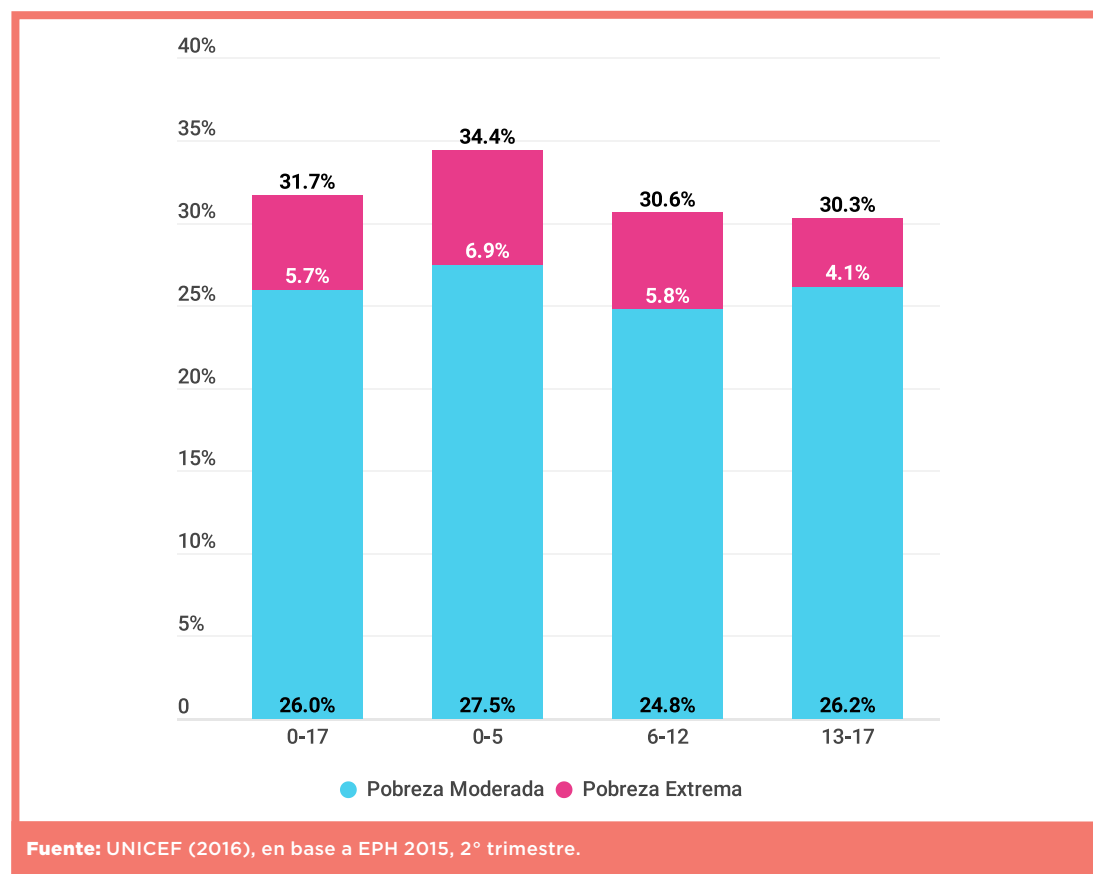
**Gráfico 3.**

Personas que viven en hogares con al menos un indicador de NBI, menores de 18 años y resto. Total país (2001 y 2010)



**Gráfico 4.**

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



## Evolución de la pobreza infantil

Pese a la notable mejoría en los indicadores de pobreza, que en 2003 llegó a alcanzar su máximo histórico de 73,5% para los niños menores de 17, la brecha entre los niños y los adultos aumentó: la proporción de niños menores de 17 viviendo bajo la línea de pobreza respecto de los mayores de 18 años aumentó de 1,42 a 1,92 entre 2003 y 2018 (**Gráfico 5**).

Ante un contexto actual de mayor incertidumbre y de elevada volatilidad macroeconómica, la tendencia a la baja en los indicadores de pobreza e indigencia podría revertirse. En este marco, el acuerdo firmado con el FMI en junio de 2018 incluye una cláusula de salvaguarda que permite incrementos de hasta un 0,2% del PBI para proteger a los sectores más vulnerables en caso de que las condiciones sociales empeoren y podría influir los posibles escenarios futuros.

Respecto de 2001, el porcentaje de población con NBI disminuye en los dos grupos etarios. Sin embargo, el progreso relativo de los mayores de 18 años fue superior (**Gráfico 3**). El incremento de la brecha entre ambos grupos pasó de 1,8 a 2,1 y se ratifica la infantilización de la pobreza.

Al profundizarse la infantilización de la pobreza el vínculo entre la vulnerabilidad y la tenencia de hijos se acentúa: **los hogares con presencia de niños y adolescentes menores de 18 años exhiben tasas de pobreza 16 puntos mayores que aquellos que no los tienen.**

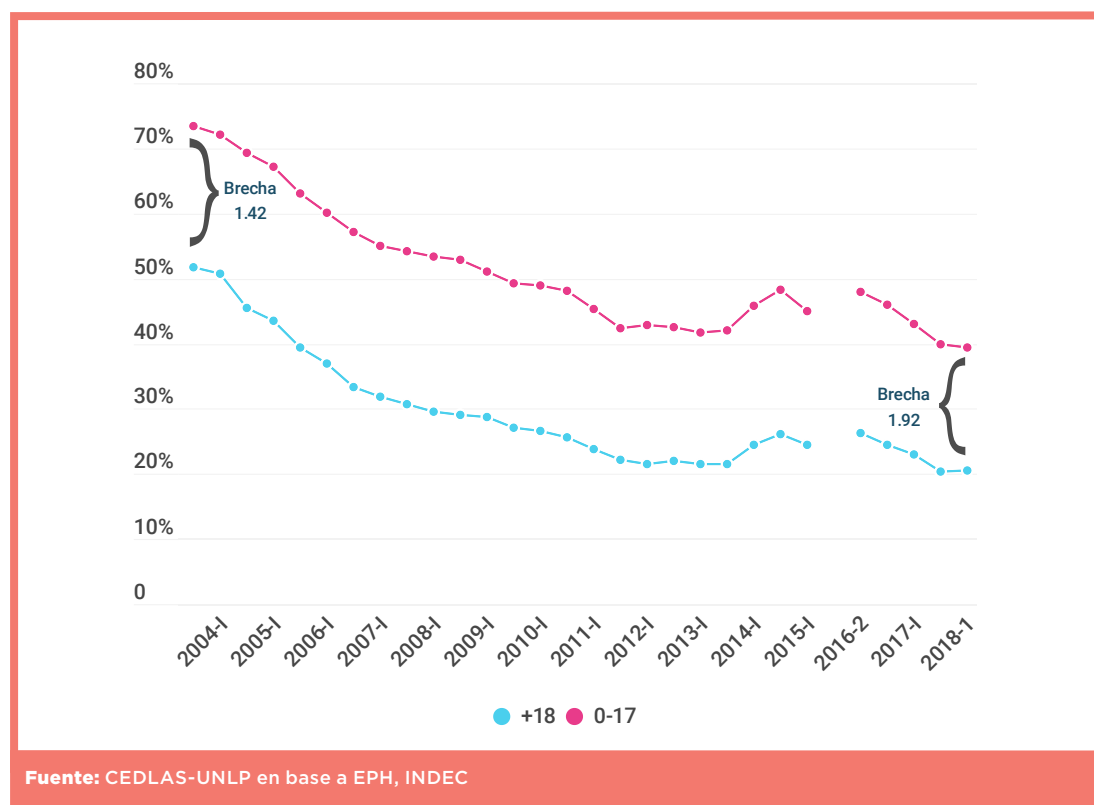
Este escenario presenta variaciones según la composición del hogar y el género del jefe del hogar. La pobreza alcanza al 45% de los hogares monoparentales cuya jefa es una mujer, com-

parado al 29% de aquellos con jefe de hogar varón. En los hogares con dos adultos, el 34% de aquellos cuya jefa es mujer vive en situación de pobreza, en comparación al 27% de aquellos con jefe de hogar varón. Las circunstancias del hogar también varían según la cantidad de niños, su edad (cuantos más y menores sean los niños, peores las condiciones) y la edad de las mujeres al momento de ser 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 efecto (Repetto et al, 2016). Por un lado, en **la Argentina tener hijos disminuye el nivel socioeconómico de la familia**, dado que los niños consumen ingresos, no deberían generarlos y en nuestro país son las familias quienes cubren la mayor parte de ese déficit. Una alternativa en la que el Estado realiza un mayor esfuerzo de inversión en la infancia y socializa la cobertura de este déficit es posible, y es el modelo que han seguido otros países (Filgueira y Aulicino, 2015).

Por el otro lado, Argentina comparte con otros países de la región una baja convergencia de las tasas de fecundidad de mujeres de diferentes niveles de ingreso: los niveles más elevados se dan entre aquellas mujeres que pertenecen a sectores de menores recursos (Filgueira, Martínez y Rossel, 2016). Esta divergencia se funda en el acceso diferencial a información y prestaciones de salud que habilitan el ejercicio de

**Gráfico 5.** Evolución de la pobreza por grupo etario. Total aglomerados urbanos (2003-2018)





los derechos sexuales y reproductivos (Lupica, 2014). En la adolescencia, por ejemplo, donde los índices de no intencionalidad del embarazo alcanzan sus mayores niveles (SIP Gestión, 2015), 9 de cada 10 madres de 15 a 19 años pertenecían a los tres deciles de menores ingresos al primer trimestre de 2017 (CIPPEC en base a EPH, 2017).

En primer lugar, esta situación se vincula con la existencia de **déficits en la provisión de información** basada en evidencia, ya sea en el marco de la escuela para los niños y adolescentes (dados los desafíos en la implementación de la Educación Sexual Integral o la cobertura limitada de las Asesorías en Salud Integral), o bien en los efectores de salud para la población en general (debido a las dificultades para la implementación masiva de consejería en salud sexual y reproductiva y servicios de salud amigables para adolescentes). La disponibilidad limitada de información oportuna y de calidad dificulta la toma de decisiones informada para el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, según los datos de la última Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2013), casi un 25% de las mujeres no usuarias de métodos declaró no haberlos utilizado por desconocerlos (ENSSYR, 2013).

Al mismo tiempo, el acceso limitado a información se combina con la existencia de **barreras de acceso a prestaciones y servicios de salud sexual y salud reproductiva** en los distintos niveles de atención del subsistema público de salud, ya sea para la obtención de métodos anticonceptivos (MAC) o el acceso a prácticas como la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en los casos previstos por el marco legal (como aquellos de abuso sexual infantil, que preponderan detrás de los casos de embarazos y maternidades en adolescentes menores de 15 años) (Binstock, 2016).

Los déficits de información y barreras de acceso a prestaciones explicarían, entonces los altos índices de no intencionalidad en el embarazo en Argentina, especialmente cuando recurrir a prestaciones por fuera del subsistema público se torna necesario. En este sentido, solo un 32% de las mujeres usuarias de MAC accedió a éste gratuitamente en 2013 y hacerlo de forma privada no siempre es una opción para aquellas mujeres más vulnerables (Díaz Langou y Biondi, pendiente publicación; ENSSYR, 2013).

A los casos de no intencionalidad en el comienzo de la vida reproductiva, se suma el hecho de que los patrones estereotipados de género y las pautas patriarcales muchas veces se encuentran más arraigados entre los sectores de menores ingresos. Esto dificulta concebir proyectos de vida alternativos a la maternidad especialmente en la adolescencia y la juventud (Filgueira, 2007).

La **realidad socioeconómica y los patrones reproductivos suelen estar vinculados y generar 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. Esto es un claro ejemplo 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 arraigadas en patrones culturales y factores político-institucionales y socioeconómicos. Sin embargo, a pesar de esta complejidad, es un desafío que debe comenzar a tratarse con urgencia y de manera integral en un plan de largo plazo que contemple sus múltiples dimensiones. Un innegable pilar en esta estrategia debe ser garantizar que todas las familias con niños cuenten con ingresos suficientes para garantizar un nivel de vida digno.

## ¿Qué transferencias hace el Estado a los niños y adolescentes?

En los últimos años, la Argentina logró importantes avances en las 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 formales.

**Actualmente existen tres vías por las cuales el Estado<sup>7</sup> transfiere ingresos a las familias con niños y adolescentes, según la categoría ocupacional de sus padres** (Bertranou y Maurizio, 2012): subsistema contributivo, subsistema no contributivo y deducción del impuesto a las ganancias (Tabla 1). A través de estos tres pilares se cubre al 90% de las familias argentinas que tienen niños. Sin embargo, el tipo de prestación y los requisitos que se deben cumplir para acceder y continuar recibiendo las transferencias son diferentes.

### Subsistema contributivo (Asignaciones Familiares)

Las Asignaciones Familiares por Hijo (AFH) contributivas están dirigidas a los niños que tengan al menos un padre trabajador registrado en las siguientes categorías: en relación de dependencia o en forma independiente en el Régimen Simplificado (monotributistas), titular de la prestación de la Ley de Riesgos del Trabajo o del Seguro de Desempleo, jubilado o

7 También existen sistemas provinciales y municipales, dirigidos a empleados públicos que presentan grandes heterogeneidades y pueden entregar distintas prestaciones, montos o topes de ingreso para cobrar las prestaciones (Rottenschweiler y Calabria, 2016). Estos niños no se incluyen en el análisis por no contar con datos de cobertura de cada régimen provincial y municipal, a pesar de estimarse que la cobertura de este tipo de transferencias en su conjunto alcanza a un 13% del total de niños y adolescentes.

**Tabla 1.**  
**Componentes del sistema de transferencias del Estado a niños y adolescentes (2018)**

	Asignación Universal por Hijo	Asignaciones Familiares	Deducción por hijo del impuesto a las ganancias
Titulares de derecho	Niños cuyos padres no son trabajadores formales	Niños cuyos padres son trabajadores formales	Trabajadores formales de ingresos más altos
Cantidad estimada de titulares de derecho	3,872,043	5,216,143	659,611
Monto / rango de la transferencia (mensual)	\$1.683 <sup>a</sup>	\$350 a \$1.683	\$195 a \$1.835 <sup>a</sup>
Costo en % del PIB (2017) <sup>b</sup>	0.60%	0.70%	0.10%
Año de creación	2009	1957	1932
Institución a cargo	ANSES	ANSES	AFIP
Mecanismo de transferencia	Transferencia a una cuenta bancaria	Transferencia a una cuenta bancaria o pago en efectivo en un banco, correo u otra entidad	Deducción impositiva
Ingresos percibidos <sup>c</sup>	Hasta \$10.000	Relación de dependencia: De \$2.816 hasta \$41.959 (individual) / De \$2.816 hasta \$83.917 (familiar) Monotributistas: Hasta \$87.738 (individual)	Desde \$38.886 en adelante
Corresponsabilidades	Cumplimiento de controles sanitarios y plan de vacunación obligatorios para niños menores de 5 años. Certificado de alumno regular en una escuela pública para mayores de 5.	No hay	No hay
Incumplimiento de las corresponsabilidades	No se cobra el 20% del monto	No aplica	No aplica
Imputación de cada niño	Cada niño se le imputa a un único adulto (preferencia a la madre)	Cada niño se le imputa a un único adulto (preferencia el de mayores ingresos)	Un adulto imputa el 100% de la carga deducible por hijo o dos adultos deducen 50% cada uno
Límite de niños por familia	Cinco	No hay	No hay

**Fuente:** CIPPEC en base a normativa vigente.

**Notas:** a Los montos refieren al valor general de la prestación. Existen zonas geográficas consideradas “desfavorables” que otorgan transferencias mayores para la AUH y la deducción del impuesto a las ganancias.

b El costo a 2017 incluye todas las prestaciones de AUH y AFH (incluyendo Ayuda Escolar Anual, Asignación por Matrimonio, Asignación por Embarazo, etc); en el caso de ganancias contemplaba la posibilidad de que ambos progenitores realizaran la deducción del impuesto a las ganancias por un mismo hijo. c En el caso de la AFH para hijos de trabajadores en relación de dependencia, los topes de ingreso aplican a partir de septiembre 2018.

pensionado del Sistema Previsional Argentino (SIPA) o de las pensiones por invalidez y ex-combatientes de Malvinas.

Las transferencias contempladas dentro de este subsistema incluyen a las Asignaciones por Hijo/Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual. También existen por Maternidad y Nacimiento/Adopción, aunque no aplican para monotributistas.

Si bien este subsistema se inició como una transferencia para los hijos de todos los asalariados formales, en 1996 se estableció un tope a los salarios que recibirían asignaciones y se implementaron escalas de montos con el fin de incrementar la progresividad del esquema. Así, hoy los niños pueden acceder a la presta-

ción siempre que el salario de sus padres se encuentre dentro de cierto rango y no supere el umbral establecido por ANSES para el cobro<sup>8</sup>. Desde junio y hasta agosto de 2018, los ingresos sumados de ambos padres deben encontrarse entre \$200 y \$94.786 para percibir la asignación, y ninguno debe tener un ingreso individual superior a \$47.393.

El Decreto 702/2018 publicado en julio de 2018 modificó estos montos e incrementó el tope mínimo a \$2.816 a partir de septiembre de ese año (equivalente a la base imponible mínima previsional). A su vez, redujo los topes de ingreso familiar e individual

<sup>8</sup> Para las transferencias por hijo con discapacidad no opera el umbral de ingreso ni el límite de edad.



Las transferencias contempladas dentro de este subsistema incluyen a las Asignaciones por Hijo/Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual. También existen por Maternidad y Nacimiento/Adopción, aunque no aplican para monotributistas.

El pago se le otorga solo a uno de los padres, dando prioridad a aquel que recibe mayores ingresos. En el caso de las Asignaciones por Hijo e Hijo con Discapacidad, la transferencia es mensual y los montos son decrecientes a medida que aumenta el ingreso. Para las otras asignaciones comprendidas en este subsistema, el monto es fijo independientemente del nivel de ingresos y se otorga anualmente.

Este componente es administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para trabajadores del sector privado y por cada gobierno (Nacional, Provincial o Municipal) para los del sector público.

Al analizar la distribución por ingreso, es en los quintiles 3 y 4 donde se observa la mayor proporción de niños que reciben esta asignación: alcanza al 78% y 84% de los niños de cada quintil, respectivamente (Gráfico 6). Esta situación se alinea con el hecho de que la transferencia se otorga a los trabajadores formales que se encuentran concentrados en estos quintiles.

### Subsistema no contributivo (Asignación Universal por Hijo y ayuda escolar)

El subsistema no contributivo se compone por la Asignación Universal por Hijo y la Ayuda Escolar Anual. La AUH es una transferencia mensual que equivale al 80% del monto total de la asignación, mientras que el restante 20% se abona a fin de año en un único pago previa constatación del cumplimiento de responsabilidades en salud y educación. La Ayuda Escolar Anual funciona en forma análoga a la del subsistema contributivo.

El pago de estas transferencias se otorga a uno de los padres (la madre tiene prioridad), tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niño o adolescente menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin tope de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad, y con un límite de cinco niños o adolescentes por familia. Al igual que las Asignaciones Familiares contributivas, estas transferencias son administradas por ANSES.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) se creó en 2009 con el Decreto 1602/09 para extender la cobertura del régimen de transferencias a los niños cuyos padres no trabajan en el sector formal de la economía. Esto marcó cierto cambio respecto al paradigma anterior de la protección social, ya que durante el siglo XX la cobertura de la protección social en Argentina se encontraba mayormente acotada a los trabajadores formales (Barrientos, 2009; Filgueira, 2005). La AUH significó comenzar a otorgar la prestación a sectores no contribuyentes y por

ende previamente excluidos de estas políticas.

Los niños que pueden recibir la prestación son aquellos cuyos padres no perciben una AFH contributiva y se encuentran desocupados (sin percibir la prestación por desempleo), inactivos (y no están cubiertos por la seguridad social), son trabajadores informales (con un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil), monotributistas sociales, trabajadores temporales o del servicio doméstico. Este subsistema también incluye a los titulares del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, aunque el porcentaje de cubiertos es mucho menor.

Desde su concepción, la AUH fue también incompatible para los titulares de otros programas sociales. Si bien el Decreto 593/2016 modificó ese escenario al establecer la compatibilidad de la AUH con ciertos programas del Ministerio de Desarrollo Social o del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (MTEySS), persistió la incompatibilidad en la práctica dado que el decreto no fue reglamentado por ANSES<sup>9</sup>.

El 72% de los cubiertos por AUH se encuentran en el quintil más bajo de ingresos, ilustrando una fuerte focalización de esta política en los sectores más vulnerables de la sociedad (Gráfico 6).

### Deducción del Impuesto a las Ganancias

Los niños y adolescentes menores de 18 años cuyos padres se encuentran inscriptos como autónomos o trabajan en relación de dependencia y pagan impuesto a las ganancias por tener un ingreso superior a cierto monto pueden recibir una transferencia tácita del Estado mediante una deducción impositiva. Siempre que estos niños no tengan un ingreso anual bruto que supere un cierto umbral<sup>10</sup>, sus padres pueden deducir por ellos una parte del pago de este impuesto en concepto de "cargas de familia".

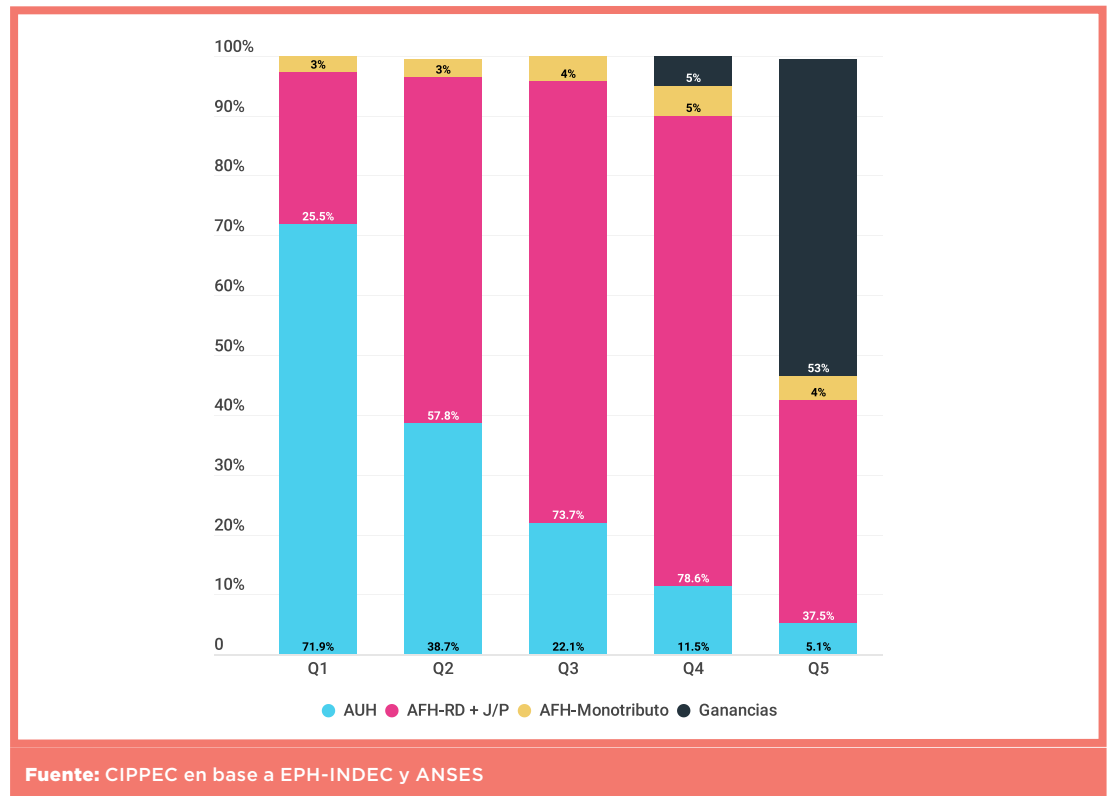
Este tipo de cobertura es administrada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): a diferencia del régimen de Asignaciones Familiares (contributivo y no contributivo), cuyo objetivo es actuar como mecanismo de protección social para los niños y adolescentes, la deducción del impuesto a las ganancias es un componente del sistema impositivo que incrementa el ingreso disponible de las familias con niños. Históricamente esta medida ha beneficiado a los sectores de ingresos medios-altos y altos, dado que no existe un tope al ingreso para realizar la deducción.

Esta deducción actualmente la realizan los trabajadores de mayores ingresos: el 92,6% de

<sup>9</sup> Los programas del Ministerio de Desarrollo que deberían ser compatibles según el Decreto son: Argentina Trabaja, Manos a la Obra y Ellas Hacen, mientras que del MTEySS son compatibles los que se detallan en el siguiente link: [www.anses.gob.ar/archivos/archivoPrestacion/PROGRAMAS%20Y%20PROYECTOS%20COMPATIBLES%20AUH.pdf](http://www.anses.gob.ar/archivos/archivoPrestacion/PROGRAMAS%20Y%20PROYECTOS%20COMPATIBLES%20AUH.pdf)

<sup>10</sup> Cabe destacar que el trabajo adolescente está permitido sólo a partir de los 16 años.

**Gráfico 6.**  
**Cobertura de transferencias por quintil de ingreso. Total urbano (2017)**



los individuos que pagan impuesto a las ganancias se concentran en los dos quintiles de ingresos más altos (EPH, 2S 2017). Respecto a las familias con niños, el 86,5% de aquellos que tributan ganancias pertenecen a los dos quintiles más ricos. Así, en el quintil 5 el 53% de los niños que reciben transferencias del Estado lo hacen por la vía de la deducción del impuesto a las ganancias (**Gráfico 6**).

Esta transferencia es menos reconocida en el debate público porque se trata de un apoyo monetario indirecto: si bien no se transfiere dinero a los padres, la deducción permite pagar un menor impuesto, lo que conlleva a una disminución en la recaudación impositiva del Estado y así otorga un subsidio a estas familias en forma de reducción de la carga tributaria.

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).

Previo a la Resolución 4286 de AFIP publicada en el Boletín Oficial el 27/07/2018, la deducción por hijo del impuesto a las ganancias era la que permitía recibir más dinero por parte del Estado. Esto se debía a que este tipo de transferencia indirecta podía ser percibida por los dos padres del niño de manera simultánea en un monto creciente en el ingreso, lo cual no respondía a criterios de equidad. La nueva normativa, en cambio, establece que solo uno de los padres podrá realizar el total de la deducción, o ambos padres podrán deducir 50% del monto

correspondiente por su hijo.

### La perspectiva histórica y la economía política detrás de los tres subsistemas

La perspectiva histórica del establecimiento del esquema actual de transferencias permite comprender qué fuerzas hicieron que el régimen de transferencias tome su forma actual y perdure en el tiempo.

El Impuesto a las Ganancias fue impulsado durante la presidencia de Agustín Justo en la década de 1930. El esquema de deducciones, que incluyó la deducción por hijo, fue producto de presiones por parte de los grupos de trabajadores organizados de ingresos medios y altos.

Por otra parte, las Asignaciones Familiares por Hijo (contributivas) fueron creadas en 1957. En un principio, el “Sistema de Asignaciones y Subsidios Familiares” alcanzaba únicamente a los trabajadores de los sectores de comercio e industria (los sectores trabajadores más fuertemente organizados en ese entonces). En 1965, se amplió el sistema a los trabajadores portuarios. En 1991 se creó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) que centralizó y disolvió las Cajas de Subsidios Familiares, junto con la reforma previsional de esos años<sup>11</sup>.

El establecimiento de estos primeros dos pi-

<sup>11</sup> Para más información sobre la creación y trayectoria del Impuesto a las Ganancias, ver Fernandez y Gonzalez (2012).

### Limitaciones

lares del esquema de transferencias a las familias con niños no escapó a la lógica general de la protección social en Argentina. Se trata de un sistema bismarkiano, corporativo en la categorización de Esping Andersen (2000), que establece como criterio de acceso la contribución laboral a partir de la categoría ocupacional en el mercado de trabajo. El Estado cumple un rol de administrador y se genera un esquema de solidaridad que es alto al interior de las distintas corporaciones pero bajo entre ellas.

El rol de las clases medias y altas, especialmente de los sindicatos, resulta clave para comprender el esquema. En sus inicios, el esquema de transferencias no era tan regresivo como en los últimos años, debido a que el mercado de trabajo argentino hasta mediados de la década de 1970 estuvo en una situación cercana al pleno empleo formal. Este esquema fue tradicionalmente complementado con un enfoque más universalista en lo que se refiere al acceso a los servicios sociales básicos (esencialmente, la educación y la salud pública). Estas características son las que fundamentaron que Filgueira y Filgueira (2002) clasificaran a la Argentina como un país de “universalismo estratificado”.

Con las evoluciones políticas, económicas y sociales de la segunda mitad del siglo XX, la estructura del mercado laboral argentino se fue alejando cada vez más de esa situación de casi pleno empleo, con una prevalencia mayor del empleo no-registrado. Gran parte de los ciudadanos fueron siendo excluidos de los beneficios del sistema de protección social. Este trayecto llegó a su punto máximo en 2003, cuando el 47% de los trabajadores se desempeñaban en la economía informal (INDEC), y por lo tanto no contaban con los beneficios asociados a la seguridad social contributiva.

En parte por esta razón, en las últimas décadas del siglo XX, la protección social no contributiva comenzó a ejercer un rol cada vez más importante en las prestaciones que se brindaban desde el Estado: desde el ejemplo de las cajas PAN en el gobierno de Alfonsín hasta los planes Trabajar de la década de 1990, fueron creciendo y aumentando su cobertura progresivamente. La expresión máxima de estos programas previos a la Asignación Universal por Hijo, se alcanzó con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que fue lanzado como principal estrategia del Gobierno de Eduardo Duhalde para hacer frente a la grave situación social que enfrentaba la Argentina con la crisis de 2001-2, que luego sería incluido en un esquema más amplio junto con el Programa Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo (Díaz Langou, 2012).

El contexto previo a la creación de la AUH también se caracterizaba por el reclamo de diversos grupos de la oposición sobre el lanzamiento de un ingreso universal a la niñez. Varios proyectos habían sido presentados en el Congreso Nacional por distintas fuerzas políticas y el pe-

dido iba tomando fuerza y encontraba cada vez mayor cabida en el debate público nacional (Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009). Fue en este escenario en el que se anunció, el 31 de octubre de 2009, la creación por decreto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

El lanzamiento de la AUH no estuvo vinculado tan fuertemente a la presión de grupos organizados como en los dos casos anteriores, sino al contexto político-electoral. En junio de 2009 hubo elecciones legislativas en las que el entonces oficialismo kirchnerista perdió en los distritos más relevantes. La AUH formó parte de una batería de políticas (junto con Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, entre otros) que contribuyeron exitosamente a restituir la buena imagen de la Presidencia ante el electorado.

## Heterogeneidades de los tres subsistemas

La estructura de tres vías de transferencias de ingresos para niños y adolescentes existe en muchos países, tanto en América Latina como en países miembro de la OCDE (Bertranou y Maurizio, 2012). Actualmente, **en Argentina presenta diversas heterogeneidades, tanto en términos de las reglas de acceso como de permanencia.**

El monto que transfiere el Estado a cada niño depende de la situación laboral de sus padres. **La Tabla 1** presenta los valores asociados a las distintas asignaciones monetarias, según los distintos grupos y periodicidad del pago.

Dentro del subsistema contributivo, el valor de las Asignaciones Familiares es progresivo. En este sentido, a menores niveles de ingreso, mayor es el monto tanto en términos absolutos como relativos. Sin embargo, en el caso de la deducción del Impuesto a las Ganancias ocurre lo contrario: a medida que el ingreso aumenta, el monto del impuesto que se deja de pagar por hijo es mayor en términos absolutos. En algunos tramos de ingreso, esto incluso podría ilustrar un sesgo regresivo del esquema en tanto la reducción representa un porcentaje creciente del ingreso.

En el extremo, cada padre del niño podría llegar a “ahorrarse” - por el simple hecho de tener un hijo menor de 18 años- hasta \$11.011 anuales en comparación a un individuo idéntico pero sin hijos<sup>12</sup>. **En las siete categorías altas del Impuesto a las Ganancias, esta transferencia en términos absolutos llega a ser hasta un 180% mayor que la que reciben los niños cuyos padres se encuentran en el rango más bajo de AFH.**

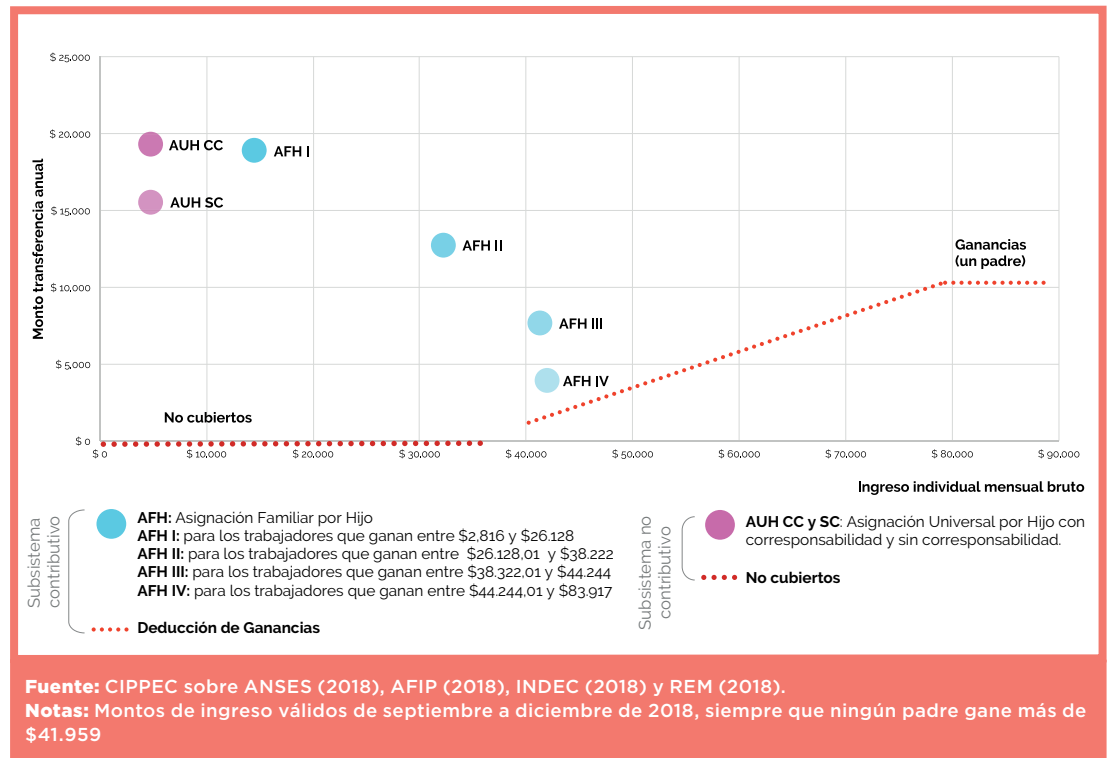
Dentro del subsistema contributivo existen

<sup>12</sup> El monto posible para deducir por cada hijo menor de 18 años en 2018 es de \$31.461. Este valor determina la menor base imponible sujeta al impuesto de quienes tienen un hijo menor de 18 años. El monto que se deja de pagar del impuesto resulta menor que estos \$31.461 por la estructura del impuesto, que consiste en una parte fija (que corresponde al acumulado de aplicar las tasas marginales de cada tramo) y otra variable que, en el límite es de 35%. Para más información sobre el cálculo de la deducción de ganancias ver anexo II.

Subsistema  
contributivo

Regresividad

**Gráfico 7.**  
**Estimación del valor anual de las prestaciones por tipo de asignación (2018)**



### Diferencias entre AFH y AUH

también problemas de inequidad horizontal: si bien los montos transferidos en las AFH son progresivos, **un trabajador puede “perder” dinero al mejorar levemente su ingreso.** A modo de ejemplo, una familia cuyo ingreso aumenta de \$23.000 a \$23.300 con dos hijos a cargo cambia de categoría para la percepción de asignaciones familiares y deja de percibir \$976, de manera que el aumento lo perjudica. Cabe destacar, a su vez, que el monto de las transferencias es neto, mientras que el ingreso es bruto, por lo cual la diferencia sería aún mayor.

**En el caso de los niños que reciben AUH, el monto percibido mensualmente es menor que el que se percibe por AFH, ya que su derecho está condicionado:** para efectivizar el 20% de la prestación, es necesario cumplir corresponsabilidades ligadas a salud y educación<sup>13</sup>. Estas consisten en constatación de chequeos de salud por parte de los niños menores de 5 años y asistencia escolar por parte de los mayores de 5. El monto anual puede ser el mismo (en términos nominales) si se cumplen estos requisitos, ya que en este caso a final de año se reintegra el 20% retenido cada mes. Sin embargo, el monto anual actualizado por inflación es menor y, si no se cumple con estos requisitos, se procede a la suspensión del pago, dejando en una situación de mayor vulnerabilidad a los niños que más necesitan de este apoyo monetario. **Estos requisitos no son exigidos para los niños que reciben AFH**

**o cuyos padres realizan deducción del impuesto a las ganancias.**

Respecto a la actualización de los montos transferidos, **los valores percibidos por los beneficiarios de la AUH y AFH se actualizan trimestralmente en forma automática, mientras que los montos que corresponden a la deducción de ganancias se actualizan por única vez en forma anual**<sup>14</sup>. La actualización de los tramos de ingreso para la percepción de la AFH solo toma en cuenta los rangos intermedios, y el tope máximo de ingreso familiar e individual no se actualiza durante el año. En un contexto inflacionario, una mayor periodicidad en la actualización de los montos resultaría positiva para que no se pierda poder adquisitivo. Sin embargo, debería aplicarse también a los tope máximos de ingreso para la percepción de la AFH que de otra manera quedan desactualizados. Además, la modificación contemplada en el Decreto 702/2018 implicaría que el tope mínimo del último tramo de AFH quede por encima del tope máximo de este esquema, con lo cual en la práctica se eliminaría la transferencia para ese segmento en el caso de los padres solteros.

Otro aspecto de la configuración del sistema actual es que **el valor de la AUH y los montos**

<sup>13</sup> Estos requisitos son: inscripción en el Plan Sumar, cumplimiento con el calendario de vacunación, controles sanitarios de la embarazada, controles pediátricos para niños de hasta 4 años y asistencia al sistema educativo formal a partir de los 5 años.

<sup>14</sup> Mediante la sanción de la Ley 27.426 de diciembre de 2017, la actualización de los montos de las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) se actualiza en forma trimestral mediante un índice de movilidad equivalente al de las jubilaciones. El mismo consiste en un 30% de la variación del RIPE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y un 70% en la variación de la inflación. Respecto de la actualización de los montos de deducciones de ganancias, ésta se determina mediante la Ley 27.346 de diciembre de 2016 y establece que a partir del año fiscal 2018 los montos se actualizan por única vez para todo el período fiscal, teniendo en cuenta la variación del RIPE a octubre del período anterior.

**Tabla 2.**  
**Incremento en el monto de la asignación por zona desfavorable respecto de la zona general, por tramo de ingreso, en porcentaje (2018)**

Ingreso del grupo familiar	Entre \$2.816 y \$26.128.	Entre \$26.128,01 y \$38.322.	Entre \$38.322,01 y \$44.244.	Entre \$44.244,01 y \$83.917.
<b>Asignación Familiar por Hijo para trabajadores en relación de dependencia</b>				
Zona 1: provincias de La Pampa, Río Negro y Neuquén, algunos departamentos de las provincias de Formosa, Mendoza y Salta	0%	32%	98%	97%
Zona 2: provincia de Chubut	116%	98%	197%	196%
Zona 3: algunos departamentos de Catamarca, Jujuy y Salta	100%	164%	296%	292%
Zona 4: provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	116%	164%	296%	292%
<b>Asignación Universal por Hijo y Asignación Familiar por Hijo a Pasivos</b>				
Zona 1: provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires	30%			

**Fuente:** CIPPEC sobre ANSES (2018), AFIP (2018), INDEC (2018) y REM (2018).  
**Notas:** \* Montos de ingreso válidos de septiembre a diciembre de 2018.

**factibles de deducir de ganancias varían de acuerdo a la zona geográfica donde residen los niños**, y se le otorga sumas mayores a aquellos están en zonas “desfavorables”<sup>15</sup>. Estas zonas fueron incorporadas en 2004 con la intención de adecuar las Asignaciones al “desarrollo de la actividad económica local, los índices de costo de vida o de variación salarial y la situación económico-social de las distintas zonas” (DNU 368/04).

Actualmente hay cuatro zonas prioritarias para los niños cuyos padres trabajan en relación de dependencia que difieren para los niños que reciben AUH o cuyos padres son titulares del SIPA o la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur. Para los monotributistas o quienes reciben la prestación por desempleo, el monto otorgado es el mismo independientemente de la zona, mientras que para los niños cuyos padres deducen ganancias, el monto de la transferencia difiere solo para aquellos que residen en la Patagonia.

Sin embargo, la prioridad definida en términos geográficos no opera para todos los niños de igual manera ni parece estar definida por criterios objetivos ni únicos: las zonas “desfavorables” incluyen a provincias con ingresos promedios superiores al nacional (por ejemplo, provincias de la Patagonia), y otras de regiones desfavorecidas del NOA y NEA

cuyos índices de pobreza, ingresos y costo de vida difieren notoriamente de las primeras.

Además, la zonificación en las transferencias contributivas muestra signos de regresividad: en todos los casos, el porcentaje de aumento de los montos respecto del valor general es mayor para los tramos de Ingreso Total Familiar (IGF) más altos (**Tabla 2**).

El Decreto 702/2018 publicado el 27 de julio de 2018 proponía, entre otras cosas, eliminar la distinción de zonas “desfavorables” en el régimen de Asignaciones Familiares, para los trabajadores en relación de dependencia, jubilados, y para todas las asignaciones que se otorgan a los titulares de la prestación por desempleo. Al mismo tiempo, proponía mantener la zonificación para las Asignaciones Familiares para Hijos con Discapacidad, Asignación Universal por Hijo y la Dedución del Impuesto a las Ganancias. Al momento de publicación de este documento, el MTEySS había suspendido la implementación del decreto por un plazo de 30 días dadas las resistencias que generó este punto en particular.

Si bien la propuesta de eliminar las zonas tal como lo prevé el Decreto 702/2018 contribuiría a dotar de mayor homogeneidad al régimen, esta mayor homogeneidad equipararía para abajo en lugar de plantear criterios concretos para la definición de las zonas y los porcentajes de aumentos respecto de los valores generales de las asignaciones.

Las heterogeneidades en el esquema de transferencias se presentan también en tér-

<sup>15</sup> Estas zonas pueden consultarse en: <https://www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/MONTOS%20AAFF-AAUU.pdf>. Si bien este documento establece zonas prioritarias para el pago de Asignaciones Familiares, no está claro si estas continuarían rigiendo a partir de septiembre de 2018. Los anexos del Decreto 702/2018 detallan cuáles serían las nuevas zonas, en caso de implementarse el reciente decreto (<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/188967/20180727>)



minos de las **reglas para determinar quiénes pueden recibir prestaciones**. En el caso de las Asignaciones Familiares, aunque los rangos monetarios que definen el monto a percibir por categoría de monotributo coinciden relativamente con los rangos que subdividen a los empleados en relación de dependencia, los primeros refieren a un ingreso individual y los segundos a un ingreso familiar<sup>16</sup>. En este sentido, cuando ambos padres son monotributistas el monto de la AFH depende del ingreso del padre que se encuentra en la categoría más alta, pero el ingreso del grupo familiar puede superar al de los trabajadores en relación de dependencia. Dada la mayor volatilidad de ingresos que enfrentan estos trabajadores y que no cuentan con los mismos derechos que los trabajadores en relación de dependencia (deben abonar la obra social para sus hijos y su cobertura básica suele ser muy limitada, no acceden a períodos de licencia por maternidad y paternidad ni vacaciones pagas, entre otros) esta heterogeneidad pareciera deseable en términos de equidad.

Previo a la Resolución 4286 de AFIP en julio de 2018, existían **dos cuestiones del esquema de transferencias que beneficiaban a los sectores de mayores ingresos**. Por un lado, mientras las AFH y AUH solo permitían una asignación por cada hijo, ambos padres podían descontar por el mismo niño o adolescente mediante la deducción del Impuesto a las Ganancias. Así, un niño perteneciente al 20% más rico del país podía recibir por deducción del impuesto a las ganancias una transferencia tácita 45% mayor a la que recibía un niño del 20% más pobre por AUH. Por otro lado, en algunos casos los niños podían recibir hasta tres transferencias: una asignación familiar y la deducción de ganancias por parte de los dos padres. A partir de la resolución mencionada, solo uno de los progenitores podrá realizar el 100% de la deducción por hijo, o ambos progenitores podrán deducir un 50%. Además, quienes pretendan deducir cargas familiares deberán declarar si reciben asignaciones familiares, con el fin de evitar la duplicidad de coberturas.

La modificación del tope máximo de ingresos para recibir asignaciones familiares establecida en el Decreto 702/2018 también operaría en este sentido y evitaría la duplicidad de coberturas. De todas formas, dado que el tope máximo para asignaciones familiares y el tope mínimo para realizar la deducción no coinciden, podrían en cambio generarse baches de cobertura. Un ejemplo sería el caso de un individuo casado que realiza deducciones por cónyuge e hijo y empieza a pagar ganancias desde los \$44.668. Además, el tope de ingreso que establece la ley para recibir AUH para quienes se desempeñan en la economía informal es mucho menor que para cualquier otro tipo de cobertura: el ingreso no puede superar al salario mí-

nimo, vital y móvil, que hoy en día es de \$10.000. Sin embargo, la restricción operara como un mecanismo de auto-exclusión, dadas las dificultades para constatar la veracidad de la declaración de ingresos informales de los individuos, por lo cual se cree que en la práctica no resultaría operativa.

Además, **mientras que no hay un límite de niños o adolescentes por familia por los que se puede cobrar la Asignación Familiar o descontar del Impuesto a las Ganancias, en AUH el límite es cinco**, lo cual perjudica a las familias numerosas y de contextos más vulnerables que cumplen los demás requisitos para percibir la AUH. Si bien existe una pensión otorgada por ANSES para las madres con siete o más hijos, ésta no es compatible con el cobro de la AUH. Además, ambas prestaciones se conciben con objetivos distintos: mientras que la AUH tiene como foco al niño y la recibe hasta los 18 años, la pensión para madres de 7 hijos está dirigida a la mujer y es vitalicia.

Por último, **existen disparidades en la gestión de las corresponsabilidades**: mientras que se les exige a los niños que reciben AUH que asistan a una escuela puramente estatal (no permitiendo el cobro de la asignación si el niño asiste a una escuela privada subvencionada por el estado), este requisito no opera para los niños que reciben AFH o cuyos padres deducen ganancias.

En suma, los tres componentes del esquema de transferencias monetarias a las familias con niños y adolescentes presentan cierta coordinación, pero también muchas inconsistencias, por lo cual no conforman un sistema integrado de protección a la niñez y la adolescencia (Maurizio y Bertranou, 2012).

## Cobertura

De acuerdo a ANSES (2018b), en abril de 2018 un total de 11.896.343 (88,9% del total) recibían algún tipo de prestación por parte del Estado<sup>17</sup>. De esta forma, y si bien la cobertura es amplia, **1.485.289 de niños y adolescentes todavía no recibían ningún tipo de prestación monetaria**, ya sea porque ANSES aún no logró alcanzarlos o porque se encuentran excluidos por normativa nacional. Entre los niños cubiertos, 3.872.043 recibían AUH, 5.216.143 AFH nacionales<sup>18</sup>, 1.793.713 AFH provinciales, 354.833 recibían pensión no contributiva (PNC) o planes provinciales y 659.611 realizaban deducción del impuesto a las ganancias (ANSES, 2018).

Es importante destacar que las reformas del 27 de julio de 2018 asociadas al Decreto 702/2018 alterarían este panorama: **el aumento del tope mínimo y la reducción del tope máximo de ingresos requeridos para recibir Asignaciones Familiares dejarían a más individuos fuera de esta cobertura**. En este sentido, ANSES señaló que aquellos que se encuentren por debajo del

<sup>16</sup> Desde septiembre 2012 (Decreto 1667/12), se utiliza como criterio el ingreso de ambos padres. Antes solo se consideraba el de menores ingresos, lo que generaba una inequidad horizontal y vertical (Rottenschweiler y Calabria, 2016).

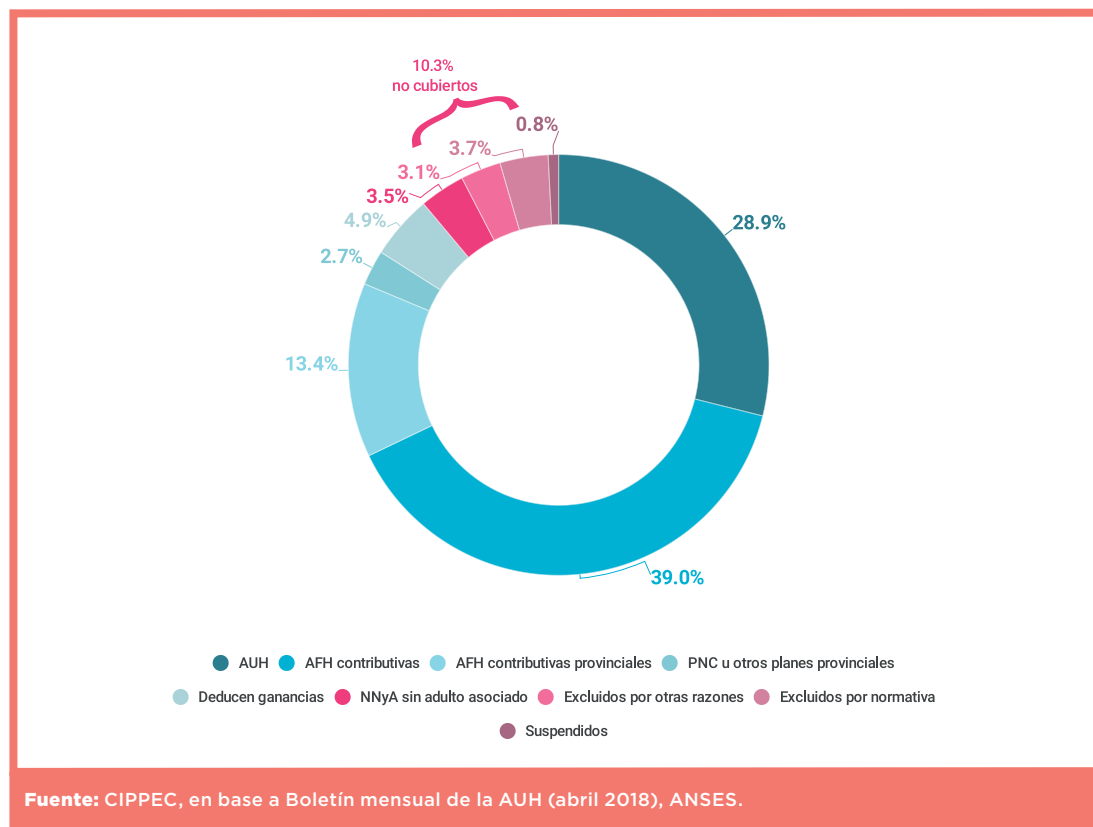
<sup>17</sup> Si solo se toman en cuenta las prestaciones nacionales, la cobertura alcanza al 72,8% del total, lo que representa 9.747.797 de niños.

<sup>18</sup> Para mayor detalle sobre los niños según la condición laboral de los padres ver Anexo II



**Gráfico 8.**

**Cobertura de asignaciones monetarias a niños y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad por tipo de asignación. Total país (2018)**



Fuente: CIPPEC, en base a Boletín mensual de la AUH (abril 2018), ANSES.

tope mínimo pasarían a recibir la AUH, pero dado que este proceso no será automático podría aumentar transitoriamente la cantidad de excluidos del esquema de transferencias.

La Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)<sup>19</sup> es la única encuesta que permite analizar la cobertura desagregada por tipo de subsistema de asignaciones familiares y quintiles de ingreso, y es la más actualizada a pesar de haber sido realizada en 2011. 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%) (Gráfico 9). Sin embargo, una parte significativa de ellos no tenía acceso a ningún tipo de prestación. En particular, 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 (MTEySS, 2011).

En general, la AUH llega en mayor medida a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, los datos de ENAPROSS evidencian que los **sectores de menores ingresos son los más desprotegidos y que aún hay grupos que permanecen**

**excluidos de las prestaciones:** un gran porcentaje de los niños y adolescentes pertenecientes al quintil más pobre carece de toda forma de apoyo monetario (27,1% en 2011) y es aquí donde se observa el mayor porcentaje de personas no alcanzadas por las intervenciones pese a cumplir con la normativa (19,1% en 2011). En cambio, el quintil más rico tiene el menor porcentaje de personas no cubiertas a pesar de cumplir con los requisitos (0,3% en 2011), mientras que el resto se encuentra excluido por normativa.

Al observar el tipo de cobertura, en el primer quintil de ingreso (donde los ingresos son más bajos), alrededor de la mitad de los niños recibe AUH y una cuarta parte recibe Asignaciones Familiares. En cambio, en el quinto quintil de ingreso (el más rico), la mayoría se encuentra cubierto a través de Asignaciones Familiares y deducción del Impuesto a las Ganancias (ENAPROSS, 2011).

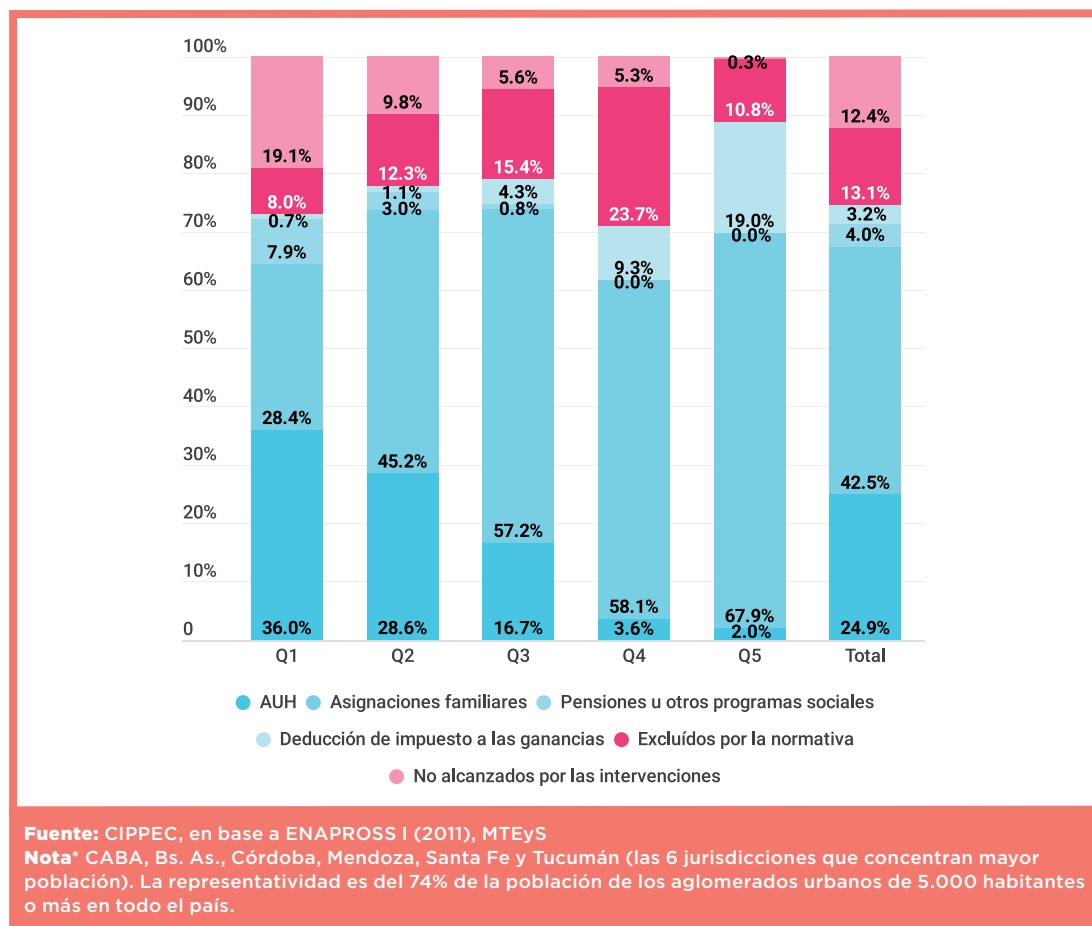
La participación de cada tipo de asignación por quintil no sorprende dado que la deducción del Impuesto a las Ganancias es una transferencia a los sectores de más altos ingresos, las Asignaciones Familiares son un tipo de asignación contributiva que cubre al sector formal (y la informalidad es más frecuente en los quintiles más bajos) y, dentro de las asignaciones no contributivas (destinadas los sectores socioeconómicos más vulnerables<sup>20</sup>), la AUH fue la más

**Cobertura de asignaciones por quintil**

<sup>19</sup> Si bien existe una ENAPROSS realizada entre los años 2014 y 2015, se optó por utilizar los datos de la ENAPROSS 2011 porque cuenta con una mayor representatividad: la encuesta de 2011 es representativa del 74% de la población en aglomerados de 5.000 y más habitantes contra un 44,8% de la de 2015. Por otra parte, en la encuesta de 2015 no se pueden distinguir a los individuos que deducen impuesto a las Ganancias, ya que se incluyen dentro de los excluidos por normativa.

<sup>20</sup> “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).

**Gráfico 9.**  
**Cobertura de asignaciones monetarias a niños y adolescentes menores de 18 años, por quintil de ingreso y tipo de asignación. Aglomerados urbanos\* (2011)**



ambiciosa y se constituyó como su pilar<sup>21</sup>.

**En 2011, los hijos de monotributistas representaban el 35,1% de los excluidos por normativa.**

En 2016, este grupo fue incluido en el régimen de Asignaciones Familiares por lo cual se infiere que en la actualidad hay una menor cantidad de excluidos por normativa<sup>22</sup>. El 64,9% restante de los excluidos por normativa correspondía 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%). Respecto al último grupo, los topes habían sido modificados y hoy se encuentran cubiertos, generando en los últimos años casos de duplicidades mencionadas anteriormente. Sin embargo, el cambio en los topes a partir de septiembre 2018 podría generar nuevos casos de exclusión normativa.

Desde 2016, la ANSES junto al Ministerio de Desarrollo Social, el Banco Mundial, SIEMPRO,

provincias y municipios procuran identificar a aquellos niños sobre los cuales no hay información –sea porque solo hay información sobre un padre o porque no hay registro alguno– para poder incluirlos en la cobertura por transferencias que les corresponda. En los últimos dos años, se ha logrado identificar alrededor de 1.000.000 de niños, pero aún quedan 467.471 por rastrear. Estos niños representan tanto casos a los cuales les correspondería recibir AFH o AUH, como otros que se encontrarían excluidos por normativa.

**Síntesis: avances con cuentas pendientes**

**En los últimos años 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 son 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, y la incorporación de los trabajadores monotributistas -históricamente excluidos- a la cobertura de las Asignaciones Familiares.

<sup>21</sup> En relación a la AUH, estimaciones de Calabria, Gaiada y Rottenschweiler (2014) para 2012 mostraban que el 73,5% de sus erogaciones se concentraban en el quintil más pobre. Esta fue una de las principales razones por la cual este grupo dejó de aportar más de lo que recibía al sistema de seguridad social, como lo hacía en el pasado.

<sup>22</sup> Según Rottenschweiler y Calabria (2016), “la ampliación del sistema hacia los monotributistas permite elevar la cobertura en alrededor de 4 puntos porcentuales, con una mayor incidencia en los deciles de menores ingresos”.

Sin embargo, el esquema argentino de cobertura por medio de transferencias de ingresos a las familias con niños es todavía fragmentado e inequitativo.

**Es fragmentado** porque, como se detalló, existen múltiples tipos de cobertura que dependen 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 sistema desintegrado dificulta la evaluación de su impacto redistributivo “neto”.

El régimen **es inequitativo** por múltiples razones. En primer lugar, una proporción importante de familias con niños y adolescentes no cuenta con ningún apoyo monetario, incluso pese a cumplir con los requisitos normativos. Pese a los grandes avances realizados por ANSES en alcanzar a estos niños y niñas, aún resta identificar a 467.471 (de los 1.526.182 que eran en 2016) niños que podrían ser alcanzados por las transferencias.

En segundo lugar, hay inconsistencias la cobertura: los distintos tipos de cobertura no otorgan una transferencia equivalente ante un mismo nivel de ingreso, los criterios de elegibilidad son heterogéneos y el valor de las prestaciones, en algunos casos, no es progresivo. Respecto al Impuesto a las Ganancias, el monto de la prestación se incrementa conforme aumenta el ingreso, lo cual conduce a algunas situaciones de regresividad. También ocurre que los valores de las prestaciones varían en algunas zonas geográficas “desfavorables”, pero este criterio no es homogéneo para las distintas vías del sistema de transferencias. Además, en los casos de AFH que se mantendría la zonificación, el incremento proporcional suele ser mayor para los tramos de ingresos más altos, y el aumento para estos segmentos es también mayor en términos proporcionales que el que se otorga en la zona prioritaria de AUH.

Otro desafío de equidad vertical persiste en las corresponsabilidades: el derecho de los cubiertos por AUH 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 realizan deducciones del Impuesto a las Ganancias. Las corresponsabilidades funcionan como una barrera al acceso a la AUH por parte de las familias en contextos más vulnerables (Beccaria y Dávalos, 2016). El derecho de estos niños también se encuentra condicionado a la cantidad de niños en el hogar, ya que el tope de cinco niños o adolescentes que pueden percibir AUH por familia es inexistente en las otras coberturas.

Por último, la falta de reglamentación del decreto que autoriza la percepción de distintas prestaciones en simultáneo vuelve incompatible la AUH con otros programas, impide a las familias en situación de mayor vulnerabilidad obtener un ingreso adicional y también genera una fuerte inequidad, dado que.

## Propuesta de modificación del régimen de transferencias

Si bien el actual esquema de transferencias monetarias 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, aún prevalecen retos para su pleno cumplimiento.

**Es necesario modificar el esquema de transferencias para que el Estado pueda garantizar un cierto nivel de bienestar para las familias con niños, sin importar el lugar de origen o condición laboral de los adultos.** La proporción de niños que hoy viven en situación de pobreza vulnera directamente el goce de este derecho: garantizar el derecho de los niños a un nivel de vida digno supone asegurar que todas las familias con niños cuenten con un ingreso que les permita salir de la pobreza.

La propuesta de modificación del régimen de transferencias que CIPPEC impulsa desde 2009 se inspira en la idea de “ingreso ciudadano para la niñez”. Este busca garantizar un ingreso incondicional suficiente para cubrir niveles básicos de bienestar en la infancia y quebrar el círculo vicioso de la pobreza. Además, la propuesta también se basa en la idea de “universalismo básico”, que insiste en que se debería ofrecer, a través de acciones de cobertura universal, un conjunto de prestaciones esenciales (entre las cuales se mencionan las transferencias) para alcanzar pisos de protección, con el Estado como garante (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006).

Este documento presenta dos alternativas inéditas de reforma gradual con estas ideas como norte normativo, pero considerando las restricciones presupuestarias que operan en la actualidad. Asimismo, se costea un escenario que contempla el uso de los fondos disponibles de acuerdo a la cláusula de salvaguarda del acuerdo con el FMI firmado en 2018 y el ahorro producto de la eliminación de la posibilidad de la doble deducción del impuesto a las ganancias. Este escenario toma en consideración que es fundamental que la salvaguarda se utilice en caso de una situación económica de mayor adversidad y que los fondos ahorrados sean reasignados, dado que la inversión en niñez, por ley, no puede disminuir.

El **Escenario 1** plantea un incremento en el monto de las asignaciones por hijo, una expansión de la cobertura y la posibilidad de que solo un progenitor pueda deducir de ganancias por su hijo (ya vigente desde el 27 de julio de 2017). Si se considera la utilización de la cláusula de salvaguarda y la reasignación del ahorro producto de la eliminación de duplicidades de cobertura, esta medida implicaría una inversión incremental de 0,07% del PBI estimado a 2020 y reduciría la pobreza infantil en más de 25%.

**Dos alternativas de reforma gradual**

El **Escenario 2** propone un aumento mayor del monto de las asignaciones, lo cual implicaría una inversión de un 0,4% adicional en términos del PBI de 2020 y reduciría la pobreza infantil a la mitad. Estos escenarios se complementarían con modificaciones normativas conducentes a desterrar mitos no basados en evidencia e inconsistencias en el esquema, relacionados a las corresponsabilidades, los límites de ingreso, el tope de asignaciones por familia y la incompatibilidad de las transferencias con otros programas sociales.

La Convención de los Derechos del Niño y la Ley 26.061 establecen que se debe destinar el máximo de los recursos posibles para garantizar los derechos de la infancia, prohíben previsiones presupuestarias decrecientes y establecen la intangibilidad de los fondos presupuestados para la niñez y adolescencia. Las acciones conducentes del Decreto 702/2018 (en caso de confirmarse su implementación) y la Resolución 2046 de AFIP, publicadas el 27 de julio de 2018 en el Boletín Oficial, implicarían una disminución de la inversión en infancia que ascendería a \$2.018 millones, lo que equivaldría a 0,02% del PBI. En este sentido, de acuerdo a la normativa nacional, los fondos deberían ser reasignados para generar una mayor redistribución de recursos y lograr el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Esta propuesta también contribuiría al cumplimiento de la meta 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a los cuales Argentina adhirió en 2015, y que plantea el compromiso de “Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Esta meta también está en sintonía con el objetivo de gobierno establecido en 2015 de alcanzar la “pobreza cero” en el país.

La propuesta se encuentra a su vez en línea con las recomendaciones del Alto Comisionado para los Derechos Humanos respecto del cumplimiento de la meta 1.3 de los ODS<sup>23</sup> para la cual proponen fortalecer los sistemas de protección social con especial atención a los niños y familias que viven en situación de vulnerabilidad. Proponen hacerlo particularmente mediante un mayor apoyo para los niños que se encuentran en situación de pobreza (con foco en los niños que viven con un solo padre o madre, los que tienen discapacidad, las familias con más de 3 niños y los que se encuentran en situación de indigencia) y que en todos los casos la protección social debe asegurar que las políticas aplicadas permitan cubrir los costos necesarios para llevar un nivel de vida decente.

Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos, se prioriza asegurar una suma de dinero

que contribuya a eliminar las inequidades de acceso, revertir los sesgos regresivos del sistema actual y mitigar la infantilización de la pobreza. Con el fin de que la reforma resulte fiscalmente factible, se presentan dos escenarios de ampliación de la cobertura a 2020, que se entienden como estadios intermedios en el proceso de universalización del sistema.

## Modificaciones normativas

Con el fin de promover la equidad en el esquema de transferencias y de diseñar un sistema basado en la evidencia, se proponen ciertas modificaciones normativas que buscan derribar mitos sobre las transferencias no contributivas y eliminar inconsistencias en ellas.

En primer lugar, **se sugiere derogar ciertas exclusiones por normativa que no están correctamente fundamentadas y no promueven la equidad**. Tales son los casos del **límite de ingreso mínimo para el cobro de asignaciones familiares establecido por decreto, la exclusión de los niños hijos de inmigrantes que posean menos de tres años de residencia en el país y el límite de cinco hijos para el caso de los beneficiarios de la AUH**.

Respecto al ingreso mínimo para recibir las AFH, el aumento establecido en el Decreto 702/2018 generaría un mayor número de exclusiones injustas. En este sentido, en caso de mantenerse el tope, debería automatizarse la transición al subsistema AUH para asegurar la cobertura del régimen de transferencias a todas las familias.

El tope de cinco AUH por familia suele justificarse como freno a un potencial aumento de la fecundidad. Este “desincentivo” se opone francamente a las políticas que el país debería impulsar para postergar el fin del bono demográfico. Una de las estrategias clave que han implementado los países que lograron retrasar el aumento de la tasa de dependencia fueron justamente incentivos para el aumento de la fecundidad<sup>24</sup>.

Además, la evidencia en el país es escasa e inconclusa: si bien Garganta (2015) encuentra efectos del programa sobre la fecundidad, estos resultan pequeños y solo para un subgrupo de mujeres, a saber, aquellas entre 26 a 36 años que ya tienen al menos un hijo de corta edad. En cambio, la AUH no incentivaría la fecundidad de mujeres que aún no son madres. Por su parte, los datos administrativos muestran que el 51% de los titulares de la AUH solo tienen un hijo a cargo, mientras que solo un 2,3% del total tiene cinco hijos (ANSES, 2018c).

Un argumento adicional para eliminar este tope se basa en el hecho de que las familias pertenecientes a los quintiles de menores ingresos son más numerosas que las pertenecientes a

<sup>23</sup> Objetivo 1.3 “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

<sup>24</sup> Estas estrategias estuvieron acompañadas, sobre todo en los países nórdicos, por esfuerzos muy importantes para impulsar la convergencia de la fecundidad entre las familias pertenecientes a los estratos más altos y más bajos de cada país.



los de mayores ingresos (las familias del primer quintil tienen en promedio 5,5 miembros y 2,6 niños menores de 18 mientras que en el quinto quintil el promedio de integrantes del hogar disminuye a 2,7 y el de niños a 0,4, EPH, 2do semestre 2017), por lo que el límite en la cantidad de asignaciones penaliza a quienes menos tienen.

En segundo lugar, se propone **eliminar la exigencia del cumplimiento de las corresponsabilidades. Hoy en día, éstas se exigen solo a los niños que reciben AUH, quienes en general viven en contextos de mayor vulnerabilidad, y, en caso de incumplimiento, se procede a penalizarlos:** primero se les retiene un 20% del monto de la prestación y luego se suspende la totalidad del pago. En este sentido y en pos de la equidad del esquema de transferencias, el cumplimiento de las corresponsabilidades debería ser exigido a todos los niños o procederse a la supresión del requisito. Se sugiere su eliminación, dado que la evidencia en favor de las condicionalidades en salud y educación, tal como se detalla a continuación, no resulta contundente.

Esta medida podría llegar a enfrentarse con algunos obstáculos. Las corresponsabilidades son concebidas como una contraprestación ante un ingreso otorgado por el Estado, y son utilizadas políticamente para justificar que hay “algo a cambio” de esa transferencia que se realiza a los sectores más vulnerables. Si bien estos requisitos no existen en los otros dos subsistemas, eso no es concebido como un problema en el debate público. Será necesario trabajar estratégicamente sobre la justificación de la necesidad de remover las corresponsabilidades, basándose en su naturaleza inequitativa, para mitigar los riesgos políticos y comunicacionales que implicará esta medida.

En caso de mantener la vigencia de las corresponsabilidades para la AUH, es necesario evitar la penalización de las familias más vulnerables mediante la suspensión de la prestación. En este sentido, se propone otorgar un monto fijo e incondicional por hijo a las familias, y adicionarle un porcentaje cuyo otorgamiento este sujeto al cumplimiento de los controles sanitarios y la asistencia escolar.

En el plano educativo, si bien la implementación de la AUH habría contribuido a mejorar la tasa de asistencia escolar de los niños, este efecto resulta muy pequeño (debido a las elevadas tasas de asistencia previas al programa) y solo adquiere mayor relevancia para los varones de entre 15 y 17 años. Resultados similares se observan para la continuidad escolar y la tasa de graduación. En líneas generales, si bien el programa ha mostrado efectos positivos sobre la retención, no habría logrado atraer al sistema educativo a aquellos niños más vulnerables que están fuera del mismo (ANSES, 2017; Edo y Marchionni, 2017). Respecto a los efectos de la condicionalidad de salud, Goldschmidt (ANSES, 2017) no encuentra efectos sobre las consultas médicas ni en las razones por las que éstas no se realizaron.

Las corresponsabilidades también suponen una gran carga burocrática para las madres, dado que en el caso de la AUH alrededor del 98% de las titulares son mujeres. En este sentido, en caso de mantener la exigencia de cumplimiento, es menester avanzar en su automatización, en coordinación con los ministerios de Educación y Salud.

Por otro lado, es preciso autorizar la compatibilidad de la AUH con otros planes sociales del Ministerio de Desarrollo Social y el MTEySS. Esto, que sólo requeriría la reglamentación del decreto correspondiente por parte de la ANSES, permitiría a los hogares con niños recibir mayores ingresos y así mitigar la pobreza.

**Se propone articular el esquema de transferencias con intervenciones que promuevan la inserción productiva de las familias con niños.** Las familias que reciben transferencias del subsistema no contributivo son aquellas que viven en situación de mayor vulnerabilidad, la cual se encuentra asociada a mayores dificultades para conciliar el trabajo con el cuidado de los niños a cargo. La coordinación entre las políticas de intermediación y formación laboral y los programas de transferencias podrían contribuir a la inserción laboral de las familias con niños y al fomento del trabajo decente y así a reducir la pobreza. En este sentido, sería preciso promover la compatibilidad de la AUH con programas tales como Hacemos Futuro (del Ministerio de Desarrollo Social), el Seguro de Capacitación y Empleo y Jóvenes con más y mejor trabajo (del MTEySS).

Por último, es necesario **asegurar la coordinación entre AFIP y ANSES para evitar la duplicidad en la cobertura entre quienes reciben Asignaciones Familiares y deducen de Ganancias y la doble deducción del impuesto a las Ganancias por un mismo hijo, en línea con la resolución 2046 de AFIP.** Estos puntos, implementados en los días previos a la publicación de este documento, se alinean con las recomendaciones de CIPPEC en documentos previos sobre la necesidad de una reforma del esquema de transferencias a la infancia (Acuña y Díaz Langou, 2016).

En paralelo, dado que el tope máximo de ingreso para percibir Asignaciones Familiares y el tope mínimo para deducir de ganancias no coinciden, la coordinación debe también tender a evitar baches en la cobertura de las familias con niños en el esquema de transferencias.

Otra medida relevante y necesaria es la definición objetiva y la homogeneización de las zonas consideradas prioritarias para los distintos subsistemas del régimen. En el marco actual, existen criterios diferenciados para el otorgamiento de montos adicionales por zona “desfavorable” según la situación laboral de los adultos y si el niño tiene discapacidad, pero la zonificación no parece seguir un criterio objetivo y equitativo.

## Recuadro 1: Las transferencias para niños y adolescentes sin cuidados parentales

Un caso que requiere especial atención es el de los niños sin cuidados parentales, es decir, aquellos que el Estado, con una medida excepcional de protección de sus derechos, determina el alejamiento de su entorno familiar. De acuerdo al último relevamiento realizado por UNICEF y la SENNAF, en 2014 existían 9.219 niños, niñas y adolescentes en estas circunstancias. La mayor proporción de estos niños tenían entre 6 y 12 años (40%), seguidos por los adolescentes de 13 a 17 (36%) y los niños de 0 a 5 (24%).

Esta situación revela una complejidad en el esquema, dado que los niños no conviven con un adulto (ya sea padre, madre u otro adulto responsable) que pueda recibir la transferencia según la normativa. En algunos casos, ANSES transfiere el monto al responsable del cuidado del niño en la institución en la que se encuentra; sin embargo, este escenario no se encuentra regulado y depende de las particularidades de cada caso. Además, esto podría incluso generar desincentivos para el egreso de los niños de las instituciones.

Ante estos casos, se propone la creación de una cuenta a nombre del niño para realizarle la transferencia de manera directa y que el niño pueda tener acceso a ella de forma progresiva y una vez que egrese del sistema. Esta propuesta se encuentra en sintonía con la Convención de los Derechos del Niño y la Ley N° 26.061, que establecen la autonomía progresiva de los niños y jóvenes de 13 a 21 años. De esta manera, el objetivo sería que el adolescente reciba y gestione de manera progresiva su transferencia mensual a partir de los 13 años, y que al cumplir los 18 años se deposite en su cuenta el monto equivalente a las transferencias que debería haber recibido desde la medida excepcional de protección y hasta los 13 años (actualizado por inflación o mantenido en una cuenta de capitalización individual con el fin de preservar el poder adquisitivo de este dinero). En este sentido, la medida excepcional debería también establecer el cese del pago de la transferencia a la familia del niño o adolescente, para evitar situaciones en las cuales la familia recibe una asignación por un niño con el cual no reside.

Por otro lado, la Ley N° 27.364 “Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales” plantea que todos los niños y adolescentes que participen del programa de acompañamiento deberán tener asignado un referente. Esos referentes deberían ser capacitados para poder acompañar a los jóvenes en el desarrollo de su autonomía y la gestión del monto recibido. En conjunto con políticas de autonomía progresiva, y dadas las dificultades que enfrentan estos niños al momento de egresar de las instituciones y transitar hacia la vida adulta, contar con una suma de dinero ahorrada que les corresponde por derecho y actualmente no perciben facilitaría la transición, más allá de la asignación que se les otorga a partir del egreso (que es equivalente al 80% del Salario Mínimo, Vital y Móvil).

De acuerdo a la experiencia internacional en programas de transferencias condicionadas, una buena práctica consistiría en definir montos atendiendo a las diferencias en necesidades multidimensionales y costos de vida de zonas rurales y urbanas. Frente a la carencia de datos para establecer los criterios en el caso argentino, se sugiere considerar el nivel de pobreza y el costo de vida de las diferentes regiones del país para la definición de las “zonas desfavorables” y aplicar estas consideraciones tanto en el monto a otorgar por la asignación, como en los topes de ingreso familiar que definen los tramos de las transferencias.

### Reasignación de ahorro fiscal y cláusula de salvaguarda del FMI

Eliminar las duplicidades en la deducción del Impuesto a las Ganancias genera un ahorro al Estado. Este ahorro nunca debe resultar en dinero que se ahorra el Estado en los niños: siguiendo lo establecido en la Ley 26.061, debe reasignarse en otras partidas dirigidas a la infancia, de modo de generar una distribución más equitativa de la inversión en la infancia.

Por otra parte, la posibilidad de invertir un 0,2% adicional del PBI en los niños que reciben Asignación Universal por Hijo que abre el acuerdo firmado con el FMI en caso de una situación económica de mayor adversidad presenta una posibilidad clara tanto para aumentar los montos de las transferencias, como para ampliar la cobertura.

En el costeo de esta propuesta, se contempla la utilización de la salvaguarda como caso base para los tres años considerados. Ante una situación de mejoría económica, dicha cláusula podría no aplicarse y la política debería ser financiada con otras fuentes. Es importante considerar que en caso de una reactivación económica, existirían fuentes alternativas vinculadas a una mayor recaudación asociada al crecimiento económico y, además, sería menor la necesidad en términos de la población bajo la línea de pobreza.

Si se invirtieran tanto los \$2.018 millones producto del ahorro de la deducción de Ganancias como los \$13.500 millones de la cláusula de salvaguarda en septiembre de este año, los 1.365.909 niños no cubiertos podrían ser incorporados al sistema y podría incrementarse el monto de las asignaciones a todos los niños que reciben AUH en \$193.



**Tabla 3.**  
**Aumento en cobertura y montos posible utilizando la cláusula de salvaguarda (2018-2020)**

Año	Dinero disponible (en millones de \$ corrientes)	Aumento en la cobertura	Monto de la AUH a diciembre de cada año en \$ corrientes, sin salvaguarda	Monto de la AUH a diciembre de cada año en \$ corrientes, con salvaguarda
2018	\$2.018 por ahorro de ganancias + \$13.500 por cláusula de salvaguarda	1.365.909 niños y niñas	\$1.804	\$2.011
2019	0,2% del PBI (\$30.968)	-	\$2.246	\$3.196
2020	0,2% del PBI (\$35.556)	-	\$2.657	\$4.574

**Fuente:** Elaboración de CIPPEC en base a ANSES (2018), REM (2018), AFIP (2018) y EPH (2017).

Si en los años subsiguientes la cláusula también se utilizara, el valor de las asignaciones podría incrementarse para 2020 hasta en un 72%. En la **Tabla 3** se resumen estos resultados<sup>25</sup>.

### Escenarios: inversión necesaria e impactos estimados

La propuesta busca garantizar que todas las familias cuenten con los ingresos necesarios para no vivir en situación de pobreza. Garantizar que todas las familias con niños cuenten con un ingreso equivalente a la canasta básica de alimentos (que determina la línea de pobreza) implicaría una inversión incremental de \$188.024 millones de pesos (de enero de 2018), esto es, un 4,5% del Gasto Público Total (GPT) y 1,7% del PBI de 2020.<sup>26</sup>

De este modo, dados los esfuerzos fiscales que implicaría tal inversión en lo inmediato, se proponen escenarios intermedios que permitan reducir al menos a la mitad la proporción de niños que viven en situación de pobreza, tal como lo establece la meta 1.2 de los ODS a los que suscribió el país. Estos escenarios se detallan en las **Tablas 4 y 5**.

Los escenarios de reforma contemplan, en primera instancia, la universalización de la cobertura del sistema mediante la inclusión de aquellos niños aún no alcanzados a pesar de cumplir con los requisitos para percibir la AUH y de aquellos niños que se encuentran excluidos por normativa por las razones mencionadas en el apartado anterior.

En segundo lugar, se busca revertir en forma gradual las inequidades existentes entre los montos transferidos a los niños que reciben AUH y

AFH y quienes deducen ganancias. Para lograrlo, se propone la eliminación de las corresponsabilidades (y también, por lo tanto de la retención del 20% mensual para los niños que reciben AUH) y el mantenimiento del esquema progresivo para el cobro de las AFH. Esta modificación, por supuesto, deberá tomar en consideración las restricciones de economía política de la Argentina en 2018, dado el escenario macroeconómico y la necesidad de ajustar la inversión pública.

La universalización de la cobertura podría alcanzarse este año utilizando los fondos adicionales producto del ahorro en ganancias y los \$13.500 millones de la cláusula de salvaguarda del FMI (**Tabla 3**).

Hay dos aspectos más que no se incluyen dentro del costeo pero que son importantes destacar. Por un lado, la necesidad de avanzar hacia la armonización de los límites de los tramos de ingreso para la percepción de las AFH, de modo que no se generen caídas en los ingresos netos de las familias con más de un hijo. Por el otro, avanzar hacia una homogenización del esquema de prioridades geográficas, de modo que las zonas que reciben un plus sean definidas según criterios objetivos y sean las mismas para los tres subsistemas de transferencias, en línea con el abordaje planteado en la subsección previa del documento. Esto también implica que el porcentaje de aumento de las asignaciones sea el mismo en el caso de las contributivas y no contributivas, así como revisar la regresividad del aumento de los montos para el caso de los niños que reciben AFH.

Si el objetivo último del sistema debería ser garantizar que todas las familias con niños cuenten como mínimo con un ingreso que les permita llevar un nivel de vida digno, se realizaron ejercicios de simulación (ver **Anexo**) de escenarios de pobreza, con montos de las transferencias atados a la Canasta Básica Total (CBT),

<sup>25</sup> Para más información sobre el cálculo, ver Anexo III

<sup>26</sup> La estimación corresponde a la inversión necesaria para erradicar la pobreza en niños, niñas y adolescentes para el total nacional urbano. No se realizan expansiones para incluir el total nacional rural debido a que la pobreza en esta zona es más elevada, y que en el Censo 2010 no se incluyeron preguntas sobre ingresos que permitan dimensionar la pobreza en la región.

**Tabla 4.** Situación actual del sistema y escenarios alternativos de reforma a 2020, impactos en pobreza e inversión anual incremental y total requerida\*

		2018		2020			
		Situación actual, sin salvaguarda	Situación actual, con salvaguarda y reasignación de ganancias	Situación base con salvaguarda	Escenario 1 – Reducir 25% la pobreza infantil	Escenario 2 – Reducir 50% la pobreza infantil	
Propuestas, por grupo de niños y adolescentes	Monto para los que hoy reciben AUH	\$ 1.683 (AUH = Techo AFH)	\$ 1.877 (AUH = Techo AFH)	\$ 3.097 (AUH = Techo AFH)	\$2,335 (AUH = Valor intermedio entre techo AFH y el 65% de la Canasta Básica Total para niños de 0 a 17 años)	\$2,871 (AUH = 65% de la Canasta Básica Total para niños de 0 a 17 años)	
	Excluidos de AUH y AFH	No reciben nada	\$1,877 (excluidos de AUH)	\$3,097 (excluidos de AUH)	\$2,335 (AUH = Valor intermedio entre techo AFH y el 65% de la Canasta Básica Total para niños de 0 a 17 años)	\$2,871 (AUH 65% de la Canasta Básica Total para niños de 0 a 17 años)	
	Monto para quienes tienen algún padre en relación de dependencia o monotributista	Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso:			Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso:	Tramo I: \$2.335	Tramo I: \$2.871
		Tramo I: \$1.683	Tramo I: \$1.683	Tramo I: \$1.798	Tramo II: \$1.571	Tramo II: \$1.932	
		Tramo II: \$1.134	Tramo II: \$1.134	Tramo II: \$1.210	Tramo III: \$946	Tramo III: \$1.163	
		Tramo III: \$683	Tramo III: \$683	Tramo III: \$729	Tramo IV: \$485	Tramo IV: \$596	
		Tramo IV: \$350	Tramo IV: \$350	Tramo IV: \$373	(Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso con techo AFH = Valor intermedio entre techo AFH y el 65% de la Canasta Básica Total para niños de 0 a 17 años)	(Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso con techo AFH = 65% de la Canasta Básica Total para niños de 0 a 17 años)	
Pobrez	Pobreza total	25,6%			22,2%	17,9%	
	Pobreza infantil	40,0%			29,5%	18,8%	
Inversión incremental	En \$ (millones)		\$ 15,518	\$ 115,421	-\$ 30,531	\$ 67,528	
	En \$ de enero 2018 (millones)		\$ 9,807	\$ 72,941	-\$ 19,294	\$ 42,675	
	En % del PBI		0,1%	1,7%	-0,2%	0,4%	
	En % del GPT		0,3%	0,6%	-0,5%	1,0%	
Inversión total	En \$ (millones)	\$ 153,149	\$ 168,667	\$ 359,612	\$ 337,663	\$ 435,723	
	En \$ de enero 2018 (millones)	\$ 96,783	\$ 106,590	\$ 227,268	\$ 213,388	\$ 275,357	
	En % del PBI	1,2%	1,3%	5,4%	1,9%	2,4%	
	En % del GPT	3,0%	3,3%	2,0%	5,1%	6,5%	

Fuente: CIPPEC.

**Notas:** canasta básica total (CBT). Asignación Familiar por Hijo (AFH). Asignación Universal por Hijo (AUH). Los valores expresados corresponden al valor de las asignaciones a septiembre de 2018 y los valores estimados a septiembre de 2020 de acuerdo a la evolución la CBT de marzo de 2018, expresado en pesos de septiembre de 2018. Los montos de inversión actual corresponden a las erogaciones estimadas en 2018, solo para el caso de AUH y AFH, sin incluir otras prestaciones de los subsistemas (asignaciones por embarazo, maternidad, etc). Las tasas de pobreza actual y simulaciones corresponden al segundo semestre de 2017. \* La prestación en el techo de la AFH equivale a la prestación de la AUH.

\* Para más información sobre el cálculo de la inversión anual requerida para cada propuesta, ver Anexo III.

que es la que determina la línea de pobreza. Dado que esta se basa parcialmente en los requerimientos calóricos de un adulto, el valor propuesto para las asignaciones se estima en base a la CBT para el promedio de los niños de 0 a 17 años. Idealmente, el monto transferido debería ser variable con la edad<sup>27</sup>, pero esto generaría un esquema de difícil implementación, con aproximadamente 13 montos distintos, lo que en la práctica resultaría inviable.

La actualización de los montos de las transferencias seguiría la periodicidad trimestral actual pero se propone que en lugar de actualizarse en base al índice de movilidad, se actualice de acuerdo a la variación de la CBT para el trimestre anterior. De esta forma lo que se propone es suavizar el rezago existente en la actualización de los montos de las asignaciones, donde por ejemplo, los valores a aplicar a partir de junio dependen de la variación de la inflación y de los salarios entre septiembre y diciembre del año inmediato anterior, por lo que en un contexto inflacionario esto podría redundar en una pérdida de poder

adquisitivo. Siguiendo el mismo ejemplo, lo que se propone es que la actualización de junio dependa de la variación de la CBT entre enero y marzo del mismo año. Si bien seguiría existiendo un rezago en la actualización de los montos (ya que la canasta de mayo se publica recién a mediados de junio), el mismo sería menor.

Los dos escenarios presentados abarcan el mismo universo de beneficiarios y esquema de progresividad de las prestaciones, pero difieren en los montos otorgados y, en consecuencia, en la inversión requerida y el impacto en términos de reducción de pobreza.

En el **Escenario 1** se propone que el monto de las asignaciones sea equivalente a un valor intermedio entre el techo actual de las asignaciones familiares para los hijos de los trabajadores formales y un 65% de la CBT para los niños de 0 a 17 años. La universalización de la cobertura de los beneficiarios de AUH puede alcanzarse con el uso de la cláusula de salvaguarda. Más aun, los valores de dichas asignaciones bajo la utilización de la cláusula pueden llegar a ser incluso mayores a los propuestos bajo este escenario, como se observa en la **Tabla 4**. Por lo tanto, al-

27 Los requerimientos calóricos varían con la edad, especialmente en la etapa de crecimiento

**Tabla 5.**  
Inversión incremental de los escenarios alternativos desagregados por componente

		2020	
		Escenario 1 – Reducir 25% la pobreza infantil	Escenario 2 – Reducir 50% la pobreza infantil
Inversión incremental	En \$ (millones)	\$-30.531 Total	\$67.528 Total
		\$-43.450 AUH	\$-2.274 AUH
		\$12.919 AFH	\$69.802 AFH
	En \$ de enero 2018 (millones)	\$-19.294 Total	\$42.675 Total
		\$-37.458 AUH	\$-1.437 AUH
		\$8.164 AFH	\$44.112 AFH
	En % del PBI	-0,17% Total	0,38% Total
		-0,24% AUH	-0,01% AUH
		0,07% AFH	0,4% AFH
	En % del GPT	-0,46% Total	1% Total
		-0,65% AUH	-0,03% AUH
		0,2% AFH	1% AFH

Fuente: CIPPEC.

canzar esta meta implica una inversión incremental solo en las Asignaciones Familiares por Hijo contributivas de \$8.164 millones de pesos de 2018, lo cual representa un 0,07% del PBI y 0,2% del GPT estimados a 2020. A su vez, este escenario implicaría una reducción de más del 25%: 11 puntos porcentuales de la pobreza infantil y un 13% de la pobreza monetaria total.

En el **Escenario 2** el monto propuesto equivale al 65% de la CBT para los niños de 0 a 17 años, el cual permitiría reducir a la mitad la pobreza infantil por ingresos. Nuevamente, dado que la inversión necesaria para expandir la cobertura y montos de AUH puede alcanzarse con el dinero adicional previsto por el FMI, la intervención implicaría: \$44.112 millones de pesos de 2018 para los beneficiarios de la AFH, es decir un 0,4% del PBI y 1,05% del GPT estimado a 2020.

Estos escenarios representan situaciones de reforma intermedias y buscan elevar el piso de protección del esquema de transferencias, pero de ninguna manera representan el techo del sistema. El sistema debería orientarse a la creación de un ingreso universal para la niñez, que garantice transferencias para los niños independientemente de la condición laboral de los padres en un esquema progresivo.

Esta propuesta no considera en su costeo los potenciales costos o ahorros administrativos, logísticos y de gestión. Cabe resaltar que un potencial y significativo ahorro podría provenir de las modificaciones normativas propuestas, en particular ahorros asociados a la

eliminación de algunos requisitos para percibir asignaciones, que dejarían de requerir una gestión administrativa para su verificación. El caso más claro en este sentido sería la eliminación de la exigencia del cumplimiento de las corresponsabilidades.

Por otro lado, la inversión requerida para afrontar esta política también se esperaría que se reduzca en el tiempo, ante la etapa de la transición demográfica que atraviesa el país y que implicará un descenso de la tasa de natalidad. Asimismo, esta política también generaría mayores ingresos al Estado: la AUH y las asignaciones familiares son percibidas por sectores poblacionales con mayor propensión al consumo, por lo cual un mayor monto de las transferencias se traduciría en mayor recaudación vía impuestos al consumo.

## Reflexiones finales

Avanzar en la modificación del esquema actual de transferencias a las familias con niños supone un reto complejo. La tradición corporativista de la protección social ligada al estatus en el mercado de trabajo en Argentina es fuerte, pero en las últimas décadas se han realizado importantes avances para igualar los derechos de los niños independientemente de la categoría ocupacional de sus padres.

Las condiciones para una modificación del esquema de transferencias a las familias con

niños que siga los principios establecidos en este documento no parecen estar dadas desde la economía política en la Argentina de 2018, dado el escenario macroeconómico y la necesidad de ajustar la inversión pública. Sin embargo, será crucial reconocer que los elevados niveles de inflación y proyecciones de crecimiento económico de moderadas a pesimistas podrían tener como consecuencia un aumento de la cantidad de adultos y niños en situación de pobreza. En este contexto resulta crucial que se dote de mayor equidad y homogeneidad al esquema de transferencias, si no la igualación de derechos de los niños quedará trunca.

Un sistema más unificado permitiría revertir estas implicancias, al reorientar la inversión social para volverla más progresiva. Además, la cláusula de salvaguarda ante un potencial efecto sobre los sectores más desprotegidos de las proyecciones macroeconómicas más pesimistas que está incluida en el acuerdo con el FMI brinda una oportunidad para analizar esta reforma.

En contextos de mayor incertidumbre económica, los sistemas de protección social tienen un rol clave para mantener el nivel de ingresos y de bienestar de la población.

Un esquema de transferencias para las familias con niños debería ser universal y promover la equidad, con el fin último de garantizar los derechos de los niños y erradicar la pobreza infantil. Este documento propone dos opciones como pasos intermedios hacia el objetivo deseado, con el fin de implementar una reforma que sea fiscalmente viable en el corto plazo.

Avanzar con esta reforma es crucial para el presente y el futuro de la Argentina. Se requerirá voluntad política para jerarquizar el imperativo de revertir la infantilización de la pobreza y contribuir tanto al pleno goce de los derechos de los niños como al desarrollo del país en el mediano y largo plazo. Hacerlo no será fácil pero no hacerlo implica seguir profundizando la infantilización de la pobreza y continuar hipotecando el futuro del país.

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](http://www.cippec.org/-/diagnostico-de-la-primera-infancia-en-la-argentina)

ACNUDH (2018). Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Argentina.

AFIP (2018). ¿Cuáles son las categorías del Nuevo Régimen de Monotributo? Disponible en <http://www.afip.gob.ar/monotributo/categorias.asp>

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).

Alkire, S., y Santos, M. E. (2010). Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries. OPHI working paper series n° 38.

ANSES (2018). Montos de Asignaciones Familiares, Asignación Universal Por Hijo y Por Embarazo Para Protección Social percibidas desde el 01/06/2018. Disponible en <https://www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/MONTOS%20AAFF-AAUU.pdf>

ANSES (2018b). Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Abril 2018

ANSES (2018c). H.2.3 - Total País. Titulares de la AUH según cantidad de hijos a cargo. Disponible en: <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/asignaciones-universales/>

ANSES (2017). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh\\_web.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh_web.pdf)

ANSES (s/f). Asignación Universal por Hijo. Disponible en [www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92](http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92)

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).

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.

Barrientos, Armando (2009). "Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America." *Economy and Society* 38 (1): 87-108.

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 Dávalos, P. (2016). Las brechas de la protección social de niños, niñas y adolescentes, en ANSES y UNICEF (eds.), Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo.

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](http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPolicyResearchBrief30.pdf)

Binstock, G. (2016). Fecundidad y maternidad adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la construcción de una agenda común. Panamá: UNFPA

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

Calabria, A., Gaiada, J., y Rottenschweiler, S. (2014). Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina. Asociación Argentina de Economía Política - XLIX Reunión Anual. Disponible en [www.aeep.org.ar/anales/works/works2014/calabria.pdf](http://www.aeep.org.ar/anales/works/works2014/calabria.pdf)

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

Díaz Langou, G. (2012). "Protección social, programas de transferencia con corresponsabilidad y cohesión social en el Cono Sur. Los casos de Argentina, Brasil y Chile", Georgetown University-Graduate School of Arts & Sciences, Washington DC.

Díaz Langou, G. y Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°193. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/10/193-DPP-PS-Ma%CC%81s-di%CC%81as-para-cuidar-Una-propuesta-para-modificar-el-re%CC%81gimen-de-licencias-desde-la-equidad2c-Ocrubre-2017.pdf>

Díaz Langou y Biondi (en prensa). Las agendas de género y primera infancia en Argentina.

Esping Andersen, G. (2000). Fundamentos sociales de las economías post- industriales. Editorial Ariel. Barcelona.

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

Fernandez, A. L. y Gonzalez, M. (2012). Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores. Documento de Trabajo n°12. Buenos aires: CIFRA.

Filgueira, C., y Filgueira, F. (2002). Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability. En E. Huber, Models of Capitalism. Lessons from Latin America. The Pennsylvania State University Press. Pennsylvania.

Filgueira, F. (2005). "Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States." Draft Working Document, UNRISD. Ginebra.

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](http://www.inau.gub.uy/biblioteca/universalismo.pdf)

Filgueira, Fernando (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, Serie Políticas Sociales 135, Santiago de Chile, CEPAL.

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](http://www.cippec.org/-/la-primera-infancia-en-argentina-desafios-desde-los-derechos-la-equidad-y-la-eficiencia)

Filgueira, F., Martínez, J., & Rossel, C. (2016). Género y generaciones en América Latina: Claves para el desarrollo económico y social en perspectiva comparada. Tendencias en Foco N° 35.

FMI (2018). World Economic Outlook (WEO) Database, April 2018. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>

Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). Female labor force participation: the evidence, en Gasparini, L. y Marchionni, M. (eds.) Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labour force participation in Latin America. La Plata: CEDLAS.

Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I., & Troiano, S. (2014). Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial.

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 (1998). Situación y Evolución Social. Síntesis n°4, Vol. 2. Buenos Aires: INDEC.

INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (2018a). Informes Técnicos. Vol. 2, n° 63. Condiciones de vida. Vol. 2, n° 4 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2017. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_17.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_17.pdf)

INDEC (2018b). Valorización de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total. Gran Buenos Aires. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_05\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_05_18.pdf)

Jimenez M. y Jimenez M. (2015). Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_424668.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_424668.pdf)

Knudsen, E. I. (2004). Sensitive periods in the development of the brain and behavior. Journal of cognitive neuroscience, 16.

Ley n° 26.417. Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. Ley N° 24.241 modificación. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145867/norma.htm>

Ley n° 27.430. Impuesto a las Ganancias. Modificaciones (2017). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44911/texact.htm>

Lupica, C. (2013). Maternidad y desigualdad: Dos fenómenos circulares cuyas consecuencias se prolongan en el tiempo. Newsletter del Observatorio N° 67.

Lupica, C. (2014). Anuario de la Maternidad 2014: Jóvenes en la Argentina, oportunidades y barreras para su desarrollo. Buenos Aires: Observatorio de la Maternidad.

Ministerio de Desarrollo Social (s/f). Adherir al Monotributo Social. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/adherir-al-monotributo-social>

Ministerio de Hacienda (2018). Finanzas Públicas. Disponible en <https://www.minhacienda.gob.ar/datos/>

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 (2018). Boletín Mensual de la Asignación Universal por Hijo, Marzo 2018. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>

Rappley, M. D., y Kallman, J. R. (2009). Middle childhood. Developmental-Behavioral Pediatrics. 9th edn. Philadelphia: Saunders.

Relevamiento de expectativas de Mercado (2018). Disponible en [http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento\\_Expectativas\\_de\\_Mercado.asp](http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento_Expectativas_de_Mercado.asp)

Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (2009). ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovido. Documento de Políticas Públicas N° 67, CIPPEC. Buenos Aires.

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.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O. y Acuña, M. (2016). "El futuro es hoy: Primera infancia en Argentina". Biblios: CABA.

Resolución 393/2009. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161339/norma.htm>

Rottenschweiler, S. y Calabria, A. (2016). Evolución reciente y perspectivas de las Asignaciones Familiares en la Argentina: una discusión sobre cobertura, incentivos y financiamiento. 49° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0Bzz4GWTKMUrWSXBoMXICWTdOSEk/view>

Tuñón, I., Poy, S., y Salvia, A. (2016). Políticas sociales e infancias vulnerables. Explorando los perfiles de los niños/as no afiliados a la Asignación Universal por Hijo (AUH). Disponible en [www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Observatorio-Politiclas-Sociales-Infancias\\_Vulnerables.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Observatorio-Politiclas-Sociales-Infancias_Vulnerables.pdf)

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 y SENAF (2014). Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional – Actualización 2014.

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 [https://cursos-puntodigital.paisdigital.modernizacion.gob.ar/pluginfile.php/15536/mod\\_resource/content/1/Determinantes%20sociales%20y%20ambientales%20para%20el%20desarrollo%20de%20los%20ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as%20desde%20el%20periodo%20del%20embarazo%20hasta%20los%205%20a%C3%B1os%20%281%29.pdf](https://cursos-puntodigital.paisdigital.modernizacion.gob.ar/pluginfile.php/15536/mod_resource/content/1/Determinantes%20sociales%20y%20ambientales%20para%20el%20desarrollo%20de%20los%20ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as%20desde%20el%20periodo%20del%20embarazo%20hasta%20los%205%20a%C3%B1os%20%281%29.pdf)

UNICEF (2016). Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/informes/bienestar-y-pobreza-en-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-argentina>

**Asignaciones monetarias a niños y adolescentes: valor de las prestaciones, por grupo. Septiembre 2018**

		Límites de ingreso (bruto)		Valor general	
		Mensual del grupo familiar	Anual y promedio mensual individual (y categorías de monotributo)	Mensual <sup>b</sup>	Anual
Subsistema Contributivo	Asignación Familiar por Hijo	<i>Relación de dependencia:</i>	<i>Monotributo:</i>		
		\$2.816 - \$ 26.128	A-C (hasta \$215.051, prom. mensual \$17.921)	\$ 1.683	
		\$26.128,01 - \$ 38.322	D (hasta \$322.576, prom. mensual \$26.881)	\$ 1.134	
		\$38.322,01 - \$44.244	E (hasta \$430.101, prom. mensual \$35.842)	\$ 683	
		\$44.244,01 - \$83.917	F-I (hasta \$1.052.852, prom. mensual \$87.738)	\$ 350	
		* Sin integrantes que cobren más de \$41.959			-
	Asignación Familiar por Hijo con Discapacidad	<i>Relación de dependencia:</i>	<i>Monotributo:</i>		
		Hasta \$26.128	A-D (hasta \$322.576, prom. mensual \$26.881)	\$ 5.491	
		\$26.128,01 - \$ 38.322	E (hasta \$430.101, prom. mensual \$35.852)	\$ 3.881	
		\$38.322,01 - ...	F-K (hasta \$1.344.066 prom. mensual \$112.005)	\$ 2.448	
Subsistema No Contributivo	Ayuda Escolar Anual	<i>Relación de dependencia:</i>	<i>Monotributo:</i>		
		\$2.816 - \$83.917		-	\$ 1.410
		Economía informal: hasta \$10.000 (SMVM) <sup>a</sup>	A-K (hasta \$1.344.066 prom. mensual \$112.005)		
	Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo	<i>Servicio doméstico: sin límite de ingreso</i>	<i>Monotributo social:</i>	\$1.683 <sup>c</sup>	-
Asignación Universal por Hijo con Discapacidad	<i>Requisitos AUH/E en economía informal: hasta \$10.000 (SMVM)</i>	Hasta \$72.000 anuales, prom. mensual \$6.000	\$5.491 <sup>c</sup>	-	
Deducción Impuesto a las Ganancias	No aplica	<i>Relación de dependencia:</i>			
		\$505.524 (prom. mensual \$38.886) <sup>d</sup> o más		-	Hasta \$11.011
		<i>Autónomos:</i>			
	\$200.754 (prom. Mensual \$16.730) <sup>d</sup> o más				

**Fuente:** CIPPEC, en base a ANSES (2018), Ley 27.346 (2016) y Ministerio de Desarrollo Social (s/f), AFIP (2018) (consultadas el 01/08/2018). Notas: a Valor que rige desde el 01/07/2018. b Los valores expresados representan el monto general, aunque existe un plus por zona desfavorable y en determinadas zonas el monto es mayor. c 20% contra la presentación de corresponsabilidades en salud y educación. De esta forma el monto transferido mensualmente es de \$1.347 y \$4.393 para AUH y AUH por discapacidad, respectivamente. d El valor expresado corresponde a un individuo soltero con un hijo a cargo y que no realiza otras deducciones, donde el hijo no percibe una remuneración anual neta mayor a \$31.461.

**Cálculo de la deducción por hijo del impuesto a las ganancias**

El impuesto a las ganancias es tributado por aquellos trabajadores que se encuentran en relación de dependencia o inscriptos como autónomos y cuyo ingreso supera cierto monto. Este umbral depende de varios factores, pero, en términos generales, actualmente lo pagan los asalariados formales con un hijo a cargo que ganan más de \$32.276 netos (\$38.886 brutos) y \$19,351 netos en el caso de los autónomos.

El cálculo del impuesto se realiza sobre la base de los ingresos anuales netos, es decir, los ingresos totales (incluyendo aguinaldo) una vez descontadas las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores y algunas deducciones por determinados conceptos, tales como el servicio doméstico, el alquiler de inmuebles, las cuotas médico asistenciales o las cargas de familia. El último concepto refiere a la posibilidad de pagar un monto menor del impuesto a las ganancias por cónyuge y por la tenencia de hijos menores de 18 años a cargo, siempre que éstos tengan un ingreso anual menor a \$66.918,

En forma general, el cálculo del impuesto se realiza de la siguiente manera:

	Ganancias no imponibles
+	Deducción especial <sup>28</sup>
+	Cargas de familia
+	Otras deducciones que permita la ley
	<hr/>
	Ingreso neto a partir del cual se paga impuesto

Todas aquellas personas que perciban ingresos por encima del ingreso neto a partir del cual se tributa deberán pagar este impuesto, que se calcula sobre su excedente (es decir, sobre cada peso adicional por encima del ingreso neto).

Para el presente trabajo se tomó como referencia el caso de un trabajador en relación de dependencia que tiene un hijo a cargo y no realiza ninguna otra deducción. El cálculo se realiza de la siguiente forma:

		Soltero 1 hijo a cargo		Soltero sin hijos a cargo	
		Anual	Mensual	Anual	Mensual
	Ganancias no imponibles	66,918	5,148	66,918	5,148
+	Deducción especial*	321,206	24,708	321,206	24,708
+	Deducción por hijo	31,461	2,420		
	Ingreso neto sujeto a impuesto	419,585	32,276	388,124	29,856
	Ingreso bruto que genera el ingreso neto	505,524	38,886	467,619	35,971

Fuente: CIPPEC en base a AFIP.

De esta forma, se verán gravados los trabajadores cuyo ingreso neto mensual supere los \$32.276 y deberán pagar por cada peso adicional sobre este ingreso.

Una vez determinada la ganancia neta sujeta a impuesto, se la ubica en los tramos abajo indicados y se procede al cálculo del impuesto. Este consiste en el pago de una suma fija y otra variable de acuerdo a los siguientes tramos:

<sup>28</sup> La deducción especial es un monto a deducir dependiente de la situación laboral del individuo. Para los trabajadores en relación de dependencia, esta corresponde a 4,8 veces las ganancias no imponibles; para los autónomos, 1,5 veces; y para los jubilados 6 veces el haber mínimo jubilatorio o la suma de las ganancias no imponibles más la deducción especial (el que resulte mayor de los dos).

Ganancia neta "sujeta a impuesto anual"/"imponible acumulada"		Impuesto/Alicuotas	
		Pagarán (fijo)	Más el % (sobre el excedente)
Más de \$	A \$		
0	25,754	0	5%
25,754	51,508	1,288	9%
51,508	77,262	3,606	12%
77,262	103,016	6,696	15%
103,016	154,524	10,559	19%
154,524	206,032	20,346	23%
206,032	309,048	32,193	27%
309,048	412,064	60,007	31%
412,064	en adelante	91,942	35%

Fuente: CIPPEC en base a AFIP (<http://www.afip.gob.ar/gananciasybienes/documentos/DEDUCCIONESDEL2018.pdf>)

Notar que la suma fija corresponde al acumulado de la alícuota sobre los excedentes de cada tramo y que la alícuota máxima es del 35%. Es por esta razón que, en el extremo, la diferencia entre lo que paga de impuesto a las ganancias un individuo con un hijo a cargo y otro exactamente igual pero sin hijos a cargo nunca llega a ser \$31.461 (que es el monto de deducción anual por hijo) sino \$11.011 (que es el 35% de \$31.461).

El importe de la deducción por niño se calcula en dos partes:

- i. Por un lado, se calcula el impuesto promedio de cada tramo para un individuo soltero con un hijo a cargo y un individuo soltero sin hijos a cargo. En ambos casos, no se realiza ninguna otra deducción.
- ii. Luego, se resta el impuesto promedio de cada tramo para los dos individuos tipo definidos y esa diferencia es la deducción por un hijo en términos impositivos.

	Límites de ingreso anual (bruto)		Valor general anual	
	De	Hasta	Un padre	Ambos padres
Deducción de Impuesto a las Ganancias	\$ 467,619	\$ 498,648	\$ 2,335	\$ 4,671
	\$ 498,648	\$ 529,677	\$ 3,408	\$ 6,816
	\$ 529,677	\$ 560,706	\$ 4,358	\$ 8,716
	\$ 560,706	\$ 591,735	\$ 5,463	\$ 10,925
	\$ 591,735	\$ 653,793	\$ 6,362	\$ 12,724
	\$ 653,793	\$ 715,850	\$ 7,620	\$ 15,241
	\$ 715,850	\$ 839,966	\$ 8,687	\$ 17,373
	\$ 839,966	\$ 964,082	\$ 9,756	\$ 19,512
	\$ 964,082	...	\$ 11,011	\$ 22,023

Fuente: CIPPEC en base a AFIP



**Metodología del ejercicio de costeo**

Los cálculos se realizaron teniendo en cuenta la siguiente subdivisión del total de niños menores de 18 y personas con discapacidad con la que ANSES cuenta en sus registros del Administrador de Datos Personales (ADP):

- 1) Niños no alcanzados por AUH a pesar de cumplir con los requisitos
- 2) Niños que reciben AUH
- 3) Niños que reciben AFH contributivas nacionales
- 4) Niños excluidos del cobro de AUH y AFH por normativa nacional
- 5) Niños con algún padre que deduce ganancias

La estructura en términos de cantidad de niños y composición de cada uno de estos grupos es la que se muestra a continuación:

	Abril 2018
<b>Total NNYA con registros en ADP</b>	<b>13,381,632</b>
<b>1) En búsqueda activa: no tienen o tienen una sola relación en ADP</b>	<b>467,471</b>
<b>2) Reciben AUH</b>	<b>3,872,043</b>
<b>3) Reciben AFH contributivas nacionales</b>	<b>5,216,143</b>
Relación de dependencia	3,980,101
Monotributistas	350,820
Pasivos	800,553
Desempleo	84,669
<b>4) Excluidos del cobro de AUH por normativa</b>	<b>1,005,873</b>
6to hijo o mas	12,572
Extranjeros menos de 3 años de residencia	7,264
Falta presentación de libreta	462,678
Suspendidos	107,435
Titulares con tipo de doc. invalido, niños > 14 en relación de dependencia; titulares con jubilación, pensión o PNC (que no cobra asignación por hijo)	415,924
<b>4) Excluidos del cobro de AFH por normativa</b>	<b>11,945</b>
< Mínimo	11,945
<b>5) Deducen ganancias</b>	<b>659,611</b>
AFH contributivas provinciales	1,793,713
PNC u otros planes provinciales	354,833

**Fuente:** CIPPEC en base a Boletín mensual de la AUH, abril de 2018, ANSES. Los suspendidos no corresponden a niños no cubiertos ya que cuando regularizan su situación cobran las asignaciones en forma retroactiva.

Respecto de los niños que reciben AFH contributivas u otros planes provinciales se los excluyó del cálculo por no contar con el nivel de detalle necesario sobre los regímenes a los que pertenecen cada uno. Para los ejercicios de simulación en términos del impacto de las propuestas en la reducción de la pobreza se utilizaron los microdatos de la EPH del segundo semestre de 2017. Si bien la encuesta es solo de carácter urbano, con una representatividad de aproximadamente el 70% de la población urbana del país, se supone que los datos son extrapolables al total nacional debido a que en Argentina más del 90% de la población reside en centros urbanos.

Para estimar con la encuesta a los beneficiarios de AUH, AFH y Dedución de ganancias se realizaron los siguientes supuestos:

- Para la estimación de los beneficiarios de AUH hay dos métodos alternativos para el cálculo de los mismos, debido a que la encuesta no cuenta con preguntas que permita identificarlos en forma unívoca. Una alternativa consiste en identificarlos mediante una pregunta que

identifica el monto de transferencias recibido por parte del Estado y de organizaciones de beneficencia o de la iglesia. La segunda alternativa consiste en identificar como beneficiarios a los niños cuyos padres cumplen con las condiciones (es decir, no trabajan o lo hacen en el servicio doméstico o el sector informal). Se optó por la segunda alternativa debido a que el ejercicio de costeo supone la inclusión de todos aquellos individuos que cumplen con las condiciones para recibirlos y los excluidos por normativa. En el caso de los trabajadores informales no se condicionó por el límite de ingreso máximo que se permite para el cobro de la AUH, debido a que depende de la propia autoexclusión de los individuos y no es posible constatarla en la práctica, por lo que se supone no operativo el límite de ingresos.

- Para la estimación de los beneficiarios de AFH y Deducción de ganancias se utilizó el mismo criterio que para la estimación de los beneficiarios de la AUH, simulando las condiciones y los montos/topes que operaban en el trimestre correspondiente. Es decir, se consideran beneficiarios de AFH a aquellos niños que viven en hogares cuyos padres se encuentren registrados en el sector privado. En el caso de los asalariados formales no se controló por el mínimo ingreso para la percepción de la asignación debido al problema de la no respuesta de la encuesta. En el caso de los monotributistas se supuso que son formales aquellos que completaron por lo menos la educación secundaria y que solo son trabajadores autónomos aquellos que se encuentren obligados a inscribirse dentro del régimen (es decir, tengan un ingreso mayor al permitido para encontrarse inscriptos en el monotributo). La tasa de formalidad de los independientes estimada de esta forma puede encontrarse sobreestimada, pero debido a que la encuesta no permite identificar la informalidad de los mismos, se trata de una primera aproximación.
- Cabe destacar que la EPH no permite identificar a todos los individuos que son padres o madres, debido a que solo capta la relación de parentesco con el jefe de hogar. De esta forma, para la identificación de los padres/madres de los nietos del jefe de hogar se siguió la metodología utilizada en Jimenez, Jimenez (2015).

La asignación de los nuevos montos de transferencias a los individuos en la EPH se realizó en forma aditiva, es decir que al monto de transferencia recibido actualmente se le sumó el dinero necesario para alcanzar el nuevo monto de la transferencia. Se supuso que siempre que el monto de ingreso total familiar sea mayor al monto de la transferencia, esa familia se encontraba recibéndola. En los casos donde era menor se supuso que la familia podría pertenecer al grupo de excluidos o que esta situación podría deberse al problema de subdeclaración de ingresos de las encuestas de hogares. Sin desconocer que los resultados pueden estar subestimando la cantidad de niños con padres que deducen ganancias, se optó por no realizar correcciones por no respuesta y subdeclaración de ingresos para no modificar las estimaciones de pobreza oficiales.

Las simulaciones en la reducción de la pobreza se realizaron mediante ejercicios de estática comparativa. Si bien no se tienen en cuenta posibles efectos demográficos o de segundo orden que afecten el comportamiento de los individuos al interior del hogar, así como tampoco a nivel macro o microeconómico, se supone que estos efectos (sin desconocer la elevada volatilidad del contexto argentino) no sesgan significativamente los resultados debido a que el ejercicio de costeo se realiza dentro de una ventana corta, a solo dos años de la fecha actual.

Para la estimación de los costos necesarios se multiplicó a la cantidad de beneficiarios por los montos totales anuales. En el caso de la AUH, al suponer que se cumplen o eliminan las corresponsabilidades se supone que el valor transferido a estos niños es del 100%. En todos los casos, los valores estimados a futuro se multiplicaron por la inflación esperada siguiendo las expectativas del Relevamiento de Expectativas de Mercado del BCRA (REM). En el caso de la variación del RIPTE, se supone que la variación anual seguirá el mismo patrón que durante 2017 respecto a la inflación y del acumulado mensual.

Para la estimación del ahorro por la doble deducción de ganancias, debido a que los últimos datos disponibles sobre deducción por carga de familia son en base a las declaraciones juradas de 2015 (previos a la reforma del impuesto de 2016), no se cuenta con información fehaciente sobre la distribución de los individuos que deducen ganancias por tramo ni que deducen en concepto de cargas de familia. Utilizar los datos de 2015 no sería correcto ya que con la reforma del impuesto se modificaron las escalas (en 2015 eran 7 y a partir de 2016 son 9) y los tramos de ingreso a partir del cual se empieza a pagar. Si bien se estima que alrededor de 300.000 individuos comenzaron a tributar ganancias luego de la reforma, impulsada también por la derogación del Decreto 1242/2013 (que establecía que quienes ganaban menos de \$15.000 antes de agosto de 2013 quedaban exentos del pago de ganancias), no se cuenta con información sobre los tramos, si hay mayor cantidad de personas deduciendo en los primeros, medios o últimos. Es por esto que las estimaciones sobre deducción del impuesto a las ganancias se realizaron en base a la distribución de los individuos de mayores ingresos

en la EPH, suponiendo que los montos que se deducen en cada tramo corresponden al promedio de lo que una persona que deduce Impuesto a las Ganancias se ahorra por cada hijo, por tramo. De esta forma, se multiplicó la cantidad de niños con padres que deducen ganancias por la proporción que se estima de acuerdo a EPH que pertenecen a cada tramo del impuesto, y luego por el monto promedio teórico que deduce cada tramo.

La asignación del 0,2% del PBI adicional para los beneficiarios de la AUH que permite el FMI en la cláusula de salvaguarda, así como la reasignación por el ahorro de la duplicidad de coberturas en ganancias se asignó suponiendo que la inversión incremental, una vez utilizada, pasa a ser parte del presupuesto para el año próximo. Para 2018 se consideró el caso de que la salvaguarda se aplique en el mes de septiembre, mientras que en los años subsiguientes se supuso que la misma se aplicaría en el mes de junio.

El valor de la Canasta Básica Total corresponde a marzo de 2018 (\$5.782 para un adulto equivalente y \$3.972 para el promedio de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17).

Por último, se dimensionó el costo de las metas no solo como valor absoluto sino también en términos reales de enero de 2018 y de otras variables macroeconómicas proyectadas a 2020. Se utilizaron datos del PBI con año base 2004 del Ministerio de Hacienda hasta 2017 y, para calcular el PBI y gasto consolidado estimado en 2020, se utilizó la base de datos World Economic Outlook (WEO) del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018). Sobre este último punto cabe destacar que el universo de gasto estimado por el FMI no coincide con los datos de Gasto Consolidado de acuerdo a la definición nacional, y es por eso que a 2017 se utiliza el gasto determinado por el FMI en lugar del oficial, de modo de obtener una serie comparable.

El valor de la propuesta podría resultar menor o mayor debido a ciertos supuestos que se debieron realizar por no contar con una adecuada desagregación de los datos:

1. En todos los casos el costeo se realizó suponiendo que todos los niños reciben asignaciones familiares con valores de la zona general, cuando alrededor de un 7% reciben asignaciones en zonas prioritarias. Debido al mayor valor de las prestaciones en zonas prioritarias, y dependiendo de si luego de octubre las mismas se eliminan o se definen zonas nuevas, el costeo podría resultar menor (dado que no se incluyen en el costeo de la situación actual) o mayor si las nuevas zonas definidas implican una mayor inversión por parte del Estado.
2. Dentro del ejercicio de costeo se incluyen no solo a los niños menores de 18 sino también a las asignaciones por hijo discapacitado, menor o mayor de 18. Si bien se estima que del total de beneficiarios de las asignaciones por discapacidad es de aproximadamente el 4% del total de niños, no se cuenta con una desagregación completa de los hijos discapacitados según situación del mayor asociado.
3. El costeo se realizó sobre la base de la estructura de ingresos para la percepción de las asignaciones familiares contributivas que rige hasta agosto de 2018 inclusive. La nueva estructura de ingresos (particularmente la elevación del ingreso mínimo para percibir las asignaciones, así como la disminución del tope máximo) podrían generar baches de cobertura y el costo podría resultar levemente mayor.

## Asignación Familiar por Hijo y Asignación Universal por Hijo, montos y cantidad de beneficiarios

	Rangos	Montos desde junio 2018	Hijo (abril 2018)	Hijo con discapacidad (abril 2018)	Total	
Trabajadores en relación de dependencia y jubilados/pensionados del SIPA	1	IGF \$200 - \$24.492	2,896,951	151,031	3,047,981	
	2	IGF \$24.492,01 - \$35.922	879,231	32,392	911,622	
	3 (**)	IGF \$35.922,01 - \$41.473	252,089	40,256	292,345	
	4	IGF \$41.473,01 - \$94.786	528,706		528,706	
	Monotributistas	A,B,C	Hasta \$17.921	192,538	5,855	198,393
		D	Hasta \$26.881	62,567	1,478	64,045
		E	Hasta \$35.842	35,203	1,550	36,753
		F,G,H,I	Hasta \$87.738	51,629		51,629
	Desempleados					84,669
	<b>Total</b>			4,898,913	232,561	5,216,143
<b>AUH</b>					3,872,043	
<b>AFH provinciales</b>					1,793,713	
<b>PNC u otros planes provinciales</b>					354,833	
<b>Total de niños que cobran asignaciones familiares</b>					<b>11,236,732</b>	

**Fuente:** CIPPEC, en base a ANSES. Notas: (\*\*) En el caso de hijo con discapacidad, a partir del tercer rango no hay tope para el cobro de la asignación

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

**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, así como instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

**Florencia Caro Sachetti:** Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Estudios del Desarrollo (London School of Economics and Political Science). Licenciada en Economía (Universidad Torcuato di Tella). Anteriormente, trabajó en proyectos de desarrollo económico para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y como analista en consultoría macroeconómica.

**Matilde Karczmarczyk:** Analista del Programa de Protección Social. Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata). Anteriormente, se desempeñó como consultora de UNICEF en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y como pasante en la Organización Internacional del Trabajo.

Las autoras agradecen a **Fabián Repetto, José Florito** y **Alejandro Biondi** por su apoyo y orientación durante el proyecto, las enriquecedoras discusiones en el marco de las cuales se ideó este trabajo y sus comentarios. Las autoras también agradecen a **Fernando Filgueira, Guillermo Cruces, Pablo Carreras Mayer** y **Gimena de León** por sus valiosos comentarios, y a **Ángeles Oria, Fernanda Reyes, María Bercetche, Magalí Yance, Valeria Merkin** y todo el equipo de la Dirección de Implementación de Proyectos de Niñez, Adolescencia y Juventud de ANSES por su predisposición a resolver dudas y brindar información. También se aprecia el intercambio de ideas con **Mariana Incarnato, Andrés Segade** y **Dana Borzese** de DONCEL respecto a la situación de los niños sin cuidados parentales. Se agradece a todo el equipo de Comunicación de CIPPEC, especialmente a **Belén Felix**, por su valiosa edición y seguimiento del diseño del documento. No obstante, las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras.



Este documento se basa en trabajo previo realizado por Malena Acuña y Gala Díaz Langou: 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.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

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

Este documento se realizó gracias al apoyo del **Banco Industrial**

Si desea citar este documento: Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F. y Karczmarczyk, M. (agosto de 2018). Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza **Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 174**. Buenos Aires: CIPPEC.

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





@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org

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, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.