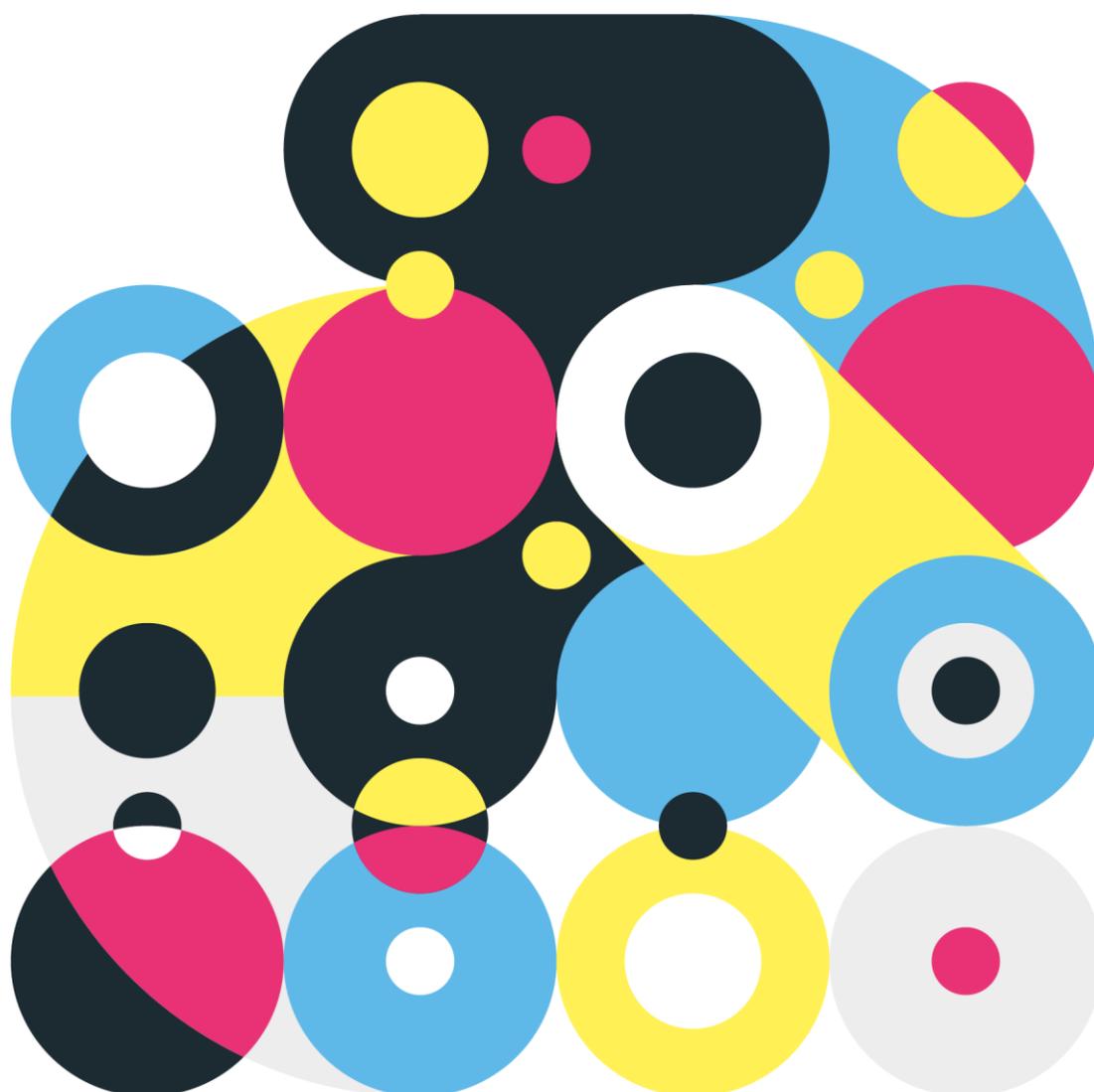


PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

# Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes

Gala Díaz Langou  
José Florito  
Matilde Karczmarczyk





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

## Resumen

---

La crisis social y económica enardecida por la irrupción de la COVID-19 evidenció aún más la especial situación de vulneración de derechos que experimentan niños, niñas y adolescentes en Argentina. A pesar de que los compromisos jurídicos y de la evidencia acerca de los retornos agregados de invertir en la niñez y la adolescencia, estos grupos sufren con mayor incidencia la pobreza. Uno de los instrumentos de política más útiles para revertir esta situación son las transferencias de ingresos.

En Argentina el Estado nacional transfiere dinero a las familias con niñas, niños y adolescentes por tres vías: la Asignación Universal por Hijo, las Asignaciones Familiares contributivas y la deducción del Impuesto a las Ganancias. A pesar de los avances realizados en los últimos años, este esquema presenta cuatro problemas. En primer lugar, un problema de cobertura: este esquema no es universal, casi 1.200.000 niñas/os y adolescentes no se encuentran cubiertos por ninguno de los tres pilares. En segundo lugar, un problema de equidad ligado a las corresponsabilidades. El derecho de quienes están cubiertos por AUH es condicional al cumplimiento de requisitos en salud y educación, mientras que no hay tales exigencias en los otros pilares. En tercer lugar, un problema de suficiencia en los montos transferidos. El monto que transfiere el Estado a cada niña/o depende de la situación laboral de sus padres y los distintos tipos de cobertura no otorgan una transferencia equivalente ante un mismo nivel de ingreso. Ningún monto, además, es suficiente para superar el umbral de indigencia o pobreza. En cuarto lugar, un problema de progresividad debido a la diferenciación en las prestaciones según zonas geográficas.

Este informe propone implementar un ingreso universal para la infancia que se construya sobre los tres pilares existentes, pero resuelva sus problemas. El documento presenta dos escenarios de reforma, basados en cuatro principios: 1) universalidad, 2) suficiencia, 3) progresividad, y 3) equidad territorial. Los dos escenarios están costeados y proyectados a 2030, plazo que coincide con la fecha límite para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La inversión requerida para los escenarios simulados para 2030 asciende a \$695.099 y \$1.106.163 millones de pesos de 2020 respectivamente, lo que representa un 2,9% y 5% del PBI. Se propone un esquema de reforma gradual que parte de una inversión asequible en el corto plazo (0,3% del PBI para 2020).

Además del incremento paulatino de los montos y de su progresividad, existen otras cuatro mejoras posibles que pueden coadyuvar al fortalecimiento de los esquemas de transferencias. Estas están orientadas a avanzar hacia la universalidad real de la cobertura, mejorar la equidad entre los subsistemas, transparentar el financiamiento y fortalecer la institucionalidad.

## Presentación

---

Este documento se enmarca en un trabajo que el Programa de Protección Social realiza desde 2009 y que busca fortalecer la protección social de la niñez y la adolescencia en Argentina, desde un enfoque de derechos. Esta línea de trabajo se complementa con las investigaciones realizadas acerca de la inversión en infancia.

## Índice

Resumen .....	1
¿Por qué un ingreso universal para la infancia y adolescencia? .....	5
El esquema de transferencias hoy.....	6
Un ingreso universal a la infancia: Principios y escenarios a 2030 .....	9
Cuatro mejoras posibles .....	14
Bibliografía .....	19
Acerca de las autoras y el autor.....	21

## Índice de tablas y gráficos

CUADRO 1. Los tres pilares del esquema de transferencias a las familias con niñas, niños y adolescentes	6
GRÁFICO 1. Cobertura de asignaciones monetarias a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad por tipo de asignación. 2020.	7
GRÁFICO 2. Valor de las prestaciones por grupo. Estimación anual 2020.	8
CUADRO 2. Parámetros considerados para la reforma de la zonificación del régimen de transferencias.	10
CUADRO 3. Montos actuales y potenciales de las asignaciones familiares en ambos escenarios en 2020 y 2030, en pesos de 2020.	11
CUADRO 4. Escenario 1 de reforma gradual. Inversión bajo situación actual e inversión incremental. En millones de \$ de 2020.	12
CUADRO 5. Escenario 2 de reforma gradual. Inversión bajo situación actual e inversión incremental.	13

## ¿Por qué un ingreso universal para la infancia y adolescencia?

En Argentina, el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes está fuertemente condicionado por la disponibilidad de recursos de la familia que les tocó en suerte. Esto supone una vulneración para gran parte de ellos/as, potencia la transmisión intergeneracional de la pobreza y genera una desigualdad de base que se torna cada vez más difícil de revertir a medida que pasan los años (Repetto y otros, 2016).

El impacto negativo que tiene esto sobre la sociedad es doble. Primero, porque **la infancia y la adolescencia son períodos cruciales para el desarrollo de una persona**. Garantizar que los niños y niñas crezcan en los mejores contextos posibles genera resultados positivos en la adolescencia y en la edad adulta (Baker-Henningham & López-Boo, 2013; Grantham-McGregor, y otros, 2007). Por ese motivo, las inversiones en capital humano tienen mayores tasas de retorno cuanto menor es la edad de la persona (UNICEF, 2010; Alegre, 2013). Este argumento 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 millardo de dólares por año (Barnett, 2009).

En segundo lugar, por el momento en el que se encuentra Argentina en la transición demográfica. El fin del “bono demográfico”<sup>1</sup> alrededor de 2040 (Gragnotati, Rofman, Apella, & Troiano, 2014), implicará una carga fiscal significativamente mayor a la actual (especialmente en jubilaciones y pensiones). Para poder hacerle frente será central aprovechar el actual bono demográfico para incrementar la productividad de las cohortes futuras (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017). Esto requiere aprovechar esta ventana de oportunidad demográfica para invertir en los más jóvenes (Filgueira & Aulicino, 2015) y erradicar la pobreza infantil. Así, se podrá garantizar su pleno desarrollo y alcanzar el máximo de sus capacidades.

A pesar de estos argumentos, en Argentina **se concentran las peores condiciones de vida en la infancia y la adolescencia**. De acuerdo a proyecciones de UNICEF, en 2020 más del 60% de los niños/as se encuentran en situación de pobreza (UNICEF, 2020). Más preocupante, 47,9% de las personas en pobreza crónica tienen menos de 15 años (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019). La crisis generada por la pandemia de COVID-19 y sus medidas de contención empeoran esta situación. Por las características de la crisis, las familias con niños/as son quienes están siendo más afectadas. Aunque las personas mayores son las que están en mayor riesgo sanitario, las medidas de aislamiento y de distanciamiento social afectan más a los hogares con niñas/os, muchos de los cuales tienen adultos insertos en trabajos precarios e informales que se han suspendido y, en consecuencia, experimentaron una merma en sus ingresos (Blofield

---

<sup>1</sup> El bono demográfico (o ventana de oportunidad demográfica) es un periodo en el que hay una mayor proporción 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 personas mayores en la población, lo cual reducirá sensiblemente la recaudación impositiva e incrementará los gastos asociados al sistema previsional.

& Filgueira, 2020). **Las transferencias de ingreso son uno de los instrumentos principales que tiene el Estado** para cumplir con su responsabilidad como garante último de los derechos de niñas, niños y adolescentes<sup>2</sup>.

## El esquema de transferencias hoy

Actualmente existen **tres vías por las cuales el Estado transfiere ingresos a las familias** con niñas, niños y adolescentes, según la categoría ocupacional de las personas adultas del hogar (Bertranou & Maurizio, 2012): el subsistema contributivo (Asignaciones Familiares – AAFP), el subsistema no contributivo (Asignación Universal por Hijo – AUH) y la deducción del impuesto a las ganancias (DIG).

CUADRO 1. Los tres pilares del esquema de transferencias a las familias con niñas, niños y adolescentes

	Asignación Universal por Hijo	Asignaciones Familiares	Deducción al impuesto a las ganancias
Titulares de derecho	4.282.302 (niños cuyos padres no son trabajadores formales)	4.720.113 (niños cuyos padres son trabajadores formales)	1.537.279 (trabajadores formales de ingresos más altos)
Monto / rango de la transferencia (mensual)	\$3.293 (\$2.634)	\$689 a \$3.293	\$332 a \$1.568
Costo en % del PIB (2019)	0,6%	0,6%	0,02%
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 mensuales percibidos por los padres / madres	Hasta \$16.875	Relación de dependencia: De \$5.680 hasta \$77.664 (individual) / De \$5.680 hasta \$155.328 (familiar) Monotributistas: Hasta \$144.958 (individual)	Desde \$71.977
Corresponsabilidades	Cumplimiento de controles sanitarios y plan de vacunación obligatorios para niñas/os menores de 5 años. Certificado de alumna/o 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
Límite de niños por familia	Cinco	No hay	No hay

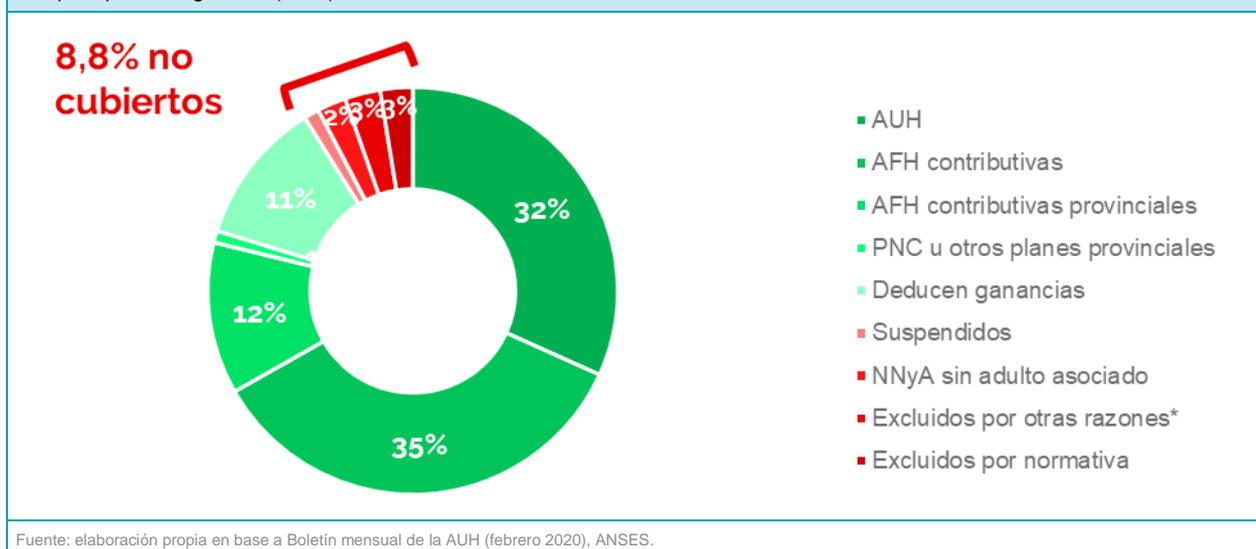
Nota: valores monetarios a junio 2020; titulares de derecho a febrero 2020. El número de niños/as cuyos padres deducen ganancias corresponde en realidad a la cantidad de niños/as cuyos padres están en condiciones de deducir ganancias (pudiendo ser menor el número de niños/as cuyos padres efectivamente realizan deducciones por ellos/as). Fuente: Actualización sobre la base de Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk (2018).

<sup>2</sup> Esta responsabilidad, a la que se le deben comprometer los máximos recursos disponibles como se desprende del artículo 4 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (con jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico argentino), encuentra sustento en la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes. La norma también establece la intangibilidad de los fondos asignados a la protección integral de la niñez y la adolescencia y la imposibilidad de reducir las partidas presupuestarias asignadas respecto de ejercicios anteriores (art- 72).

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, o la incorporación de los trabajadores monotributistas, históricamente excluidos (Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018). También se avanzó, en 2019, en la integración administrativa de la AUH y las AAFP a través del sistema de Cobertura Única a la Niñez y la Adolescencia (CUNA). Sin embargo, este esquema sigue teniendo **cuatro grandes problemas**.

**En primer lugar, un problema de cobertura:** este esquema no es universal, casi 1.200.000 niñas/os y adolescentes no se encuentran cubiertos por ninguno de los tres pilares (**Gráfico 1**)<sup>3</sup>. Este problema se genera, fundamentalmente, porque el acceso a la transferencia depende de la inserción laboral de las personas adultas dentro del grupo familiar. Si bien se avanzó notablemente en los últimos 10 años en incorporar a niños/as excluidos, aún quedan familias con niños/as y adolescentes que no perciben ninguna transferencia por parte del Estado. 68% de estas niñas/os y adolescentes están excluidas por no cumplir con los requisitos normativos: ser hijos/as de migrantes con menos de 3 años de residencia, se trata de familias con 6 hijos/as o no cumplen con las corresponsabilidades en el caso de la AUH o son familias con ingresos menores al límite mínimo en el caso de AAFP. Otro grupo de niños/as y adolescentes (32%) está excluido porque ANSES no cuenta con los registros completos de sus padres, son mayores de 14 años<sup>4</sup>, tienen documento inválido o motivos desconocidos. Este problema presenta graves implicancias en términos de equidad, dado que quienes están excluidos de las transferencias suelen pertenecer a los sectores de menores ingresos.

GRÁFICO 1. Cobertura de asignaciones monetarias a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad por tipo de asignación (2020)



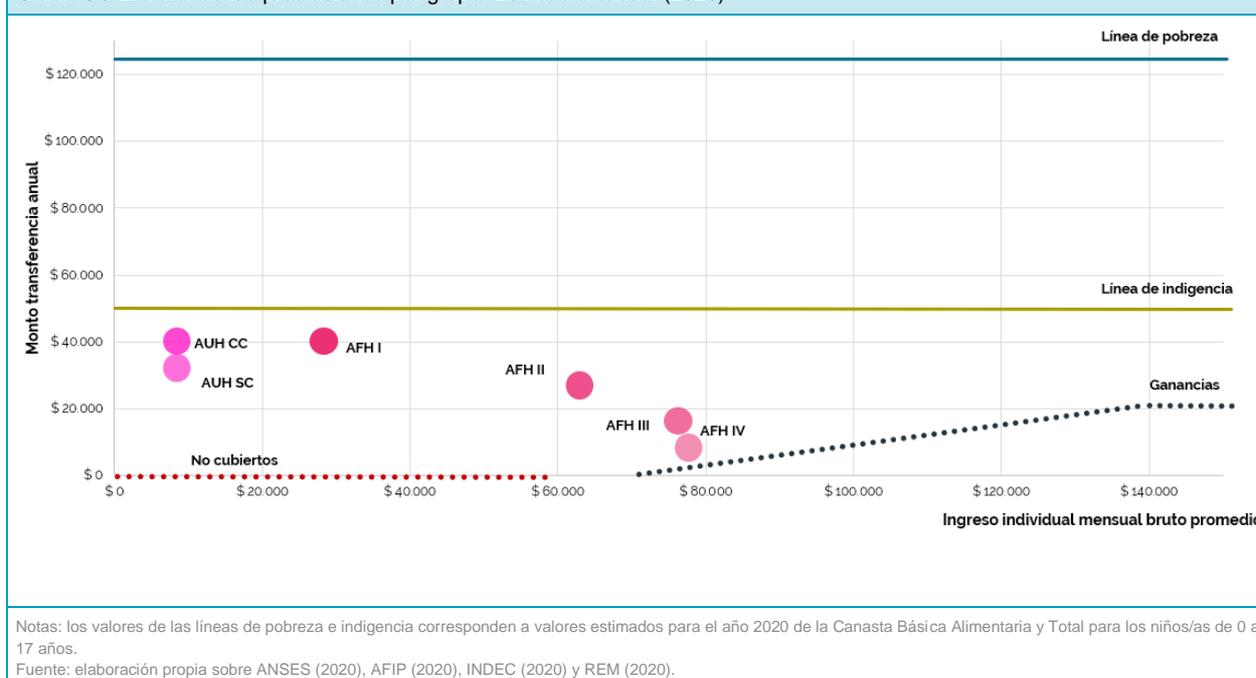
<sup>3</sup> Estimaciones propias basadas en el boletín mensual de la AUH y fuentes de ANSES.

<sup>4</sup> Algunas de las exclusiones aquí consideradas son: i) Niños/as con mayores asociados empleados en la administración pública provincial. ii) Personas fallecidas no actualizadas en la Administración de Datos Personales (ADP) al momento de la liquidación. iii) Titulares con jubilación, pensión o pensión no contributiva (PNC), que no cobren asignación por hijo, iv) Titular con tipo de documento inválido, v) Relación de dependencia (mayores de 14 años o personas con discapacidad), vi) Desde agosto 2018 incluye niños/as con mayores asociados registrados en el Padrón Único de Contribuyente.

**En segundo lugar, un problema de equidad ligado a 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 en el régimen contributivo ni entre quienes realizan deducciones del Impuesto a las Ganancias. Las corresponsabilidades tienen un impacto limitado en el acceso a la salud y la educación<sup>5</sup> (Orton, Waisgrais y Aulicino, 2019). Además, las corresponsabilidades funcionan como una barrera al acceso a la AUH por parte de las familias en contextos más vulnerables (Dávalos & Beccaria, 2017).

**En tercer lugar, un problema de suficiencia en los montos transferidos (Gráfico 2).** El monto que transfiere el Estado a cada niña/o depende de la situación laboral de sus padres y los distintos tipos de cobertura no otorgan una transferencia equivalente ante un mismo nivel de ingreso. En el caso del Impuesto a las Ganancias el valor de las prestaciones aumenta con el ingreso familiar, lo cual conduce a situaciones de regresividad. En ninguno de los casos las transferencias son suficientes para alcanzar la línea de pobreza o, al menos, la línea de indigencia por niño/a equivalente.

GRÁFICO 2. Valor de las prestaciones por grupo. Estimación anual (2020)



**En cuarto lugar, un problema de progresividad debido a la diferenciación de prestaciones según de zonas.** Los valores de las prestaciones varían en función de zonas geográficas definidas como prioritarias, pero este criterio no es el mismo para las distintas vías del sistema de transferencias ni busca generar progresividad. En su origen, fueron concebidas como medidas para fomentar el poblamiento de ciertas regiones y promoción regional. En la actualidad, existen cuatro zonas geográficas definidas como prioritarias, donde el monto de las transferencias es mayor al valor general. Sin embargo, la definición de las zonas solo alcanza a los hijos/as de algunos

<sup>5</sup> Solamente existe evidencia acerca del impacto de la AUH en la asistencia escolar de varones de entre 15 y 17 años (UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2017).

trabajadores (monotributistas y perceptores del seguro de desempleo quedan excluidos) y, dentro de una misma región geográfica la zona puede ser distinta de acuerdo a la situación laboral del mayor asociado. De esta forma, la zona 1 para AUH está conformada por distintas regiones que para los hijos/as de padres en relación de dependencia y, por lo tanto, en una misma provincia coexiste más de una zona con porcentajes de incrementos distintos (por ejemplo, en Chubut los titulares de AUH cobran una asignación un 30% más alta que la general, mientras que, para los titulares de AAFF, el valor es un 116% mayor).

## Un ingreso universal a la infancia: principios y escenarios a 2030

Los cuatro problemas que presenta el esquema actual de transferencias pueden resolverse con una reforma gradual que tienda hacia un “ingreso universal a la infancia” que se base en cuatro principios.

En primer lugar, es necesario que el ingreso a la infancia sea realmente regido por el principio de la **universalidad**. Para ello, se plantea la eliminación de las restricciones normativas que en la actualidad impiden que ciertos grupos de niños/as, dentro de los estratos más vulnerables, accedan a las transferencias. Tales son los casos del límite de ingreso mínimo para el cobro de asignaciones familiares, 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 de este último punto, el tope en la cantidad de hijos suele justificarse como un instrumento para no generar mayores incentivos a la fecundidad. Sin embargo, la evidencia argentina sobre la existencia de este efecto es escasa e inconclusa, a la vez que se observa que más de la mitad de los titulares de AUH tiene solo un hijo y una proporción muy baja tiene cinco (Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018). También se propone eliminar o avanzar hacia la automatización de la constatación del cumplimiento de las corresponsabilidades para los niños/as que reciben AUH.

En segundo lugar, la **suficiencia**. Se propone que los montos de las asignaciones familiares sean suficientes para garantizar que se asegure superar la línea de indigencia o de pobreza en dos escenarios distintos, es decir, que estén atados a la canasta básica alimentaria y/o total (CBA y CBT, que determinan la línea de indigencia y de pobreza, respectivamente) ajustada por los requerimientos calóricos de los niños, niñas y adolescentes.

En tercer lugar, la **progresividad**. Es urgente revertir el sesgo regresivo que tiene el esquema de transferencias actual. Se proponen dos escenarios distintos. En el primer escenario, los montos más altos son para las niñas y niños de familias con menores ingresos. En el segundo escenario, todos los niños y niñas perciben el mismo monto.

En cuarto lugar, la **equidad territorial**. Es necesario eliminar las heterogeneidades geográficas existentes del régimen actual y dar respuesta a las distintas realidades que enfrentan las familias en el territorio. Se propone un esquema que, en primer lugar, considere el mismo “plus” para todos los niños/as que reciben asignaciones dentro de un mismo territorio. Esto supondría incorporar a los hijos/as de monotributistas y personas que cobran el seguro de desempleo dentro del esquema de zonificación (grupos

que en la actualidad no se encuentran alcanzadas por el “plus” por zona desfavorable)<sup>6</sup>. Asimismo, se considera que el esquema debería estar basado en los siguientes parámetros: 1) la región geográfica donde residen los niños/as; 2) el salario de los trabajadores de ellas; y 3) el valor de las canastas regionales para los niños/as de 0 a 17 años. Se proponen escenarios donde el valor de las asignaciones es mayor en las regiones donde la canasta básica por niño representa una mayor proporción del salario promedio, es decir, donde el salario alcanza para comprar una menor cantidad de la canasta básica por niña/o. Al observar esta relación en las distintas zonas, la región donde el salario tiene un mayor poder de compra (la CBT por niño representa una menor proporción del salario promedio) es en la Patagonia (**Cuadro 2**)<sup>7</sup>. Por lo tanto, se plantea que el aumento en el valor de las asignaciones debería ser tal que compense la mayor proporción que representa la CBT en el resto de las regiones. Se analiza cuánto menor debería ser la CBT en dichas regiones para representar el mismo porcentaje del salario que en la Patagonia y se considera que ese monto es el que debería conformar el “plus” de las asignaciones en cada zona. Para garantizar la suficiencia de los montos a lo largo del tiempo, se considera que la fórmula de actualización de las transferencias debería tener su propia institucionalidad<sup>8</sup>, y estar atada a la evolución trimestral de las canastas. La relación salario regional-canastas debería revisarse anualmente y evaluarse cada provincia en forma particular (por ejemplo, si bien Río Negro está incluido dentro de la Patagonia, sus características coinciden más con lo que ocurre en la zona pampeana).

Tomando en cuenta estos cuatro principios se proponen dos escenarios de ampliación de cobertura y montos de forma gradual a 2030<sup>9</sup>.

CUADRO 2. Parámetros considerados para la reforma de la zonificación del régimen de transferencias.

Región	Cantidad de titulares de derecho (feb-20)	Salario promedio (mar-20)	CBT x niño (mar-20)	CBT por niño/a / salario promedio	"Plus" por zona	Nuevo valor de la AAFF
CABA	1.066.535	72.682	\$ 9.336	12,80%	\$ 0	\$ 9.336
GBA sin CABA	2.343.855	58.926	\$ 9.336	15,80%	\$ 1.671	\$ 11.006
Cuyo	778.532	47.985	\$ 8.841	18,40%	\$ 2.599	\$ 11.440
Noreste	1.170.995	41.811	\$ 7.796	18,60%	\$ 2.357	\$ 10.154
Noroeste	1.429.307	43.066	\$ 7.536	17,50%	\$ 1.934	\$ 9.469
Pampeana	3.144.261	51.808	\$ 9.231	17,80%	\$ 2.492	\$ 11.722
Patagonia	606.208	84.063	\$ 10.935	13,00%	\$ 0	\$ 10.935

Nota: el nuevo valor corresponde al valor que tomaría la asignación en caso de que se otorgue la CBT por niño/a de marzo de 2020.  
Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2020), INDEC (2020) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020).

<sup>6</sup> Estos principios ordenadores de la propuesta permiten la proyección de escenarios diferentes de los que se proponen aquí, pero que también contribuyen a una mayor equidad de los tres subsistemas.

<sup>7</sup> Si bien la zona donde la CBT representa un menor porcentaje del salario es en CABA, no se toma CABA como referencia debido a que la CBT utilizada corresponde a la totalidad de la región del Gran Buenos Aires, sin distinguir entre CABA y resto.

<sup>8</sup> En la actualidad, el índice que determina los incrementos de las asignaciones familiares es el mismo que el que rige para las jubilaciones y pensiones, tiene una periodicidad trimestral y se encuentra compuesto por un 70% de la evolución de la inflación y un 30% de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE), con un rezago de seis meses. De esta forma, por ejemplo, el índice que corresponde aplicar en junio de cada año se compone por la variación de la inflación y salarios entre septiembre y diciembre del año anterior.

<sup>9</sup> Los costeos no toman en cuenta a aquellos niños/as que no reciben asignaciones por falta de información de ANSES acerca de sus padres, entendiendo que la falta de cobertura de este grupo de niños/as excede a las posibilidades de alcanzarlos del organismo en el corto plazo. Asimismo, como no se cuenta con información completa, se desconoce qué tipo de asignación debería corresponderles. Sin embargo, es primordial avanzar en la completitud de estos registros para garantizarles el derecho a un nivel de vida. El costeo tampoco incluye posibles ahorros administrativos provenientes de la automatización de los requerimientos de salud y educación, ni potenciales aumentos de la recaudación producto de incrementos en los niveles de consumo de las familias, que podrían ascender a un 56% por cada peso invertido (Díaz Langou et. al, 2019).

CUADRO 3. Montos actuales y potenciales de las asignaciones familiares en ambos escenarios en 2020 y 2030, en pesos de 2020.

Región	Monto para septiembre 2020				Ambos escenarios Monto a 2020	Escenario 1		Escenario 2
	AUH	AAFF relación de dependencia	AAFF pasivos	AAFF monotributo		Monto a 2030 AUH	Monto a 2030 AAFF y DIG	Monto a 2030
<b>CABA</b>	\$3.618 (\$2.894)	De \$757 a \$3.618	De \$757 a \$3.618	De \$757 a \$3.618	\$ 4.059	\$ 9.864	\$ 4.059	\$ 9.864
<b>GBA sin CABA</b>	\$4.281 (\$3.425) (solo Patagones)	De \$757 a \$3.618	De \$1.485 a \$3.618 (solo Patagones)	De \$757 a \$3.618	\$ 4.726	\$ 11.483	\$ 4.726	\$ 11.483
<b>Cuyo</b>	\$3.618 (\$2.894)	De \$1.485 a \$3.618 (solo algunos departamentos de Mendoza)	De \$757 a \$3.618	De \$757 a \$3.618	\$ 4.912	\$ 11.936	\$ 4.912	\$ 11.936
<b>Noreste</b>	\$3.618 (\$2.894)	De \$1.485 a \$3.618 (solo dos departamentos de Formosa)	De \$757 a \$3.618	De \$757 a \$3.618	\$ 4.360	\$ 10.594	\$ 4.360	\$ 10.594
<b>Noroeste</b>	\$3.618 (\$2.894)	De \$2.947 a \$7.228 (solo algunos departamentos de Catamarca, Jujuy y Salta)	De \$757 a \$3.618	De \$757 a \$3.618	\$ 4.066	\$ 9.880	\$ 4.066	\$ 9.880
<b>Pampeana</b>	\$4.704 (\$3.763) (solo La Pampa)	De \$1.485 a \$3.618 (solo La Pampa)	De \$1.485 a \$3.618 (solo La Pampa)	De \$757 a \$3.618	\$ 5.033	\$ 12.231	\$ 5.033	\$ 12.231
<b>Patagónica</b>	\$4.704 (\$3.763)	De \$2.013 / \$2.227 a \$5.332 / \$7.806 dependiendo la provincia.	De \$1.485 a \$3.618	De \$757 a \$3.618	\$ 4.695	\$ 11.409	\$ 4.695	\$ 11.409

Nota: los valores de las asignaciones familiares a septiembre de 2020 corresponden a valores estimados de acuerdo al índice de movilidad. Entre paréntesis: valor de la AUH mensual con la retención del 20%. Los valores de las asignaciones de las propuestas se basan en los valores de las canastas de junio, ajustados por el plus por zona diferencial calculado de acuerdo a la fórmula señalada en el Cuadro 2. Los valores de la deducción de ganancias oscilan entre \$332 y \$1.568 en todas las zonas, menos en la patagónica donde van de \$405 a \$1.913.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2020), INDEC (2020), RIPTe (2020) y MTEySS (2020).

En el **escenario 1**, se propone avanzar en primera instancia en la universalización de la cobertura eliminando restricciones normativas desde 2020 y avanzar en un incremento gradual de los montos que logre alcanzar en 2030 el valor de la CBT para los niños/as que hoy perciben AUH y aquellos que se encuentran en las tres categorías más bajas del monotributo; y el valor de la CBA para aquellos que perciben asignaciones familiares contributivas y no contributivas y quienes en la actualidad deducen ganancias. Para estos grupos se crearía una asignación homogénea (ya no escalonada de acuerdo al valor de ingreso de los padres). El esquema de gradualidad considera que se otorga desde 2020 el valor equivalente a la CBA para todos los niños/as, desde 2023 se incrementan los valores de la AUH a un 60% de la CBT, en 2026 alcanzan un 80% y en 2030 llegarían finalmente a la totalidad de la CBT. La inversión incremental en 2030 sería de \$695,099 millones de pesos de 2020, 3% del PBI (**Cuadro 4**). El 80%

de este incremental se explicaría por los incrementos en la AUH, principalmente en los 24 partidos del Gran Buenos Aires y la región pampeana (ver [Anexo<sup>10</sup>](#)).

El **escenario 2** es análogo en su esquema de implementación al escenario 1, pero considera que, independientemente de la situación laboral de las personas adultas, todos los niños/as deberían recibir la misma suma de dinero por parte del Estado, equivalente a la CBT. La inversión incremental bajo este esquema ascendería a 1.106.163 millones de pesos de 2020 o un 5,2% del PBI en el año 2030 (**Cuadro 5**).

CUADRO 4. Escenario 1 de reforma gradual. Inversión bajo situación actual e inversión incremental. En millones de \$ de 2020.

\$ de 2020								
Año	Situación actual				Inversión incremental			
	Total	AUH	AFH	Ganancias	Total	AUH	AFH	Ganancias
2020	137.360	67.032	64.207	6.120	66.375	32.379	15.468	18.528
2021	362.820	182.147	174.539	6.134	255.561	119.873	67.708	67.980
2022	363.569	182.533	174.888	6.148	256.118	120.060	67.926	68.132
2023	364.278	182.899	175.218	6.161	396.159	259.749	68.133	68.277
2024	364.873	183.207	175.495	6.172	396.826	260.113	68.314	68.399
2025	365.338	183.446	175.711	6.181	397.352	260.400	68.457	68.494
2026	365.822	183.696	175.936	6.190	546.497	409.308	68.596	68.593
2027	366.151	183.866	176.089	6.196	547.002	409.640	68.702	68.661
2028	366.259	183.922	176.139	6.198	547.197	409.763	68.749	68.685
2029	366.124	183.852	176.075	6.196	547.040	409.652	68.727	68.661
2030	365.724	183.646	175.889	6.189	695.099	557.886	68.631	68.582
En % del PBI								
Año	Situación actual				Inversión incremental			
	Total	AUH	AFH	Ganancias	Total	AUH	AFH	Ganancias
2020	0,49%	0,24%	0,23%	0,02%	0,28%	0,13%	0,08%	0,07%
2021	1,31%	0,66%	0,63%	0,02%	0,83%	0,36%	0,24%	0,23%
2022	1,41%	0,71%	0,68%	0,02%	0,89%	0,39%	0,26%	0,25%
2023	1,50%	0,76%	0,73%	0,02%	1,34%	0,80%	0,27%	0,26%
2024	1,58%	0,80%	0,76%	0,02%	1,57%	1,00%	0,29%	0,28%
2025	1,66%	0,84%	0,80%	0,02%	1,65%	1,05%	0,30%	0,30%
2026	1,73%	0,87%	0,84%	0,02%	2,38%	1,75%	0,32%	0,31%
2027	1,80%	0,91%	0,87%	0,02%	2,47%	1,82%	0,33%	0,32%
2028	1,79%	0,90%	0,87%	0,02%	2,46%	1,81%	0,33%	0,32%
2029	1,77%	0,89%	0,86%	0,02%	2,43%	1,79%	0,32%	0,32%
2030	1,75%	0,88%	0,85%	0,02%	3,06%	2,43%	0,32%	0,31%

Nota: la inversión en 2020 corresponde a una situación donde se comienza a invertir en septiembre de dicho año. Se toman las proyecciones de la OCDE para el PBI de 2020 a 2022 y luego se supone un crecimiento constante de un 1,5% anual; respecto de la inflación se toman las expectativas del REM a junio 2020 (43% en 2020, 41% en 2021 y 35% en 2022) y luego se supone una reducción de 5pp. por año hasta llegar a una inflación del 10% anual. Asimismo, se realizan ajustes demográficos de acuerdo a las proyecciones de población de Naciones Unidas (2017).

El valor de la inversión actual en ganancias se calculó de acuerdo la diferencia promedio por tramo entre una persona que deduce ganancias y tiene un hijo/a y una igual pero que no, multiplicándolo por la cantidad de declaraciones juradas que presentaron deducciones por carga de familia y su distribución por tramo de ingreso del anuario tributario de AFIP a 2017.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2020), MTEySS (2020), IN-DEC (2020), AFIP (2018), OCDE (2020) y REM (2020)

<sup>10</sup> El Anexo de este documento se encuentra disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/08/INF-PS-Ingreso-universal-Anexo.pdf>

CUADRO 5. Escenario 2 de reforma gradual. Inversión bajo situación actual e inversión incremental.

\$ de 2020								
Año	Situación actual				Inversión incremental			
	Total	AUH	AFH	Ganancias	Total	AUH	AFH	Ganancias
2020	137.360	67.032	64.207	6.120	70.682	32.916	19.238	18.528
2021	362.820	182.147	174.539	6.134	267.368	121.346	78.042	67.980
2022	363.569	182.533	174.888	6.148	267.925	121.533	78.259	68.132
2023	364.278	182.899	175.218	6.161	535.281	261.222	171.690	102.369
2024	364.873	183.207	175.495	6.172	536.171	261.585	172.034	102.552
2025	365.338	183.446	175.711	6.181	536.871	261.871	172.304	102.696
2026	365.822	183.696	175.936	6.190	821.925	410.779	271.959	139.187
2027	366.151	183.866	176.089	6.196	822.689	411.110	272.253	139.326
2028	366.259	183.922	176.139	6.198	822.970	411.233	272.362	139.375
2029	366.124	183.852	176.075	6.196	822.708	411.121	272.263	139.325
2030	365.724	183.646	175.889	6.189	1.106.163	559.354	371.305	175.505
En % del PBI								
Año	Situación actual				Inversión incremental			
	Total	AUH	AFH	Ganancias	Total	AUH	AFH	Ganancias
2020	0,49%	0,24%	0,23%	0,02%	0,28%	0,13%	0,08%	0,07%
2021	1,31%	0,66%	0,63%	0,02%	0,83%	0,36%	0,24%	0,23%
2022	1,41%	0,71%	0,68%	0,02%	0,89%	0,39%	0,26%	0,25%
2023	1,50%	0,76%	0,73%	0,02%	1,78%	0,80%	0,61%	0,36%
2024	1,58%	0,80%	0,76%	0,02%	2,18%	1,00%	0,76%	0,42%
2025	1,66%	0,84%	0,80%	0,02%	2,29%	1,05%	0,80%	0,44%
2026	1,73%	0,87%	0,84%	0,02%	3,75%	1,75%	1,38%	0,62%
2027	1,80%	0,91%	0,87%	0,02%	3,90%	1,82%	1,43%	0,65%
2028	1,79%	0,90%	0,87%	0,02%	3,88%	1,81%	1,43%	0,64%
2029	1,77%	0,89%	0,86%	0,02%	3,84%	1,79%	1,41%	0,64%
2030	1,75%	0,88%	0,85%	0,02%	5,17%	2,43%	1,95%	0,79%

Nota: la inversión en 2020 corresponde a una situación donde se comienza a invertir en septiembre de dicho año. Se toman las proyecciones de la OCDE para el PBI de 2020 a 2022 y luego se supone un crecimiento constante de un 1,5% anual; respecto de la inflación se toman las expectativas del REM a junio 2020 (43% en 2020, 41% en 2021 y 35% en 2022) y luego se supone una reducción de 5pp. por año hasta llegar a una inflación del 10% anual. Asimismo, se realizan ajustes demográficos de acuerdo a las proyecciones de población de Naciones Unidas (2017).

El valor de la inversión actual en ganancias se calculó de acuerdo la diferencia promedio por tramo entre una persona que deduce ganancias y tiene un hijo/a y una igual pero que no, multiplicándolo por la cantidad de declaraciones juradas que presentaron deducciones por carga de familia y su distribución por tramo de ingreso del anuario tributario de AFIP a 2017.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2020), MTEySS (2020), INDEC (2020), AFIP (2018), OCDE (2020) y REM (2020)

**Los dos escenarios presentados no constituyen un camino unívoco** al fortalecimiento de la suficiencia y la cobertura de las transferencias a la niñez y la adolescencia. La inversión inicial de 0,3 puntos del PBI, modesta, se deberá incrementar año a año para cumplir con el objetivo de máxima: un monto de transferencia que permita la adquisición de la canasta de bienes y servicios. La gradualidad responde a

la necesidad de reforzar el esquema de transferencias a la niñez, pero sin desconocer la situación fiscal del país. Los impactos negativos de años recesivos se han ido acumulando y el déficit de la Administración Pública Nacional (APN) en los últimos años ascendió a 5 puntos del PBI. La crisis desatada por la pandemia del COVID-19 llevó al Estado a tomar una serie de medidas para suavizar los impactos en la salud y la economía de la población. Estas medidas se relacionan con un aumento de déficit fiscal de un 3% del PBI entre marzo y mayo de este año (Gasparín, 2020). Para garantizar la sostenibilidad en el tiempo del sistema de protección social sin perder del horizonte la defensa de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, es importante reconocer estas restricciones y diseñar esquemas que avancen gradualmente hacia la universalidad. Sin embargo, este ejercicio puntual solo apunta a posicionar una discusión de mediano plazo respecto de la necesidad de potenciar la suficiencia y la progresividad de las erogaciones. La configuración específica que adopte la hoja de ruta con destino a mejorar el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes es atributo de las autoridades competentes.

## Cuatro mejoras posibles

Además del incremento paulatino de los montos y de su progresividad, existen otras cuatro mejoras posibles que pueden coadyuvar al fortalecimiento de los esquemas de transferencias. Estas están orientadas a avanzar hacia la universalidad real de la cobertura, mejorar la equidad entre los subsistemas, transparentar el financiamiento y fortalecer la institucionalidad.

### Hacia la universalidad real de las asignaciones familiares

A pesar de que Argentina cuenta con uno de los sistemas de mayor cobertura de transferencias a familias con hijas/os en la región, actualmente sigue habiendo una proporción importante de niñas, niños y adolescentes excluidos. Resulta aún más preocupante que buena parte de la población sin cobertura pertenece a los deciles más bajos de ingreso (Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018); (Orton, Waisgrais, & Aulicino, 2019). El motivo de exclusión puede categorizarse en tres grandes grupos: normativa, exclusión derivada de la implementación y déficits de capacidades estatales.

Respecto del primer grupo, actualmente el diseño de la AUH establece un límite de cobertura de máxima de 5 hijas/os por familia y excluye a los niños y niñas inmigrantes con menos de 3 años de residencia. **Se recomienda eliminar estas disposiciones<sup>11</sup> del cuerpo normativo que regula el programa.**

Respecto del segundo grupo, el problema se divide en dos. En primer lugar, la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades sanitarias y educativas, sobre lo que se volverá en la siguiente recomendación. En segundo lugar, la situación excepcional de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Actualmente, no existe una disposición clara respecto de cómo transferir el dinero mensual correspondiente, ni a quién. La propuesta en este sentido consiste **en crear una cuenta bancaria a la que el niño, niña o adolescente pueda acceder según avance su autonomía progresiva y con la ayuda y asesoramiento del referente** que establece la Ley N° 27.364 “Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales” (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018).

<sup>11</sup> La propuesta respecto de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes es que el beneficio alcance a quienes hayan hecho el trámite de residencia.

Finalmente, respecto del tercer grupo de motivos de exclusión, vinculado con los déficits de capacidades estatales, la recomendación es triple. En primer lugar, seguir apostando y **augmentar la incidencia de los operativos territoriales articulados entre ANSES y los gobiernos provinciales y municipales**, con énfasis en los procesos de documentación y acceso a los recursos de protección social que brinda el Estado. Estos operativos demostraron un gran éxito en el incremento de la cobertura de niños, niñas y adolescentes de hogares muy vulnerables y, generalmente, alejados de zonas urbanas, como en Rivadavia, Salta (Orton, Waisgrais, & Aulicino, 2019). En segundo lugar, es importante **continuar con el trabajo mancomunado con las oficinas del Registro de las Personas en articulación con los efectores de salud**, con el objetivo de reducir el tiempo de inscripción y registro de recién nacidos y, en consecuencia, el tiempo transcurrido hasta la obtención de los beneficios derivados de la adscripción a una de las modalidades de las asignaciones familiares (Orton, Waisgrais, & Aulicino, 2019). En tercer lugar, resulta fundamental **invertir en el fortalecimiento de los sistemas de información, incluidos los de corte nominal**, a fin de resolver la situación de la población que no recibe las transferencias por no estar asociados a un adulto responsable.

### Mejorar la equidad: corresponsabilidades, igualdad de género y digitalización

**Las familias con niños, niñas y adolescentes titulares de la Asignación Universal por Hijo son cogestoras de la política.** Son responsables de cumplimentar las corresponsabilidades, de verificar ante las autoridades públicas su cumplimiento y de administrar los fondos transferidos. Dentro de las familias, son las mujeres las que se dedican a estas actividades, a punto tal que el diseño del programa reconoce la primacía de la madre como titular administrativo de la transferencia (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018).

Llevar adelante estas tareas insume una cantidad considerable de tiempo a las mujeres de las familias receptoras, en especial a aquellas que viven en lugares alejados de ventanillas del Estado y de servicios educativos y sanitarios. Para estas mujeres, a menudo trabajadoras informales en puestos con déficits de empleo decente y/o responsables exclusivas del trabajo no remunerado de cuidado en el hogar, la verificación de las corresponsabilidades y el retiro de dinero de los puntos habilitados supone una enorme carga que es difícil de conciliar con el resto de sus actividades diarias (Dávolos & Beccaria, 2017). En consecuencia, aquí se proponen una serie de recomendaciones para disminuir el insumo de tiempo que aportan las familias (y dentro de ellas, las mujeres).

En primer lugar, se propone **eliminar las corresponsabilidades**. Además de que solo están presentes en el esquema no contributivo – esto es, la AUH- la evidencia no es concluyente respecto de si el efecto sobre variables educativas y de acumulación de capital humano se debe al ingreso adicional que reciben los niños, niñas y adolescentes o a la condicionalidad (ANSES; UNICEF; CEDLAS-UNLP; FCE-UBA, 2017). Es necesario llevar adelante más estudios para entender si las corresponsabilidades traen algún beneficio, cuál, y a qué costo.

En segundo lugar, mientras se sostenga el esquema de corresponsabilidad, **es fundamental eliminar la disposición que suspende la prestación por no verificación de cumplimiento**. Esto lleva a que más de 300.000 titulares hayan sido suspendidos a julio de 2019 (Orton, Waisgrais, & Aulicino, 2019). Los costos de

información y gestión para ser dados de alta nuevamente son altísimos para las familias, que a menudo se enteran de la suspensión recién cuando intentan retirar el dinero y no pueden (Dávolos & Beccaria, 2017). Asociado a esto, **es crítico que la verificación del cumplimiento se haga de forma automática** a través de la integración de los sistemas de información provinciales (servicios de salud y educación) y nacionales. De esta forma, se reduciría la carga de tiempo que actualmente pesa sobre las familias. Ya se han hecho pruebas pilotos en algunos territorios entre 2018 y 2019; el desafío es fortalecer las capacidades de uso y gestión de la información en las 24 jurisdicciones.

Finalmente, una forma de reducir el tiempo que dedican las mujeres a gestionar el programa es a través de la habilitación y el fomento del uso de **billeteras virtuales**<sup>12</sup>. Actualmente, la mayoría de las familias retiran el dinero en una sola visita al cajero (entre otros motivos, para minimizar los costos de ir de forma repetida). La irrupción de la COVID-19 y de las estrategias de protección del ingreso llevadas adelante por el gobierno nacional tuvieron el efecto colateral de potenciar la bancarización y la digitalización de grupos de población vulnerables tradicionalmente excluidos. Sin embargo, un análisis de la modalidad de cobro del Ingreso Familiar de Emergencia<sup>13</sup> arrojó que más del 41% de la población que lo recibió lo hizo a través del correo o de links de pago en las redes Banelco y Link, incluso a pesar de que cerca del 54% tiene clave única bancaria (CBU) (ANSES, 2020).

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) también disparó las descargas y el uso de la aplicación móvil de billetera virtual del Banco Provincia: la Cuenta DNI. Según datos oficiales, cerca de 500.000 personas cobraron el IFE a través de esta modalidad, y las descargas llegaron a cerca de 1.500.000. Por ahora, solo esa billetera virtual está habilitada, a pesar de que existen otras aplicaciones con mayor popularidad.

Incrementar la digitalización de las transferencias tiene varios beneficios. Permite reducir el tiempo de gestión de recursos a las familias (esto es, a las mujeres); genera ahorros al Estado dado que no tiene que pagar por las transferencias vía correo o las tarifas de los bancos tradicionales; y, en caso de que se combine con una estrategia de promoción del uso de aplicaciones en los puntos de venta locales, contribuiría a que el dinero de las transferencias permanezca en el canal formal de la economía (aunque esto es condicional a un sistema que apueste a la interoperabilidad de las distintas aplicaciones).

### Financiamiento: Fondo, presupuesto y evidencia

La inversión requerida para los escenarios simulados en la sección anterior para 2030 asciende a \$695.099 y \$1.106.163 millones de pesos de 2020 respectivamente, lo que representa un 3% y 5,2% del PBI. Si bien los montos requeridos para el futuro más cercano son menores (0,2% del PBI para 2020), **es fundamental que la discusión respecto del fortalecimiento del esquema de transferencias incluya una estrategia consecuente a presupuestar y disponer de los fondos necesarios** en el largo plazo. Esta conversación debe incluir un análisis de potenciales ahorros consecuentes con la integración de distintas prestaciones y sobre la necesidad de

<sup>12</sup> Una billetera virtual es una aplicación móvil con la que se puede hacer múltiples operaciones financieras sin necesidad de una cuenta bancaria. La mayoría de las aplicaciones permiten pagar servicios, transferir dinero e incluso invertir en fondos de inversión para ahorro. Fuente: Argentina.gov.ar: Billeteras Virtuales.

<sup>13</sup> Transferencia de ingreso por un monto de \$10.000 a personas cuyos ingresos se vieron amenazados por la pandemia y las medidas de contención epidemiológica.

reorientar partidas de inversión con el fin de habilitar el espacio fiscal que priorice a niñas, niños y adolescentes.

Esta necesidad puede acoplarse a la tan debida **reforma impositiva** que permita cambiar un sistema tributario que se caracteriza por su complejidad, ineficiencia, falta de equidad y elevados niveles de evasión (Agosto, 2017). Este debate, que necesariamente deberá incorporar un abordaje de largo plazo y requerir acuerdos políticos interpartidarios e intertemporales, **puede abrir la oportunidad de asignar recursos específicos** (como proporciones de recaudación de algunos impuestos y utilidades) **a la inversión en las transferencias a la niñez y la adolescencia**. Una experiencia a considerar es la del Bono Juancito Pinto, del Estado Plurinacional de Bolivia. El programa, fundado en 2006, es una transferencia de ingreso condicionada que busca incidir sobre la deserción escolar y los resultados educativos de niños y niñas en edad escolar<sup>14</sup>. Desde su origen, se dispuso que el bono se financie con **utilidades de empresas públicas**, fundamentalmente de las vinculadas con los hidrocarburos (Marco Navarro, 2012).

**También es importante publicitar y difundir el impacto de las transferencias sobre una serie de indicadores sociales y económicos**. La evidencia es extensa respecto del impacto sobre el bienestar de niños, niñas y adolescentes, del sostenimiento de trayectorias escolares, y de la disminución de la incidencia del hambre y la malnutrición (Repetto, Díaz Langou, Alicino, Acuña, & De Achával, 2016); (ANSES; UNICEF; CEDLAS-UNLP; FCE-UBA, 2017). Sin embargo, el impacto de corto plazo sobre variables macro como la generación de empleo y la recaudación impositiva es menos conocido. A partir de una simulación con la matriz insumo-producto, se estimó que una inversión adicional de alrededor de 1,2 puntos porcentuales del PBI orientada a incrementar los montos de las transferencias conduciría a la generación de 282.000 puestos de empleo por el estímulo a la demanda agregada. El porcentaje de recupero de la inversión a través de impuestos, por su parte, llegaría al 56% (Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, & Bentivegna, 2019). **Es fundamental generar de evidencia y a su comunicación eficaz para aumentar la legitimidad de las transferencias** a niñas, niños y adolescentes entre la sociedad y facilitar el apoyo al incremento de su inversión.

En cualquier caso, es útil recordar que la **decisión política de priorizar los derechos** de niñas, niños y adolescentes se ve reflejada no sólo en el marco jurídico o programático que se establezca sino, especialmente, en la forma de asignar y ejecutar los recursos para garantizarlos (Holmes & Sunstein, 2011).

### Institucionalidad: el rol del Congreso y del Poder Ejecutivo

En Argentina, la inversión social dirigida a niños, niñas y adolescentes es procíclica: tiende a incrementarse en términos reales en años con buenos resultados económicos y a contraerse en desaceleraciones y recesiones (Florito & Karczmarczyk, 2019).

Cualquier ejercicio de planificación presupuestaria se beneficia del establecimiento de ciertos parámetros y de eliminar la incertidumbre acerca de los valores que pueden adoptar ciertas variables. Para poder gozar de esas ventajas, necesarias para el incremento paulatino de las transferencias a la niñez y la adolescencia, es fundamental que las fuerzas políticas acuerden **una fórmula de actualización que sea lo suficientemente elástica a los vaivenes de la macroeconomía y su impacto sobre**

<sup>14</sup> Hasta 2019 cubría a niños y niñas de primaria y de los dos primeros años de la escolarización secundaria. A partir de 2019, se extendió a toda la escolaridad secundaria.

**las familias, que permita la previsibilidad de las necesidades de inversión y que considere la sustentabilidad fiscal** y, en consecuencia, la sustentabilidad de la protección de niñas, niños y adolescentes. El espacio para debatir la configuración que adopte esta fórmula es el Congreso de la Nación Argentina, cuyos representantes, a partir de propuestas de organismos y perfiles expertos, deben coincidir en una ley que refleje un acuerdo intertemporal entre las partes. De esto también se benefician las familias, en la medida en que refuerza la previsibilidad del ingreso y su evolución mes a mes, lo que permite una mejor planificación de la economía hogareña (Micha, 2018).

Por su parte, sería deseable que el Poder Ejecutivo avance en la integración sistémica de los tres subsistemas existentes. Como se mencionó, un avance significativo fue la puesta en marcha del Sistema de Cobertura Universal de Niñez y Adolescencia (CUNA) a partir de la resolución 203/2019. No obstante, **el subsistema vinculado con el gasto tributario de los descuentos del impuesto a las ganancias, bajo la órbita de AFIP, sigue siendo un elemento díscolo y opaco dentro del esquema de transferencias**. Por lo tanto, con el objetivo de tomar mejores decisiones y poder establecer criterios progresivos de protección, **es preciso que se integre esta modalidad al resto y se acoplen los sistemas de información y monitoreo**. La mayor integración elimina los costos de transacción de pasar de un programa a otro y, en el caso del paso de la AUH a las AAFP, desalienta la informalidad (ANSES; UNICEF; CEDLAS-UNLP; FCE-UBA, 2017).

\*\*\*

Priorizar la reducción de la pobreza infantil es un objetivo que no puede encontrar oposición. Este documento propone una de las formas en la que el Estado Nacional puede traducir ese objetivo prioritario en una acción concreta con impactos. Se busca propiciar debates en torno a cómo garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes que viven en el país y garantizar las mejores condiciones para el desarrollo del país.

## Bibliografía

- Agosto, W. (2017). *El ABC del sistema tributario argentino*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- 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)*. SIPI.
- ANSES. (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- ANSES; UNICEF; CEDLAS-UNLP; FCE-UBA. (2017). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF Argentina.
- Baker-Henningham, H., & López-Boo, F. (2013). *Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países de América Latina y el Caribe. Nota técnica de la División de la Protección Social y Salud N° 540*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barnett, W. (2009). El argumento económico. En Siraj-Blatchford, & M. Woodhead, *Programas eficaces para la primera infancia*. Reino Unido: Open University & Fundación Bernard van Leer.
- Bertranou, F., & Maurizio, R. (2012). *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un sistema con tres componentes*. Buenos Aires: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Blofield, M., & Filgueira, F. (2020). *COVID-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Dávalos, P., & Beccaria, A. (2017). Las brechas de la protección social de niñas, niños y adolescentes. En ANSES/UNICEF/CEDLAS-UNLP/FCE-UBA, *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: ANSES-UNICEF.
- Díaz Langou, G., & Caro Sachetti, F. (2017). *Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., & Karczmarczyk, M. (2018). *Transferencias del Estado a la Niñez: Herramientas para reducir la infantilización de la pobreza*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., & Bentivegna, B. C. (2019). *Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi Rodriguez, A., & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Filgueira, F., & Aulicino, C. (2015). *La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Florito, J., & Karczmarczyk, M. (2019). *Presupuesto 2020: Iniciar la década apostando a la niñez*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Gasparin, J. (junio de 2020). *Las cuentas de la Administración Pública Nacional argentina en tiempos de COVID-19*. Buenos Aires: CIPPEC.

Gasparini, L., Tornarolli, L., & Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina*. Buenos Aires: CEDLAS-CIPPEC.

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: World Bank Group.

Grantham-McGregor, S., Cheung, Y., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L., & Strupp, B. (2007). *Developmental Potential in the first 5 years for children in developing countries*. The Lancet.

Holmes, S., & Sunstein, C. (2011). *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Marco Navarro, F. (2012). *El bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Micha, A. (2018). *Análisis de la Asignación Universal por Hijo con perspectiva de género: cambios y continuidades de las condiciones de vida de las mujeres titulares en el AMBA*. Buenos Aires: IDES-UNGS.

Orton, I., Waisgrais, S., & Aulicino, C. (2019). *Universal Child Benefits Case Studies The experience of Argentina*. New York: UNICEF-ODI.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., Acuña, M., & De Achával, O. (2016). *El futuro es hoy. Primera Infancia en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC & Editorial Biblos.

UNICEF. (2010). *Inversión en primera infancia*. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

UNICEF. (2020). *Actualización de la estimación de pobreza infantil - Encuesta COVID-19 segunda ola*. Buenos Aires: UNICEF.

## Acerca de las autoras y el autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional 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 Universidad de Georgetown. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas, FLACSO Argentina.

José Florito

– coordinador del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Ciencia Política (UdeSA) y maestrando en Economía Aplicada (UTDT).

Matilde Karczmarczyk

– analista del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata).

Quienes escribieron este documento agradecen los valiosos comentarios que realizaron Ricardo Carciofi, José Gasparín, Fernando Filgueira, Fabián Repetto y Vanesa D'Alessandre a versiones previas del texto.

Para citar este documento:

Díaz Langou, G., Florito, J. & Karczmarczyk, M. (agosto de 2020). *Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes*. Buenos Aires: CIPPEC.

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.

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---

## ¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

## ¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## ¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

