



ESTUDIO ESPECÍFICO

C

EL SISTEMA DE
PROTECCIÓN A
LA NIÑEZ EN LA
ARGENTINA:

Alternativas de
reforma



Este trabajo fue realizado por
Leonardo Gasparini en el marco del
proyecto UNICEF-FCE/UBA-CEDLAS/UNLP
*Análisis y propuestas de mejoras para ampliar
la Asignación Universal por Hijo 2017.*

El autor agradece los valiosos
comentarios de Guillermo Cruces y la
eficiente asistencia de Jessica Bracco,
Guillermo Falcone, Luciana
Galeano, Luis Morano y Ana Pacheco.

Las opiniones son exclusivamente de los
autores y no comprometen al
CEDLAS ni a la UNLP ni al CONICET.

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y
Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

INTRODUCCIÓN

1.

A lo largo del tiempo, la Argentina ha construido un sistema de protección social a la niñez compuesto de varios pilares poco coordinados: asignaciones para los hijos¹ de empleados del sector formal, deducciones familiares en el impuesto a las ganancias², y más recientemente un sistema de asignaciones no contributivas para los hijos de desempleados, inactivos e informales. A esos tres pilares se suma un conjunto de programas sociales diversos más pequeños. "El sistema de a poco va convergiendo a cubrir con una transferencia monetaria a todos los niños del país".

La evidencia sugiere que este sistema de protección a la niñez genera varios resultados sociales muy positivos –reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, e incremento de la asistencia escolar, entre otros– que lo convierten en un pilar socialmente muy valorado del Estado de Bienestar en la Argentina.

Pese a esta evaluación general positiva, el sistema de protección social a la niñez tiene algunas falencias que es importante considerar. En primer lugar, se trata de un sistema fragmentado, resultado de su construcción en etapas, que implica problemas de coordinación, inequidad horizontal e incentivos. En segundo lugar, el sistema tiene un impacto redistributivo menor que el potencial, al otorgar en gran parte beneficios semejantes, independientes de la condición económica, e incluir transferencias significativas a estratos de ingresos altos. Finalmente, el diseño sencillo del sistema genera potencialmente algunos desincentivos relevantes, en especial vinculados con el mercado laboral, que podrían ser aliviados con esquemas más elaborados.

El objetivo de este trabajo es documentar y discutir estas falencias, y proponer esquemas que las reduzcan. En particular, se propone un sistema unificado de protección a la niñez que integre los tres subsistemas actuales y que incluya a los grupos actualmente sin cobertura. Adicionalmente, se sugiere avanzar hacia un sistema con una cobertura universal básica a la que se sumen componentes adicionales, con el objetivo de alcanzar un impacto redistributivo más fuerte y generar incentivos positivos, en especial respecto del mercado laboral.

El resto de este documento está estructurado de la siguiente forma. En la sección 2 se describe sintéticamente el funcionamiento del sistema actual y se discuten algunos problemas vinculados a su fragmentación, eficiencia redistributiva y sus incentivos. En la sección 3 se proponen posibles esquemas alternativos de integración del sistema y se argumenta sobre sus ventajas. La sección 4 explora algunas alternativas para aumentar el potencial redistributivo y de reducción de la pobreza del sistema de protección a la niñez. Mediante micros simulaciones, se obtienen resultados en términos de impacto redistributivo y costos de un conjunto de opciones de reforma. La sección 5 discute algunas alternativas generales sobre los incentivos del sistema de protección en términos del mercado laboral y las decisiones de fecundidad. Se concluye en la sección 6.

1. Con el objeto de evitar la sobrecarga de utilizar en cada caso el femenino y el masculino, se emplea el genérico tradicional masculino.
2. Las deducciones por hijo en el impuesto a los ingresos no suelen justificarse con argumentos de protección social, pero en la práctica operan de forma similar a las asignaciones familiares al constituir transferencias (implícitas) de recursos vinculadas al número de hijos.

2.

EL SISTEMA ACTUAL

Esta sección presenta las principales características del sistema vigente de protección a la niñez y discute algunas de sus deficiencias.

2.1. Un sistema fragmentado

El sistema actual de protección a la niñez está estructurado en función de tres pilares: (i) las asignaciones familiares para hijos de trabajadores asalariados registrados y monotributistas (AF)³, (ii) las deducciones por hijo al impuesto a las ganancias (DIG)⁴ y (iii) la Asignación Universal por Hijo (AUH) para hijos de padres no registrados^{5,6}. Esta fragmentación obedece fundamentalmente a razones históricas: el sistema se fue desarrollando y se fueron agregando componentes con el tiempo⁷. Mientras que las asignaciones a asalariados formales existen desde mediados del siglo pasado (1957), los informales fueron incorporados en 2009 y los cuentapropistas monotributistas recién en 2016⁸.

El Cuadro 2.1 clasifica a los menores de 18 años de acuerdo con el subsistema por el que en teoría deberían estar cubiertos. Los hijos de trabajadores no registrados reciben la AUH, o algún programa social semejante (ej. pensiones para madres de siete o más hijos). Existen casos especiales de trabajadores no registrados que, en teoría, no tienen derecho al beneficio, principalmente aquellos cuyos ingresos superan el salario mínimo y los que envían a sus hijos a escuelas privadas no subvencionadas. Dentro del grupo de los registrados, los asalariados de ingresos menores a un límite y los monotributistas reciben asignaciones formales (AF), mientras que los asalariados y autónomos de ingresos altos reciben un beneficio implícito en la deducción del impuesto a las ganancias.

CUADRO 2.1
Cobertura teórica por subsistema

CATEGORÍA	SISTEMA
No registrados	
General	AUH
Casos especiales	Sin cobertura
Registrados	
Asalariados ingresos bajos	AF
Asalariados ingresos altos	Ganancias
Monotributistas	AF
Autónomo de ingresos bajos	Sin cobertura
Autónomo de ingresos altos	Ganancias

Nota:

Autónomo corresponde a la categoría impositiva de responsable inscripto. *AUH* incluye otros programas semejantes más pequeños destinados a hijos de trabajadores no registrados. La categoría *Casos especiales* incluye a trabajadores no registrados con ingresos superiores al salario mínimo o con hijos en escuelas privadas no subsidiadas.

3. Este componente es administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para trabajadores del sector privado y por cada gobierno (nacional, provincial/municipal) para los del sector público.

4. Este beneficio implícito en el impuesto a las ganancias es gestionado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y fue creado en 1932.

5. La AUH cubre en principio a todos los niños cuyos padres (o tutores) se encuentran desocupados, o son trabajadores no registrados que perciben un ingreso menor al mínimo, trabajadores inscriptos en el régimen de monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores de temporada en relación de dependencia que se encuentran con reserva de puesto de trabajo, trabajadores inscriptos en ciertos planes sociales, o personas que se encuentran privadas de su libertad.

6. La AUH se extendió en los últimos años para cubrir otros grupos y extender beneficios. En 2011 se creó la Asignación por Embarazo (AUE), que otorga cobertura durante el período de gestación desde el tercer mes (Decreto 446/11), y se amplió en 2015 con el Plan Qunita, que implica la entrega de una cuna y otros elementos para los primeros cuidados del bebé. En 2013 se reconoció el derecho a la AUH al personal de casas particulares (Ley 26.844), mientras que en 2015 se implementó el derecho a la asignación por ayuda escolar anual (decreto 504/15) y se estableció un sistema de actualización en el monto de las asignaciones (movilidad), junto con un sistema de suplemento por regiones con costos de vida más altos (Ley 27.160). Adicionalmente, en algunas oportunidades el monto de la AUH fue incrementado de forma temporaria, como alivio ante una situación de emergencia (por ej., durante las inundaciones en Córdoba y en Buenos Aires). Finalmente, la asistencia fue extendida en 2014 al grupo de jóvenes de entre 18 y 24 años, mediante el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) (Decreto 84/2014).

7. Véase Díaz Langouy Acuña (2016) para un análisis reciente del sistema de protección a la niñez y una propuesta de expansión.

8. Decreto 593/16 desde el 1/6/2016.

Existen aún pequeños grupos no contemplados en este sistema fragmentado y otros que en la práctica no reciben el beneficio por una variedad de situaciones (Cuadro 2.2). En primer lugar, existe un número no bien determinado de niños con derecho a la AUH pero que aún no han sido anotados en el programa, posiblemente por cuestiones asociadas a la marginalidad, indocumentación y otras, o por decisión de sus padres⁹. En 2016 se anunció un proyecto del Banco Mundial y el Gobierno nacional (Protección de Niños y Adolescentes) que apoya la búsqueda activa para incorporar a quienes deberían recibir la AUH y no lo hacen.

El segundo grupo lo conforman aquellos que no han cumplido con las condicionalidades del programa, por lo que sus beneficios se han discontinuado. En tercer lugar, existe un grupo de niños no contemplados por la normativa; por ejemplo, aquellos que viven en la Argentina, pero no reciben el beneficio por no ser nativos y tener menos de tres años de residencia (ellos o sus padres). Otro caso especial es el del sexto menor, que no recibe AUH ni está incluido en el subsidio por familia numerosa si esta no llega a siete hijos.

CUADRO 2.2

Sin cobertura

NO REGISTRADOS
Aún no alcanzados
No cumplen condicionalidades
No contemplados
Autoexcluidos
Escolaridad privada no subsidiada
REGISTRADOS
Autónomos de ingresos bajos

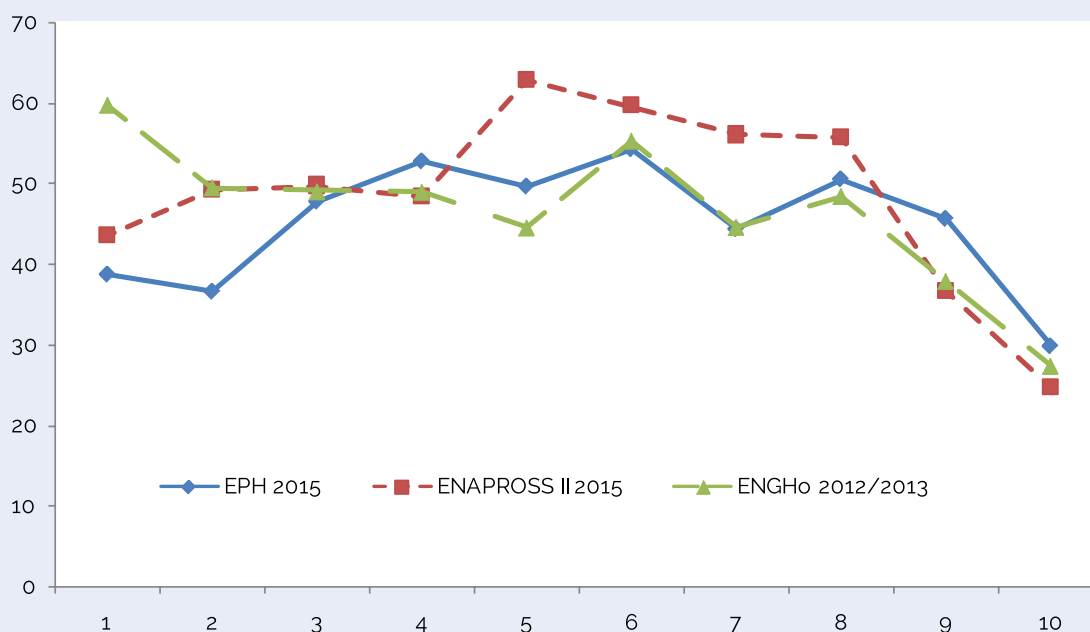
Existen dos grupos de trabajadores informales, cuya situación respecto de la AUH es ambigua: los de ingresos medio-altos y los que envían a sus hijos a escuelas privadas no subvencionadas. La AUH establece el derecho a un beneficio para los hijos de trabajadores no registrados, pero lo limita a aquellos que reciben una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil¹⁰. Está claro que es casi imposible para el gobierno monitorear el requisito de ingresos superiores al mínimo para trabajadores no registrados. En la práctica, es factible que buena parte de los no registrados soliciten la AUH, con una minoría autoexcluyéndose del beneficio. La Figura 2.1 examina este punto sobre la base de microdatos de encuestas de hogares. La tasa de cobertura entre los hijos de trabajadores no registrados es aproximadamente constante hasta el decil 8 y luego cae significativamente. La autoexclusión parece operar recién para niveles altos de ingresos laborales no registrados. El salario mínimo corresponde aproximadamente al decil 5 en la Figura 2.1, lo que sugiere que una alta proporción de trabajadores informales reciben el beneficio más allá de que sus ingresos laborales superen el mínimo.

9. Véase Isla y Veza (2012).

10. Las personas deben completar una declaración jurada estableciendo que sus ingresos no superan el salario mínimo.

FIGURA 2.1

Tasa de cobertura de la AUH. Hijos de trabajadores informales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2015-I, Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS II) 2015 y Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 2012/3.

Notas: Muestra de trabajadores informales. Deciles de ingreso laboral de jefe y cónyuge.

Inicialmente la AUH estaba restringida a menores de 18 años que asistieran a establecimientos educativos públicos. Con el tiempo, sin embargo, el gobierno mantuvo una postura ambigua frente a este requisito, realizando extensiones periódicas a hogares con hijos en escuelas privadas subsidiadas, pero sin establecer aún reglas claras sobre este punto. De la información de las encuestas de hogares disponibles (Encuesta Permanente de Hogares –EPH–, Encuesta de Protección y Seguridad Social –ENAPROSS II– y Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares –ENGHo–) surge que el porcentaje de cobertura en el total de hijos con trabajadores no registrados es en promedio más de 20 puntos inferior entre quienes asisten a establecimientos educativos de gestión privada. De hecho, esta diferencia se mantiene a lo largo de la distribución de ingresos de los informales y no se limita solo a los de mayores ingresos. Para ilustrar el punto con información de la EPH, mientras que el 41% de los pertenecientes al quintil 1 de la distribución de ingresos informales que asiste a escuelas públicas declara tener cobertura de AUH, el porcentaje cae a 16% para quienes declaran asistir a escuelas privadas.

Entre los trabajadores registrados, los únicos no contemplados en el sistema de protección a la niñez son los autónomos (responsables inscriptos) cuyos ingresos son lo suficientemente bajos como para no tener que pagar el impuesto a las ganancias. De

cualquier forma, se estima que ese grupo es muy reducido, ya que para la gran mayoría de los trabajadores independientes en esa condición es conveniente inscribirse en la categoría de monotributista, más aún desde la reciente inclusión de ese grupo como destinatario de las AF.

Los subsistemas en un escenario de cobertura total

El sistema de protección a la niñez ha ido paulatinamente cubriendo a toda la población de menores. Es muy factible que en poco tiempo todos los niños de la Argentina estén cubiertos por alguno de los tres subsistemas: las asignaciones formales, la AUH o las deducciones por el impuesto a las ganancias. Los grupos aún no cubiertos del Cuadro 2.2 seguramente obtendrán el beneficio en un futuro cercano, ya sea como producto del esfuerzo del sector público por acercarlos el beneficio a quienes tienen derecho, pero aún están autoexcluidos, o por extensión de la normativa para cubrir a los aún no incorporados al beneficio. Sin ignorar que todavía faltan esfuerzos e iniciativas de políticas públicas para lograr la cobertura total, este reporte parte de la situación hipotética en la que se alcanza esa situación.

¿En qué subsistemas se ubicaría la población de menores en una situación de cobertura total hacia la que avanza el sistema fragmentado actual? El Cuadro 2.3 presenta estas estimaciones al dividir el total de niños por decil de ingreso. La AUH, que en la actualidad cubre unos 3,8 millones de menores, debería expandirse a 4,7 millones (incluyendo programas sociales semejantes). Las AF para trabajadores asalariados formales cubrirían a unos 6,6 millones de niños y jóvenes, mientras que la cobertura de las AF para trabajadores independientes sería de 0,7 millones y las deducciones de ganancias, de 1,3 millones¹¹.

11. En la práctica, a pesar de contar con el derecho, algunos niños no recibirían el beneficio. Por ejemplo, sería el caso de quienes no cumplan con las condiciones de la AUH o hijos de padres que evaden el impuesto a las ganancias y, en consecuencia, trivialmente no reciben la deducción.

CUADRO 2.3

Cobertura de los subsistemas. Situación hipotética de cobertura total

	AUH	AF-ASALARIADOS	AF-INDEPENDIENTES	GANANCIAS	TOTAL
1	1.732.110	504.464	35.503	-	2.272.077
2	1.134.935	859.688	27.033	-	2.021.656
3	739.847	1.014.974	53.787	-	1.808.608
4	500.019	1.012.034	84.309	9.565	1.605.927
5	339.058	912.934	153.274	41.974	1.447.240
6	142.857	797.120	83.621	94.707	1.118.305
7	68.644	698.333	112.677	124.147	1.003.801
8	51.288	546.528	109.952	210.311	918.079
9	14.484	220.440	33.892	428.500	697.316
10	10.285	42.615	3.921	457.394	514.215
Total	4.733.527	6.609.130	697.969	1.366.598	13.407.224

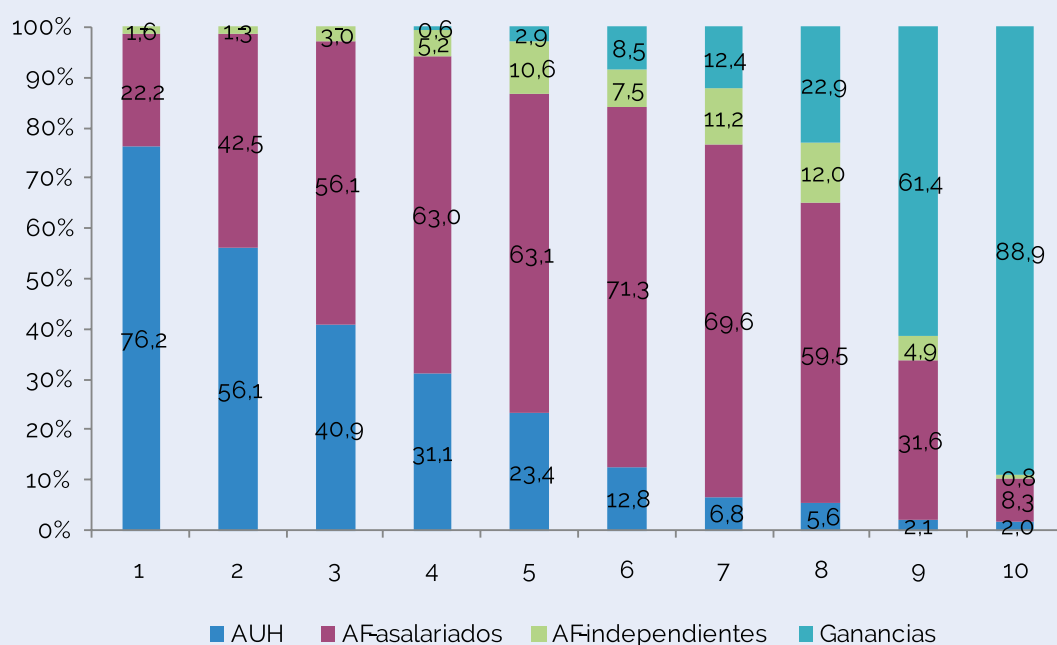
Fuente:

Elaboración propia sobre la base de información administrativa y microdatos de la EPH 2015-I.

La Figura 2.2 ilustra la cobertura por deciles de ingreso. La AUH es el principal subsistema que cubre a los niños de los deciles de menores ingresos: a 76,2% de los del decil 1 y a 56,1% de los del decil 2. Las AF son más relevantes para los estratos medios. Por ejemplo, el 71,3% de los niños del decil 6 estarían cubiertos por AF. Finalmente, las deducciones de ganancias adquieren relevancia cuantitativa solo en los dos deciles superiores: cubren al 61,4% de los niños del decil 9 y al 88,9% de los del decil 10.

FIGURA 2.2

Cobertura de los subsistemas. Situación hipotética de cobertura total

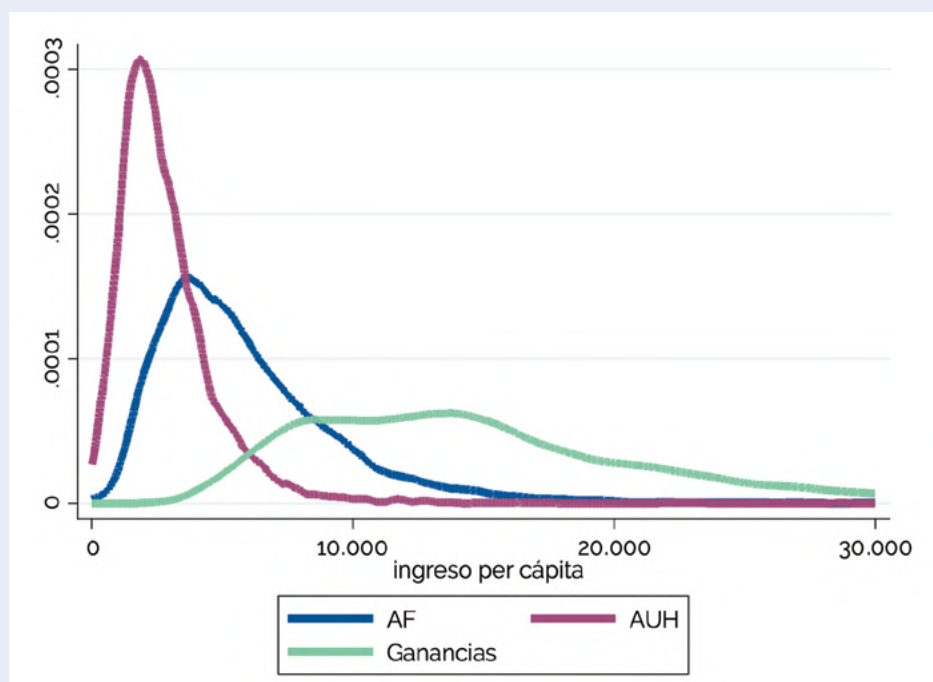


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información administrativa y microdatos de la EPH 2015-I.

La Figura 2.3 presenta otra manera de ilustrar el área de cobertura de cada subsistema a partir de estimaciones de las funciones de densidad del ingreso per cápita familiar de los destinatarios de cada subsistema. Los receptores de la AUH tienen ingresos naturalmente más bajos que el resto, con una significativa menor dispersión. En contraste, los perceptores de las deducciones de ganancias tienen ingresos mucho más altos y más dispersos.

FIGURA 2.3

Distribución del ingreso de los destinatarios de los tres subsistemas.
Situación hipotética de cobertura total.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información administrativa y microdatos de la EPH 2015-I.

Montos

Si bien en los últimos años los valores de los beneficios por hijo han ido convergiendo, aún existen heterogeneidades por subsistema y por ubicación geográfica (Cuadro 2.4). En diciembre de 2016, la AUH brindaba \$1.103 por hijo (o embarazo)¹². A este subsidio se agrega una ayuda escolar anual de \$923¹³. El monto mensual por hijo asciende a \$1.434 en las zonas prioritarias: La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y el partido de Patagones en la provincia de Buenos Aires. El 20% de la AUH se hace efectivo solo si se cumple la condicionalidad en educación y salud¹⁴. El monto de la AUH se paga hasta un máximo de cinco hijos.

El subsistema de asignaciones familiares abarca dos grupos: los asalariados formales (incluye a pasivos y desocupados con seguro de desempleo) y los monotributistas (no sociales). En ambos casos la escala de asignaciones es decreciente en el ingreso, con el monto básico similar al correspondiente a la AUH (\$1.103). El valor de las AF se determina en función del ingreso mensual bruto del grupo familiar (típicamente padre y madre). Si el ingreso de cualquiera de ellos supera los \$30.000 mensuales,

12. Los valores se irán ajustando conforme a lo establecido por la Ley 27.160 de 2015, que establece el ajuste automático de la AUH y las AF en marzo y septiembre de cada año mediante un índice de movilidad.

13. Los valores por hijo discapacitado son de \$3.597 y \$4.667, respectivamente.

14. La norma indica que la asignación se paga en un 80% todos los meses y el 20% restante se abona cuando se presente la documentación de vacunación y control sanitario para los menores de cuatro años, y la acreditación de concurrencia al colegio a partir de los cinco años.

el beneficio desaparece. El sistema de AF para asalariados formales comprende una gran heterogeneidad regional, que contempla cinco regiones. Un asalariado formal en la zona 2 (Chubut), 3 (algunas áreas de Catamarca, Jujuy y Salta) o 4 (Santa Cruz y Tierra del Fuego) recibe más del doble que en el resto del país. El sistema de AF no exige el cumplimiento de ninguna condicionalidad: se trata de una transferencia automática.

Si bien las AF están diseñadas con un esquema decreciente, el número de tramos es escaso, lo que genera problemas de inequidad horizontal e incentivos. Por ejemplo, un trabajador con tres hijos cuyo salario bruto aumenta de \$17.000 a \$18.000 pasa de categoría, lo que le implica una pérdida de \$1.086 en asignaciones familiares: el aumento lo termina perjudicando.

En 2016 el subsistema de AF se extendió para incluir a los hijos de monotributistas, excluidos del beneficio hasta ese momento. Dado que en ese régimen tributario los trabajadores se ubican en tramos de ingreso declarado, se determinó el monto de las AF por categoría, tratando de replicar el esquema decreciente de las AF para asalariados formales. Así, el monto coincide con la AUH y el valor máximo de las AF de asalariados (\$1.103) para las categorías más bajas del monotributo (B a F), y desciende para las siguientes categorías, hasta desaparecer si el monotributista obtiene ingresos superiores a \$33.333 por mes (categoría I).

Las escalas no perfectamente coincidentes entre asalariados y monotributistas generan casos problemáticos. Así, por ejemplo, un trabajador monotributista que declara \$25.000 recibe \$228 por hijo, frente a \$741 de su par asalariado formal, una diferencia difícil de justificar.

CUADRO 2.4

Valores mensuales por hijo

AUH

	GENERAL (en \$)	ZONA 1 (en \$)
Por hijo menor y embarazo	1.103	1.434
Por hijo discapacitado	3.597	4.677

Asignaciones familiares. Asalariados.

Rango de ingreso	VALOR MENSUAL DE LA ASIGNACIÓN POR HIJO (en \$)					
	General	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Discapacidad
200 a 17.124	1.103	1.103	2.380	2.205	2.380	3.597
17.124 a 25.116	741	981	1.472	1.958	1.958	2.543
25.116 a 28.997	446	883	1.328	1.768	1.768	1.603
28.997 a 60.000	228	451	677	897	897	1.603
más de 60.000	-	-	-	-	-	1.603

Asignaciones familiares. Monotributistas

		ASIGNACIÓN (en \$)	
Categoría	Rango de ingreso (en \$)	General	Discapacidad
B-F	0 a 16.000	1.103	3.597
G	16.000 a 20.000	741	2.543
H	20.000 a 24.000	446	1.603
I	24.000 a 33.333	228	1.603
J-L	Desde 33.333	-	1.603

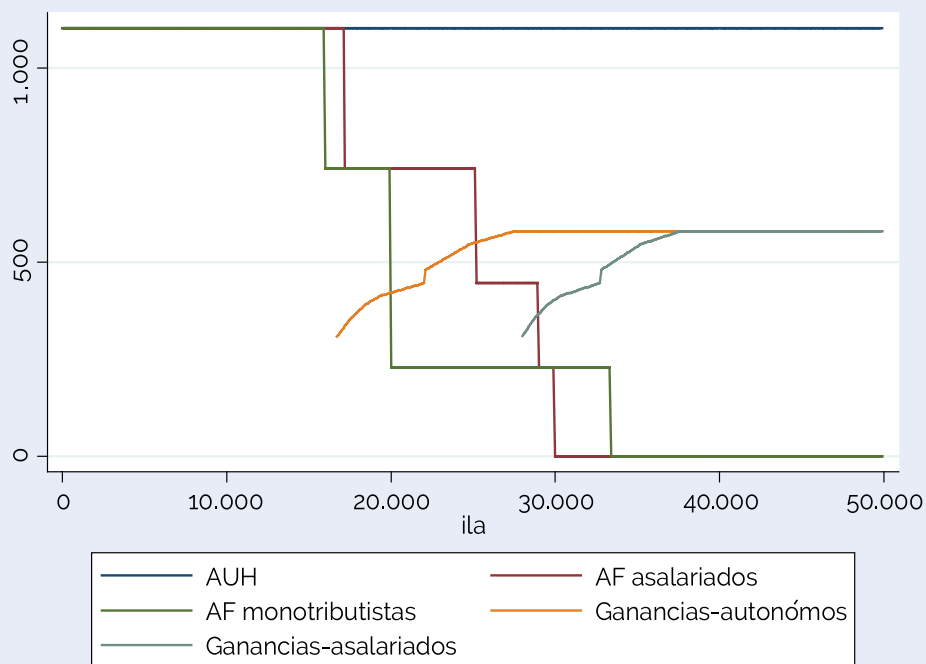
El tercer subsistema de protección a la niñez lo constituye el implícito en el impuesto a las ganancias de personas físicas. Este tributo permite la deducción de cargas familiares del monto imponible, lo que implica un subsidio por hijo. De hecho, las deducciones se aplican a hijos menores de 24 años, por lo que la extensión temporal del beneficio es superior al de los otros dos subsistemas (AUH y AF)¹⁵. El ahorro impositivo efectivo por hijo depende de las circunstancias particulares de cada contribuyente. El subsidio implícito es de hecho creciente en el ingreso. Las personas con ingresos bajos no alcanzan a aprovechar la deducción, por lo que el subsidio implícito es nulo. El subsidio se hace positivo a partir de un ingreso neto de alrededor de \$12.000 y crece hasta un ingreso de alrededor de \$26.000. Para valores superiores de ingresos netos, el beneficio implícito por hijo es de \$580 mensuales.

La Figura 2.4 ilustra el monto de los distintos subsistemas de protección a la niñez. El gráfico es elocuente en cuanto a la fragmentación de los beneficios, aun ignorando las heterogeneidades regionales, las diferencias introducidas por las condicionalidades y los grupos excluidos actualmente de todo beneficio.

15. Los hijos de trabajadores informales tienen acceso al programa PROGRESAR si se mantienen dentro del sistema educativo.

FIGURA 2.4

Valores mensuales por hijo de los subsistemas de protección a la niñez



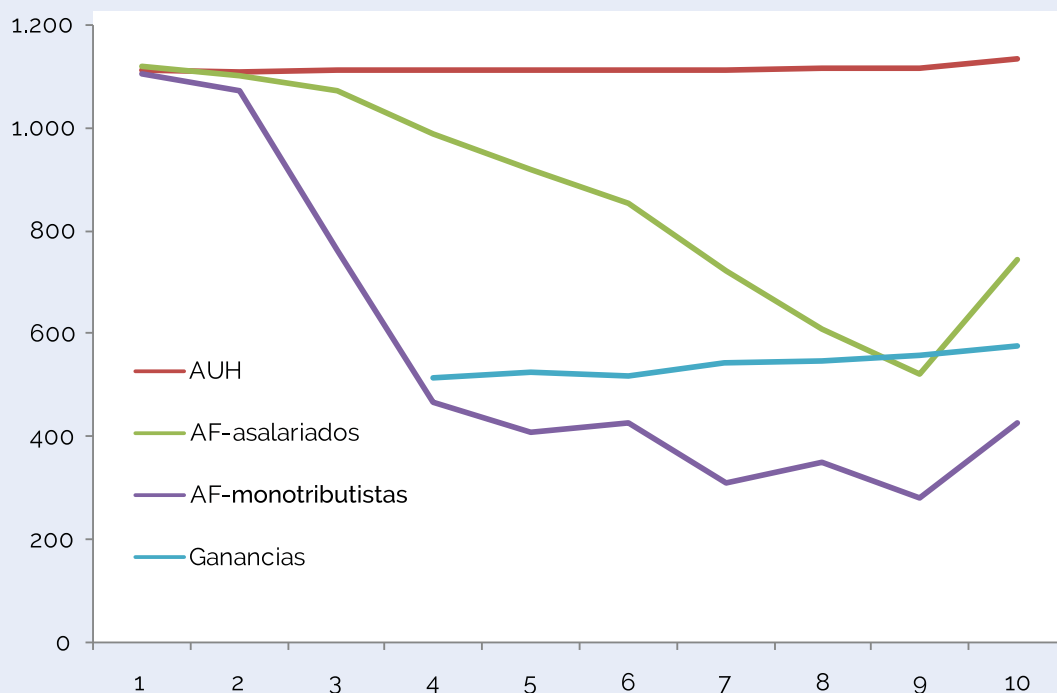
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información administrativa.

La Figura 2.5 complementa el análisis presentando el valor promedio del beneficio por menor en cada subsistema para cada decil de ingreso. Mientras que el valor de la AUH es casi uniforme, el valor de las AF para asalariados y monotributistas cae con el ingreso. Es curioso el aumento de la AF para asalariados en el decil de mayores ingresos¹⁶. Este aumento proviene casi enteramente del beneficio superior para los trabajadores en la Patagonia, quienes tienden a tener salarios más altos y ubicarse en los deciles superiores de la distribución. Finalmente, el subsidio por hijo proveniente de ganancias resulta ligeramente creciente en el ingreso.

16. Se da también un aumento en el último decil para los monotributistas, pero es menos relevante, dado que solo existen siete observaciones en ese grupo.

FIGURA 2.5

Monto promedio por hijo por decil. Situación hipotética de cobertura total.

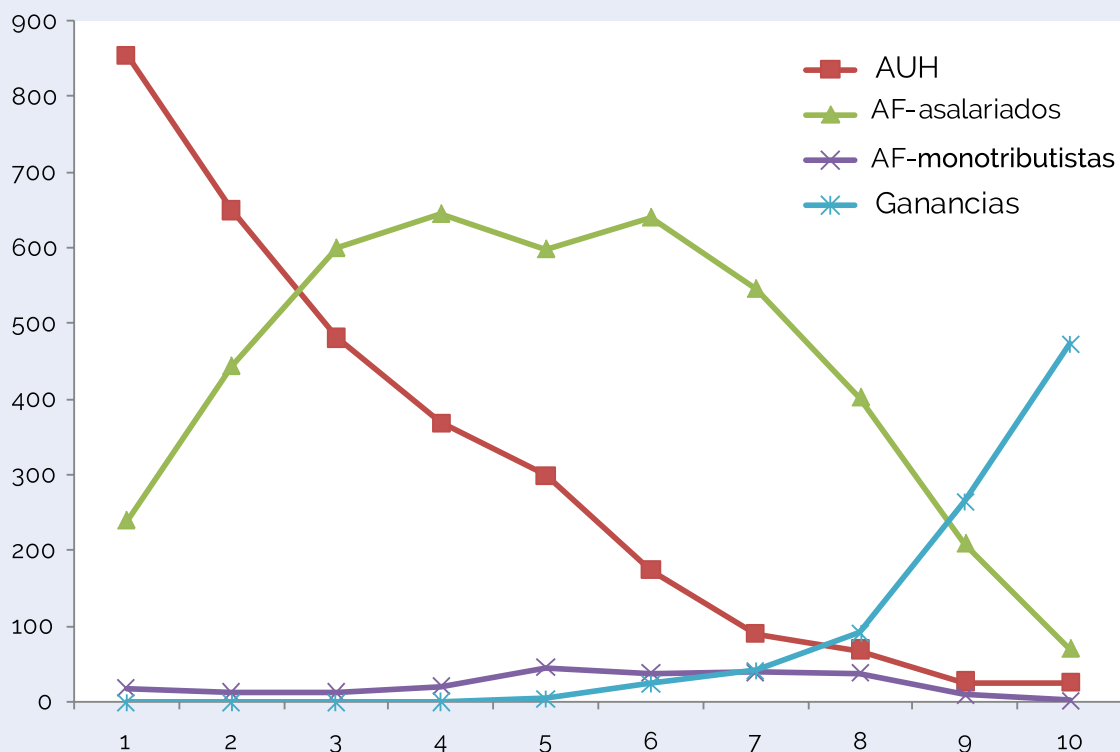


Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH e información administrativa. Nota: muestra de hogares con hijos. En cada subsistema se incluye solo a los destinatarios del subsistema. Deciles de ingreso per cápita familiar.

La Figura 2.6 indica el promedio por decil del beneficio por menor en el hogar. Un hogar típico del primer decil con hijos recibe \$855 por menor en concepto de AUH, valor que cae a \$25 para un hogar promedio del decil 10. El valor promedio de AF para asalariados es máximo entre los deciles 4 y 6, supera los \$600, y luego desciende hasta \$70 en el decil 10. El subsidio implícito en la deducción de ganancias es nulo en el decil más pobre y crece monótonamente hasta \$473 en el decil superior.

FIGURA 2.6

Valor del beneficio por decil. Situación hipotética de cobertura total.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH e información administrativa.

Costo

Si bien existen costos administrativos, el grueso del gasto en el sistema de protección social proviene de las transferencias monetarias. El Cuadro 2.5 estima el costo por subsistema en la situación hipotética de expansión de la cobertura a toda la población de menores. En ese caso, los pagos de las AF a asalariados superarían los \$ 77.000 millones, lo que representa un punto del Producto Interno Bruto (PIB). Por su parte la AUH demandaría 0,8% del PIB, mientras que el subsidio implícito en el impuesto a las ganancias requiere un 0,1 del PIB.

CUADRO 2.5

Costo de los subsistemas. Situación hipotética de cobertura total

	MILLONES \$	% PIB
AF	77.358	1,0
AUH	63.174	0,8
Ganancias	8.405	0,1
Total	148.937	1,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH e información administrativa.

2.2. Focalización y eficiencia redistributiva

Los tres subsistemas de la protección a la niñez en Argentina tienen grados de focalización muy diferentes. De hecho, las AF son las únicas con un esquema decreciente en el ingreso, que beneficia más a aquellos con mayores necesidades económicas. Por su parte, la AUH es uniforme y las deducciones del impuesto a las ganancias crecen con el ingreso (hasta cierto nivel). Tratamos estos dos últimos casos por separado.

Eficiencia redistributiva en la AUH

El subsidio uniforme por hijo en la AUH desaprovecha la posibilidad de un mayor impacto sobre los grupos de pobreza extrema y, por lo tanto, tiene un efecto redistributivo y de alivio a la pobreza menor que el potencial. De acuerdo con información de la EPH, un hogar donde padre y madre tienen empleos informales en el percentil 80 de la distribución de ingresos laborales de los no registrados reúne más de \$30.000 por mes. Ese hogar enfrenta condiciones de cierta vulnerabilidad, pero mucho menos que otro hogar en el percentil 25 de esa distribución de ingresos, que consigue reunir menos de \$6.000 por mes. Bajo el actual esquema de la AUH, la asignación por hijo es la misma en ambos casos. La inequidad es aún más extrema si se compara un hogar de trabajadores no registrados de ingresos medio/altos (que pese a ganar más que el salario mínimo, en la práctica pueden beneficiarse de la AUH) con el de un hogar de desempleados.

El Cuadro 2.6 es una estimación del porcentaje de perceptores por tramo de ingreso del hogar por fuentes laborales. El 40% de los niños potenciales destinatarios de la AUH proviene de hogares en los que el ingreso laboral no pasa de \$5.000 mensuales (alrededor de la mitad en hogares sin ingresos laborales declarados), mientras que un 28% está en el tramo de \$5.000 a \$10.000 mensuales. Casi un 14% de los destinatarios vive en hogares con ingresos laborales superiores a los \$15.000.

CUADRO 2.6

Porcentaje de destinatarios por tramo de ingreso familiar laboral

	NÚMERO	%
0 a 5.000	1.925.580	40,2
5.000 a 10.000	1.282.635	28,1
10.000 a 15.000	825.965	18,0
15.000 a 20.000	414.141	8,0
Mas de 20.000	287.871	5,7
	4.736.192	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH e información administrativa.

Bajo la perspectiva de derechos, el beneficio universal e igual para todos tiene sentido. Bajo la perspectiva distributiva, en cambio, es conveniente un esquema diferencial, con montos crecientes en el grado de vulnerabilidad del hogar. Este esquema diferencial podría constar de un piso universal asegurado para todos y un plus focalizado en la población vulnerable que crezca en función de algún indicador de privaciones, como se discute más adelante.

El Cuadro 2.7 muestra un indicador del grado de focalización del gasto en la AUH¹⁷. De acuerdo con este criterio, la focalización en la población más pobre se ha mantenido aproximadamente constante desde los comienzos del programa. La focalización del gasto puede provenir de dos canales: una concentración de los participantes del programa entre los más pobres, o una concentración de los subsidios entre los participantes más pobres. En la jerga académica se conocen ambos canales como eficiencia de focalización y eficiencia redistributiva (Coady y Skoufias, 2004). Por ejemplo, el gasto en un programa universal puede estar muy focalizado si, a pesar de que todos participan (nula eficiencia de focalización), los más pobres reciben montos mucho más altos que los más ricos (alta eficiencia redistributiva). El Cuadro 2.7 indica que la eficiencia redistributiva de la AUH es muy baja, ya que aporta apenas 7% al grado de focalización total del programa.

17. Técnicamente, es la característica distributiva con ponderadores iguales a la utilidad marginal social del ingreso, calculados sobre una distribución de bienestar social Bergson-Samuelson de elasticidad de sustitución constante, con parámetro 1 (véase Gasparini et al., 2013).

CUADRO 2.7

Grado de focalización y eficiencia redistributiva de la AUH

	Grado de	Eficiencia de	
	focalización	focalización	redistribución
2010-I	1,5	1,4	0,1
2010-II	1,5	1,5	0,1
2011-I	1,5	1,5	0,1
2011-II	1,5	1,5	0,1
2012-I	1,6	1,5	0,1
2012-II	1,6	1,5	0,1
2013-I	1,6	1,5	0,1
2013-II	1,5	1,4	0,1
2014-I	1,5	1,4	0,1
2014-II	1,5	1,4	0,1

El impuesto a las ganancias

Por su diseño, las deducciones del impuesto a las ganancias pueden ser plenamente aprovechadas solo por contribuyentes que superen un determinado valor de ingreso imponible. Así, mientras que un trabajador autónomo que gana \$20.000 al mes obtiene una deducción equivalente a aproximadamente \$400 por hijo, el valor asciende a \$580 para alguien con un ingreso de \$30.000 o mayor. Esta estructura pro-rica (beneficios crecientes en el ingreso) es difícilmente justificable desde el punto de vista de la equidad y debería ser revisada.

Heterogeneidad regional e impacto distributivo

Tanto las AF de asalariados como la AUH contemplan beneficios diferenciales según la zona geográfica del trabajador. En particular, los beneficios son mayores en la Patagonia. Estas diferencias no se aplican en el régimen de AF para monotributistas ni en las deducciones de ganancias. El argumento detrás de las diferencias en AF y AUH es el mayor costo de vida en las áreas beneficiadas. El Cuadro 2.8 sugiere que estas diferencias parecen inapropiadas, en particular en el caso de las AF. Los trabajadores formales de las áreas favorecidas tienen salarios más altos que más que compensan las eventuales diferencias de precios. Las diferencias en los valores promedio de las AF en algunos casos duplican los valores nacionales, lo que difícilmente pueda justificarse con argumentos distributivos. Un trabajador formal en Santa Cruz gana en promedio un 30% más que en el resto del país y recibe por hijo una asignación que es más del doble que la nacional. Naturalmente, pueden esgrimirse otras razones que justifiquen estas diferencias (por ej., poblamiento de la Patagonia), pero son difíciles de sostener desde el punto de vista de la equidad horizontal y vertical.

CUADRO 2.8

Ingreso laboral familiar y subsidios por menor

Asignaciones familiares

	INGRESO LABORAL (\$)	AF (\$)
General	17.944	898
Zona 1	17.701	1.004
Zona 2	22.898	1.701
Zona 4	23.236	1.835

AUH

	INGRESO LABORAL (\$)	AF (\$)
General	7.845	1.103
Zona 1	8.111	1.434

2.3. Incentivos

El actual sistema de protección a la niñez, en parte apoyado sobre el pilar de la AUH, podría generar algunos desincentivos en el mercado laboral. En esta sección discutimos los dos principales: sobre el trabajo formal y sobre el empleo.

Antes de analizar estos efectos, es importante puntualizar que la AUH potencialmente tiene también efectos positivos sobre el mercado laboral. Por ejemplo, la presencia del beneficio puede contribuir a elevar los salarios de mercado de los trabajadores menos protegidos (Matarazzo Suplicy, 2002) y contribuir por esta vía a la reducción de la pobreza. Sin desconocer estos potenciales efectos positivos, esta sección se concentra en los desincentivos laborales, con el objeto de contribuir al debate para fortalecer el sistema de protección social, mejorando su diseño.

Informalidad

La extensión de las asignaciones a los desempleados y trabajadores informales puede constituir un desincentivo a la formalización¹⁸. La presencia del programa puede reducir el beneficio relativo de la formalidad y disminuir el poder de negociación de trabajadores asalariados informales. Un par de ejemplos pueden ilustrar el punto. Supóngase inicialmente una situación sin AUH, en la que un trabajador asalariado informal con tres hijos, cuyo salario es \$8.000, presiona a su empleador por formalizarse. Si lo logra, su salario aumentaría

18. Existe una extensa literatura teórica que estudia la posibilidad de estos efectos (Galiani y Weinschelbaum, 2012). En particular, Santiago Levy, principal propulsor de los programas de transferencias condicionadas en México y el resto de la región, advierte sobre la relevancia de estos efectos de desincentivos (Levy, 2008; Antón et al., 2012).

a \$11.309, al sumar \$3.309 de asignaciones familiares (ignorando otras complicaciones de otros beneficios e impuestos). La aparición de la AUH cambia el escenario de negociación, ya que, si la relación laboral no se formaliza, el trabajador obtendrá también un total de \$11.309. Puede que aún, pese a esta situación, el trabajador insista con la presión por formalizarse, ya que un trabajo formal otorga otros beneficios sociales y laborales más allá de las asignaciones, pero esta presión ya no será con la misma intensidad. El empleador sabe que el poder de negociación del empleado en la discusión por formalización se ha debilitado, por lo que posiblemente tenga más capacidad para dilatar la discusión en el tiempo.

El efecto de desincentivo a la formalización puede existir en teoría, pero ser en la práctica irrelevante: solo la evidencia empírica puede determinar su importancia cuantitativa. Desafortunadamente, aún no existen muchos estudios que permitan llegar a resultados concluyentes, dada la escasez de información puesta a disposición del público y los pocos esfuerzos desde el Estado por investigar estas cuestiones.

En un estudio realizado desde el anterior gobierno, Kliksberg y Novacovsky (2015) utilizan técnicas de *matching* y no encuentran efectos negativos sobre la formalidad laboral. El estudio, sin embargo, no controla por la evolución de la informalidad entre el grupo destinatario y el no destinatario antes de la política, por lo que las conclusiones son débiles. Para aliviar este problema, Garganta y Gasparini (2015) utilizan una estrategia de diferencias dobles e intención al tratamiento, con microdatos de la EPH. Esta metodología consiste en comparar los resultados (por ej., niveles de formalización laboral) de individuos elegibles como destinatarios del programa con los resultados de individuos no elegibles a lo largo del tiempo, antes y después de la implementación de la AUH. Los autores encuentran que, mientras que la formalización (tasa de entrada a empleos registrados) de ambos grupos (elegibles y no-elegibles) sigue un sendero casi idéntico antes de 2009, los patrones divergen significativamente desde fines de ese año. En particular, mientras que la formalización de los trabajadores pobres no elegibles (sin hijos) se acelera con la recuperación económica pos-2009, la tasa de formalización de los elegibles (con hijos) permanece estancada. El impacto encontrado es relativamente grande: la probabilidad de formalización de los elegibles al programa se reduce alrededor del 33% respecto de lo que hubiera ocurrido en ausencia del programa¹⁹.

Un resultado interesante es que los autores no encuentran evidencia que sugiera que el programa alienta a los trabajadores registrados a volverse informales, o que el programa posibilita a los empresarios a "informalizar" a algunos de sus empleados asalariados formales. El efecto encontrado es entonces asimétrico, posiblemente debido a costos de ajuste y transacción en un marco de incertidumbre.

Empleo y horas trabajadas

Como otros programas de transferencias, la AUH podría en algunos casos generar algún desincentivo a la búsqueda laboral, en especial en las mujeres (CEPAL, 2012).

19. El análisis por grupos refuerza la interpretación de los resultados. Por ejemplo, los desincentivos a la formalización son fuertes para aquellos trabajadores informales con hijos pequeños, que pueden beneficiarse de la AUH durante muchos años más, pero débiles para aquellos con hijos en edad cercana al límite de 18 años establecido por el programa. Adicionalmente, los desincentivos están presentes para los trabajadores secundarios (típicamente mujeres o jóvenes) en hogares donde el jefe sigue siendo informal, pero desaparecen para aquellos donde el jefe se formaliza.

Las madres son típicamente las receptoras del subsidio, y las que mayoritariamente se encargan de hacer cumplir las condicionalidades impuestas por el programa, en términos de educación y salud de sus hijos. El ingreso extra para el hogar proveniente de la AUH podría ser visto como una entrada provista por la madre y, en consecuencia, contribuir a eximirla de salir al mercado laboral en búsqueda de otros ingresos. Aun en el caso en que no se dé esta percepción, el ingreso adicional generado por la AUH alivia la situación económica del hogar y puede motivar a alguno de sus miembros a no salir con urgencia al mercado laboral: esta reacción a una mejora económica es más usual entre las mujeres²⁰. En contraste, existen algunos argumentos que implican un efecto en dirección contraria: el aumento del ingreso generado por las asignaciones podría ser utilizado para financiar los costos de búsqueda o de entrada al mercado laboral. Por ejemplo, el ingreso extra podría solventar el pago de cuidado externo de niños o adultos mayores con problemas de salud, que facilitarían la salida laboral de la mujer.

La evidencia empírica sobre este punto aún no es clara. Mientras que varios autores no encuentran efectos significativos de los programas de transferencias sobre la oferta laboral (Alzúa, Cruces y Ripani, 2009; Parker y Skoufias, 2000; Galasso, 2006; Skoufias and Di Maro, 2008; Skoufias et al., 2008), otros obtienen resultados variados que dependen de la magnitud del beneficio y tipo de programa (Ferro y Nicollela, 2007; Cavalcanti y Correa, 2010; Teixeira y Oliveira, 2009; Bosch and Manacorda, 2012; Franz et al., 2011; Lemieux y Milligan, 2004). En la Argentina existen estudios que sugieren la inexistencia de estos efectos (Kliksberg y Novacovsky, 2015; Maurizio, 2014) y otros que encuentran efectos significativos (Boffi, 2013; Garganta et al., 2015). En particular, Garganta et al. (2015) encuentran que la AUH implicaría una cierta reducción en la entrada de mujeres de baja educación al mercado laboral y en el número de horas trabajadas. El efecto no resulta muy grande (2 puntos porcentuales), está restringido a algunos grupos específicos (mujeres en pareja, de baja educación, con marido/pareja empleado) y no es significativo en el caso de los hombres.

Es importante puntualizar que estos efectos no tienen una interpretación normativa obvia. El desaliento a la participación laboral femenina puede ser evaluado como un retroceso en términos del empoderamiento de la mujer y la equidad de género, pero puede también ser visto como el resultado del aprovechamiento de la oportunidad que la AUH genera en mujeres vulnerables de evitar trabajos de mala calidad y salarios bajos, para dedicar ese tiempo al cuidado de sus hijos o a la búsqueda de mejores oportunidades de empleo. Solo la obtención de más evidencia empírica puede echar luz sobre estos efectos, y sus implicancias de bienestar.

Si la evidencia más firme finalmente sugiere un desaliento laboral que se juzga en parte negativo, es importante arbitrar mecanismos para aliviar esos desincentivos. Por ejemplo, motivados por este potencial problema, algunos países de la región incorporan esquemas de incremento temporal del beneficio ante la capacitación, búsqueda activa de empleo, o nuevo empleo de la madre (IDESA 2015).

20. Técnicamente, la elasticidad-ingreso de la oferta laboral es mayor (en valor absoluto) entre las mujeres.

2.4. La protección a la niñez en América Latina

Todos los países de América Latina tienen programas destinados a la protección social de la población con niños. Si bien los programas difieren en muchas de sus características, comparten un conjunto básico de elementos. Se trata de programas que otorgan beneficios monetarios mensuales a familias identificadas como vulnerables, típicamente con niños, y exigen un conjunto de condicionalidades vinculadas con la escolarización, la vacunación y el control de salud de los menores. El Apéndice resume algunas características de los programas principales en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

De la comparación de estos programas surgen algunos elementos importantes para la discusión de este informe.

1. Los programas implementados por los países de América Latina tienen un diseño más trabajado, en comparación con la AUH argentina, cuya estructura es muy simple. Esto sugiere que existe margen para avanzar en un programa (o un sistema de protección a la niñez) que incorpore complejidades en búsqueda de mayor eficiencia y poder redistributivo, y menores desincentivos en el mercado laboral.
2. Los programas latinoamericanos tienen en general componentes que se van sumando a una prestación básica, lo que permite una atención focalizada en grupos de mayor vulnerabilidad.
3. Ningún programa en América Latina está focalizado solo en el estatus laboral (registrado o no) de la población. En su mayoría la entrada al programa (y en algunos casos el monto) se determina sobre la base de una ficha social destinada a captar el grado de vulnerabilidad del hogar.
4. Los países de la región aún no tienen sistemas integrados de protección social a la niñez; en general mantienen un sistema separado para los trabajadores registrados y el resto. En la próxima sección se argumenta sobre las ventajas de que la Argentina avance en la dirección de un sistema integrado.

HACIA UN SISTEMA INTEGRADO

El sistema actual de protección a la niñez en Argentina se encuentra segmentado, lo que genera un conjunto de problemas discutidos en la sección anterior. En esta sección se esboza una propuesta de integración (3.1), se discuten sus ventajas sobre la situación actual (3.2) y se tratan algunos temas puntuales sobre el diseño y la implementación (3.3).

3.1. Un sistema integrado

Dados los argumentos de la sección anterior, se cree conveniente explorar la posibilidad de consolidar los distintos subsistemas de protección social a la niñez bajo un único sistema integrado (en adelante, SI). Este esquema implica la conformación de un sistema único de asignaciones a la niñez, administrado por el mismo organismo nacional con derechos, reglas y mecanismos semejantes para toda la población. Este esquema integrado absorbería las funciones que hoy le caben a la AUH, a otros programas no contributivos de transferencias monetarias dirigidos a la niñez, a las asignaciones familiares de trabajadores formales (nacionales y provinciales) y a las deducciones por cargas familiares en el impuesto a las ganancias.

Bajo el esquema integrado, cada niño o joven argentino tendría derecho a un beneficio monetario, sujeto a un conjunto de condiciones, corresponsabilidades, reglas y procedimientos comunes. Si bien la normativa sería común a todos, el beneficio concreto que reciba cada niño será condicional a sus medios económicos (sujeto a la posibilidad estatal de verificarlos).

En particular, se sugiere un sistema progresivo, que se construya a partir de un beneficio mensual básico por niño menor de 18 años. Esa asignación básica se podrá ampliar con componentes adicionales en función de un indicador de vulnerabilidad construido a partir de una ficha social. A su vez, el monto básico se irá reduciendo de acuerdo con el ingreso comprobable de los padres, ya sea de los registros del empleo formal, de las declaraciones de trabajadores independientes en monotributo o ganancias, o de acuerdo con evidencia de ausencia de vulnerabilidad en padres no registrados. Se prevé que el beneficio sea nulo durante el tiempo en que los registros indiquen una situación económica holgada.

El SI debería estar administrado por la ANSES, entidad que ha desarrollado exitosamente la gestión de la AUH y las AF, pero su diseño, evaluación y monitoreo deberían estar en manos de un organismo supraministerial, posiblemente en la órbita de Jefatura de Gabinete, que involucre la opinión de diversos ministerios del área social (Desarrollo Social, Economía, Educación, Salud).

Los elementos específicos de un SI naturalmente deberían ser discutidos en detalle. En la próxima sección, planteamos algunas opciones simples y estimamos los costos fiscales y el potencial impacto sobre la pobreza y la desigualdad.

3.2. Las ventajas de la integración

Como se mencionó, en la última década el sistema de protección social a la niñez fue dando pasos relevantes hacia la integración. La implementación de la AUH, la reciente extensión del beneficio a monotributistas o la igualación de los beneficios

máximos de la AUH y las AF son los principales ejemplos. La implementación de un único sistema integrado no constituye entonces una transformación profunda del sistema de protección a la niñez, sino más bien el paso final al proceso de consolidación. Ese paso, sin embargo, no debe subestimarse, ya que implica una considerable mejora en el diseño de política pública, con beneficios redistributivos y de incentivos, y requiere significativos esfuerzos en términos de diseño y gestión.

Un SI implicaría avances claros en términos del ordenamiento de la protección a la niñez, ya que la coexistencia de varios subsistemas genera superposiciones, filtraciones, duplicaciones de costos, desincentivos laborales y situaciones de inequidad horizontal y vertical.

En principio, un único sistema genera ganancias de eficiencia en la administración. Si bien hoy ANSES concentra buena parte de la gestión (AUH más AF nacionales), hay varios componentes que actualmente requieren una administración separada, con la consiguiente duplicación de costos (AFIP con las deducciones de ganancias, gobiernos provinciales con AF del sector público local, administraciones de otros programas de transferencias no contributivos).

La multiplicidad de "ventanas" aumenta la probabilidad de filtraciones, duplicaciones de beneficios y beneficios indebidos (errores de inclusión), que, con un sistema de protección integrado con una única base de datos de todos los menores del país, se minimizarían. De la misma forma, el manejar un padrón único permite con más facilidad identificar errores de exclusión, es decir, niños vulnerables no cubiertos por ningún sistema.

La unificación del sistema requiere una base de datos nacional que cubra a todos los niños del país. En la actualidad ANSES administra una base amplia, a la que deberían aportar información la AFIP, todos los gobiernos locales y todos los organismos nacionales que administran programas sociales diversos. Adicionalmente, implementar los componentes adicionales por vulnerabilidad extrema requiere adicionar a esa base una ficha social con información de cada hogar vulnerable con menores a cargo. Esa ficha no puede ser implementada por ANSES, sino por un organismo más vinculado con la política social y debe contar con el apoyo de los gobiernos locales. Esa base de datos nacional, unificada, actualizada y rica en información social sería un instrumento de mucha utilidad para cualquier iniciativa de política social.

Un único SI aumentaría la transparencia en la estructura de los beneficios, dejando en claro quiénes reciben y cuánto, y bajo qué criterio. En particular, el SI eliminaría el subsidio oculto en las deducciones de ganancias. Un sistema único permitiría una estimación más clara del efecto redistributivo del sistema de protección a la niñez, que hoy requiere combinar varias fuentes de información diversas de difícil acceso y estimar subsidios implícitos en mecanismos complicados.

Un sistema integrado alivia las situaciones de inequidad horizontal ilustradas en la sección anterior, donde conviven subsidios distintos para hogares en situación económica semejante (Figura 2.2).

El sistema integrado también contribuye a evitar situaciones de inequidad vertical, en las que hogares con mayor capacidad económica reciben subsidios más altos, tal como ocurre en algunos casos en la actualidad, donde el Estado transfiere indirectamente más recursos a los que deducen del impuesto a las ganancias que a algunos que reciben Asignaciones Familiares.

La unificación en un SI aumenta la visibilidad del esfuerzo estatal en protección a la niñez, hoy relativamente oculto en el caso de las asignaciones formales y más aún en el caso de las deducciones en el impuesto a las ganancias.

La consolidación de la protección en un único sistema reduce (aunque no elimina) los desincentivos a la informalidad, de acuerdo con los argumentos discutidos en la sección anterior y que se amplían en la sección 5. Un sistema integrado reduce los miedos a cambiar de estatus laboral y la generación de alguna discontinuidad en el beneficio.

Además, bajo la misma órbita de decisión y gestión, un SI brinda un instrumento flexible para ir modificando la política social, en contraste con la necesidad actual de realizar modificaciones en subsistemas diferentes, con restricciones variadas y en la órbita de organismos cuya función no es la del diseño de política social (ANSES, AFIP).

3.3. Algunos puntos adicionales

En esta sección se tratan brevemente algunos puntos que es necesario definir en el proceso de integración de los sistemas.

Límite de edad

La deducción del impuesto a las ganancias se aplica actualmente hasta jóvenes de 24 años, mientras que las asignaciones familiares cubren hasta los 18 años. Esta divergencia debería desaparecer al homogeneizarse el sistema.

Límite de hijos

Mientras que la AUH se aplica a cinco hijos, tanto las AF como las deducciones de ganancias no tienen límites por número de hijos. El sistema integrado debería unificar esos criterios: o bien extender el límite de cinco a todo el sistema, o eliminar el límite para todos, o establecer algún mecanismo común decreciente en el número de hijos.

Heterogeneidades regionales

Tanto la AUH como las AF contemplan heterogeneidades regionales. Como se comentó en la sección anterior, estas diferencias regionales no coinciden entre subsistemas, creando problemas de inequidades e incentivos negativos. Por definición, las diferencias regionales entre subsistemas desaparecerían en un sistema integrado, aunque podrían persistir las heterogeneidades regionales en los subsidios. La reformulación del sistema de protección a la niñez en un único sistema es una buena oportunidad para discutir la razonabilidad de las diferencias regionales en los beneficios.

Otros subsidios nacionales

Sería deseable que el sistema integrado absorba otros programas de protección semejantes de nivel nacional. Un caso es el de la pensión no contributiva a madres de siete o más hijos, que podría integrarse al sistema unificado.

Subsidios locales

En un sistema de gobierno federal como el argentino, es posible que las distintas jurisdicciones establezcan sistemas de protección social diferentes. Existen, sin embargo, varias razones vinculadas con la eficiencia y la equidad que justifican poner en cabeza del gobierno nacional la política asistencial y redistributiva. Es deseable entonces que los gobiernos locales acompañen una propuesta de integración del sistema de protección a la niñez bajo un mismo marco y administración. En la práctica esto implicaría la incorporación de los sistemas de AF de los gobiernos provinciales al régimen nacional y la integración de los programas locales de ayuda a población vulnerable basados en la niñez al sistema nacional²¹.

Condicionalidades

La consolidación del sistema de protección en un único programa requiere unificar las corresponsabilidades. Como se mencionó, actualmente, mientras que la AUH requiere condicionalidades en educación y salud con retenciones por incumplimiento y la amenaza cierta de perder todos los beneficios, los requisitos son más laxos en las AF e inexistentes en las deducciones de ganancias.

Una de las condicionalidades a homogeneizar en un sistema integrado corresponde a la escolarización en escuelas privadas: mientras que el sector de gestión escolar (privado o público) no afecta la percepción del beneficio en AF o ganancias, el asistir a escuelas privadas no totalmente subvencionadas inhabilita la percepción de la AUH. Este tratamiento asimétrico debería desaparecer en un sistema integrado (ver discusión sobre este punto en la próxima sección).

21. Por ejemplo, el programa Ciudadanía Porteña de la CABA está avanzando en esa dirección.

4.

HACIA UN SISTEMA MÁS PROGRESIVO

En esta sección discutimos algunas alternativas de un sistema integrado de protección a la niñez más progresivo, con mayor potencial redistributivo que el actual.

Con el objeto de cuantificar los costos y el impacto de cada esquema, realizamos ejercicios de simulación basados en los microdatos de la EPH del primer semestre de 2015, expandida al total nacional, extrapolando los valores a septiembre de 2016 y ajustando los ingresos por el problema de la subdeclaración. Si bien se realizó el ejercicio también utilizando la última EPH recientemente disponible de 2016, se prefiere priorizar en este documento los resultados obtenidos a partir de la encuesta 2015 por un problema de representatividad muestral (número de observaciones). La EPH disponible al momento de escribir este reporte es la del segundo trimestre de 2016 y contiene 45.767 observaciones con ingresos, mientras que la del primer semestre de 2015 incluye casi el triple: 120.173. Dada la naturaleza de nuestros ejercicios en los que dividimos a la población en muchos grupos, esta diferencia en el número de observaciones resulta importante. Los resultados con la EPH de 2016 son más volátiles y, por lo tanto, menos creíbles y útiles para las decisiones de política. Naturalmente, usar datos de 2015 implica sesgos por desactualización, pero se los juzga menos relevantes. La recomendación es repetir los cálculos cuando se disponga de la EPH del segundo semestre de 2016.

Los detalles de las microsimulaciones se explican en el Anexo. Es importante puntualizar que los efectos estimados son solo aproximados, ya que no toda la información necesaria para calcularlos con más precisión está disponible. Adicionalmente, ciertos insumos de las simulaciones presentan falencias que pueden generar sesgos en las estimaciones (por ej., subdeclaración en la EPH). Si se decidiera implementar un esquema unificado de asignaciones, el gobierno debería tomarse un tiempo prudential para estudiar el costo preciso de cada alternativa e involucrar en el esfuerzo a los distintos actores (por ej. AFIP, ANSES, gobiernos locales, Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC–).

El Cuadro 4.1 resume los principales resultados en términos de costos y de impacto sobre la pobreza y la desigualdad de distintas alternativas²². La primera columna indica los valores actuales de las principales variables sociales: indigencia, pobreza y desigualdad. Para el caso de indigencia y pobreza utilizamos tres indicadores alternativos, calculados para el total de la población y para el grupo de menores de 18 años. La tasa de pobreza estimada para septiembre de 2016 es 30,6 y la de indigencia, de 5,9²³. Utilizamos estos valores como puntos de referencia (*benchmark*)²⁴.

Como se discutió en la sección anterior, el sistema actual aún no cubre a una proporción de la población. Sin embargo, hoy la gran mayoría de los que no reciben cobertura tienen el derecho de hacerlo: hace falta un mayor esfuerzo estatal y posiblemente más tiempo para que el sistema se expanda a su tamaño potencial. Si a

22. El Cuadro 4.2 en el Anexo muestra los resultados obtenidos sobre la base de la EPH del segundo trimestre de 2016.

23. Esta es la tasa que surge de ajustar los ingresos de la EPH 2015 por Índice de Precios al Consumidor (IPC) hasta septiembre de 2016 y contrastarlos con las líneas oficiales de pobreza para ese mes. En la realidad, es posible que la pobreza sea algo más alta. De hecho, en el segundo trimestre de 2016 el INDEC reportó un valor de 32,2 (ver cuadro 4.2). Como explicamos, preferimos pagar el costo de la desactualización para obtener resultados más robustos, dado el escaso número de observaciones de la EPH 2016 disponible.

24. Más allá de la desactualización comentada en el punto anterior, es posible que la pobreza sea en la realidad más baja que ese *benchmark*, dado que los ingresos en la EPH están subestimados. Para los cálculos de los Cuadros 4.1 y 4.2 preferimos no usar ingresos ajustados por subdeclaración, con el objeto de obtener tasas de pobreza semejantes a las que hoy se utilizan en las discusiones económicas y políticas en la Argentina.

esto se le suman pequeñas modificaciones reglamentarias en los subsistemas, toda la población de menores podría quedar cubierta en el futuro cercano. La segunda columna del Cuadro 4.1 parte de ese escenario, que consideramos probable en poco tiempo. Las estimaciones de esa columna incluyen otro supuesto: que todos los hogares que reciben la ayuda social en términos de asignaciones o deducción por impuesto a las ganancias reportan efectivamente ese beneficio dentro de sus ingresos. En ese escenario de expansión del sistema actual y declaración veraz, se estima que la pobreza caería 7% (a 28,5) y la indigencia se reduciría 43% (a 3,4)²⁵.

La tercera columna del Cuadro 4.1 ayuda a comprender la magnitud del impacto del sistema actual de protección a la niñez: si este no existiera en ninguna de sus formas (AUH, AF y deducciones en ganancias), la tasa de incidencia de la pobreza ascendería a 33,8. El sistema de protección a la niñez en su extensión potencial reduciría la tasa de incidencia de la pobreza en 5,2 puntos, o alrededor de 18%. El impacto sobre la indigencia es en términos relativos mucho más grande, ya que el sistema de protección implicaría una caída de 8,7 a 3,4 (156%).

Es importante hacer un punto sobre la medición de la pobreza. La tasa de pobreza (o indigencia) mide solo el porcentaje de personas con carencias, pero no la severidad de las mismas. En particular, si un programa de asistencia monetaria a la niñez como el de las asignaciones, aumenta el ingreso disponible del hogar, pero sin que este supere la línea de pobreza, su impacto sobre la tasa de incidencia de la pobreza será nulo. Esto constituye claramente una subestimación de los efectos de la política. Por esa razón, en este trabajo preferimos sumar al análisis otros indicadores de pobreza que evitan el problema anterior. En particular, el Cuadro 4.1 muestra los indicadores de brecha de la pobreza (o FGT(1)) y de intensidad de la pobreza (o FGT(2)).

Mientras que el sistema de protección a la niñez reduce 18% la tasa de incidencia, el impacto sobre los otros indicadores es superior: 55% sobre la brecha de pobreza y 91% sobre el indicador de severidad. El impacto es aún mayor si nos concentramos en la población de menores de 18 años: 70% sobre la brecha y 125% sobre la intensidad.

CUADRO 4.1

Impacto social y costos de alternativas de un sistema integrado de protección a la niñez

	Actual (EPH)	Potencial	Sin protección	ALTERNATIVAS							
				A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
Indigencia											
Total	5.9	3.4	8.7	3.5	3.4	3.0	2.8	2.8	2.5	2.5	2.1
Menores	9.7	4.5	14.9	4.7	4.5	3.9	3.4	3.3	2.9	2.9	2.1
Pobreza											
Total	30.6	28.5	33.8	28.0	28.6	27.7	27.8	27.8	28.0	27.0	26.8
Menores	45.2	41.5	50.3	40.6	41.8	40.2	40.2	40.1	40.7	38.5	37.9
Brecha pobreza											
Total	11.2	8.9	13.8	8.9	8.9	8.5	8.3	8.2	8.1	7.8	7.4
Menores	17.2	12.9	21.9	12.9	13.0	12.1	11.7	11.4	11.4	10.5	9.9
Intensidad pobreza											
Total	5.8	4.1	7.8	4.1	4.1	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.2
Menores	9.1	5.7	12.8	5.7	5.8	5.2	5.0	4.8	4.6	4.3	3.9
Desigualdad											
Ratio 10/1	15.7	12.7	19.6	12.9	12.9	12.4	12.2	12.1	11.7	11.7	11.2
Gini	41.1	39.7	43.0	39.7	39.8	39.4	39.3	39.3	39.2	39.0	38.8
Costo											
Miles de millones \$		150	0	177	135	150	150	150	150	161	162
% PIB		1.9	0.0	2.3	1.7	1.9	1.9	1.9	1.9	2.1	2.1

Nota: estimaciones propias (ver Anexo).

Actual (EPH): valores proyectados a septiembre de 2016 sobre la base de la EPH 2015. Potencial: cobertura universal del sistema actual fragmentado (y declaración veraz de los beneficios en la EPH). Sin protección: situación de ausencia de beneficios vinculados a la niñez. A1: subsidio universal uniforme. A2: subsidio progresivo, pero uniforme para los informales que implica un menor presupuesto que el de la situación potencial. A3: subsidio progresivo, pero uniforme para los informales, con presupuesto semejante al de la situación potencial. A4: subsidio progresivo, con componentes adicionales para informales focalizados según indicador sencillo de educación y vivienda. A5: subsidio progresivo, con componentes adicionales para informales focalizados según indicador basado en un modelo probit de pobreza. A6: subsidio progresivo, con componentes adicionales para informales focalizados según pobreza de ingreso. A7: semejante a 5, pero con mayor presupuesto, que implica componentes por vulnerabilidad más altos. A8: semejante a 7 pero con un esquema de beneficios más progresivo. Ver Anexo para más detalles.

En el resto de la sección consideramos algunas alternativas de integración del sistema de protección a la niñez y cuantificamos su impacto. Las comparaciones de las distintas alternativas se realizan contra la situación potencial (segunda columna) para contrastar mejor el impacto de un sistema integrado contra el sistema actual fragmentado, pero con cobertura total. Las comparaciones contra la real situación actual

(primera columna) no son tan genuinas, ya que involucran un elemento de naturaleza distinta, vinculado con la expansión del sistema a toda la población y no con la organización o estructura de ese sistema.

Subsidio universal uniforme a la niñez

Comenzamos por una alternativa ambiciosa, aunque poco probable: un subsidio universal uniforme a la niñez. La idea de subsidio universal uniforme se corresponde con una asignación idéntica para todos los niños y jóvenes, independientemente de su condición. Este esquema implica un ingreso mínimo garantizado para la niñez, en la que todo menor tiene derecho a recibir el mismo beneficio²⁶. Esta alternativa universal y uniforme es, sin embargo, muy costosa, comparada con la situación a la que converge el sistema actual. Un beneficio universal de \$1103 -el monto actual de la AUH y la categoría más baja de AF- para todos los niños del país implicaría un costo adicional (comparado con la situación potencial de la segunda columna) de alrededor de \$28.000 millones, es decir alrededor de 0,4% del PIB²⁷. Ese esfuerzo, además, tiene una productividad en términos de reducción de pobreza casi nula, ya que la uniformidad del subsidio implica aumentar la asignación mensual a quienes se ubican en categorías superiores de las AF y de ganancias. Según nuestras estimaciones, mientras que con el sistema actual expandido la tasa de pobreza sería de 28,5, un sistema universal uniforme la reduciría solo a 28. La brecha y la intensidad de la pobreza casi no se modificarían bajo esta alternativa. De hecho, la indigencia aumentaría ligeramente al homogeneizarse el sistema y reducirse el apoyo a quienes hoy reciben más de \$1.103 en áreas geográficas más vulnerables.

Un sistema integrado y progresivo

Una alternativa consiste en implementar un sistema integrado, en el que todo niño tenga derecho a una asignación, pero que esta sea decreciente en los medios económicos de su familia. La capacidad económica se debería chequear con información de ingresos en los asalariados del sector formal, monotributistas y responsables inscriptos en ganancias. La situación económica de los informales podría aproximarse mediante un sistema de ficha social, en caso de juzgarse administrativamente viable (ver siguiente sección).

El sistema básico podría ser muy sencillo: un valor por hijo condicional al ingreso (efectivo o estimado) del grupo familiar. Formalmente,

$$\begin{aligned} \text{si } Y_i < Y_m; & \quad a_i = a_b \\ \text{si } Y_m < Y_i < Y_M; & \quad a_i = a_b - b (Y_i - Y_m) \text{ con } b = \frac{a_b}{Y_M - Y_m} \\ \text{si } Y_i > Y_M; & \quad a_i = 0 \end{aligned}$$

26. Ver antecedentes en Barbeito y Lo Vuolo (2009).

27. Se recuerda que se llama situación "actual" a aquella a la cual se espera que converja el esquema corriente, cubriendo a toda la población hoy todavía excluida.

donde a_i es la asignación que le corresponde al niño o joven i e Y_i es el ingreso de su grupo familiar. El esquema depende de tres parámetros, a_b , Y_m e Y_M . a_b es el valor básico que toma el beneficio para aquellos niños de familias cuyos ingresos no superan el ingreso mínimo Y_m . A partir de ese valor de ingreso, el beneficio cae linealmente hasta un ingreso máximo Y_M en el que desaparece.

El esquema es continuo: para ingresos diferentes, corresponden beneficios distintos (en el rango entre 0 y a_b). La continuidad del beneficio introduce una mínima complicación en la administración del sistema, pero evita saltos discretos en los montos del beneficio que generan inequidades horizontales (dos personas con prácticamente el mismo ingreso con asignaciones muy diferentes) y potenciales problemas de desincentivos al paso de categoría. Si se evalúa que un sistema categórico, en lugar de continuo, es preferible, la ecuación anterior se puede modificar fácilmente para incluir esa posibilidad. Los resultados que siguen cambian poco con esa alternativa. Nótese adicionalmente que este esquema simple implica una reducción lineal del beneficio. Podrían evaluarse reducciones con formas alternativas (por ej., cuadrática o loglineal). Estas opciones podrían implicar un impacto redistributivo más fuerte.

Administrativamente, puede no tener sentido liquidar asignaciones para un valor muy bajo, inferior a un límite a_m . En ese caso, se puede establecer un monto mínimo bajo el cual la asignación se hace nula.

$$a_i = 0 \text{ si } a_i < a_m$$

Los ingresos de los asalariados en el sector formal son fácilmente controlables a partir del SIPA y de hecho son utilizados para el sistema actual de AF. Los ingresos de los monotributistas son actualmente también usados por ese sistema, aunque solo la información por categoría de monotributo. No debería ser problema utilizar información sobre el valor de los ingresos facturados por esos trabajadores como insumo del sistema integrado de asignaciones. Finalmente, la información de AFIP sobre lo facturado por los responsables inscriptos serviría de base para calcular las asignaciones en ese grupo.

En contraste, el caso de los trabajadores informales plantea un problema informativo serio, ya que no es creíble que el Estado pueda auditar los ingresos de este grupo. Una alternativa es que el sistema otorgue el mismo beneficio, con independencia de la situación del trabajador informal. Como se discutió arriba, esto implica un tratamiento idéntico a hogares en grados de necesidad diferentes y en consecuencia una pérdida de eficiencia redistributiva.

La alternativa A2 del Cuadro 4.1 simula el impacto de un subsidio decreciente en el ingreso formal y fijo en el valor actual para los informales (\$1.112, que es el promedio considerando las heterogeneidades regionales). Los parámetros usados son $a_m=300$; $a_b=1103$; $Y_m=30.000$; $Y_M=15.120$, que coincide con dos veces el salario mínimo.

Comparado con la situación potencial (segunda columna del Cuadro 3.1), este esquema no tiene casi impacto sobre los indicadores sociales, pero implica un ahorro de costos significativo de 0,2 puntos del producto.

La alternativa 3 utiliza ese ahorro para elevar el valor de la asignación máxima en \$120 por hijo de manera uniforme. La tasa de pobreza cae en este caso 3% (de 28,5 a 27,7), la de indigencia 10%, mientras que la brecha de la pobreza se reduce 4% y la intensidad de la pobreza, 6%. Entre los menores la intensidad de la pobreza se reduce 8%.

Focalización del incremento

El ahorro proveniente de integrar el sistema puede repartirse de forma no uniforme para alcanzar un impacto redistributivo más grande. En esta sección evaluamos algunas alternativas sencillas de focalización del incremento. Básicamente, mediante diferentes métodos calculamos grupos de vulnerabilidad entre los hijos de trabajadores informales y sumamos al beneficio de la asignación un componente por vulnerabilidad. Analíticamente, si i es hijo de trabajadores no registrados en el grupo de vulnerabilidad v , recibirá $a_{iv} = a_b + c_v$, es decir el monto básico a_b más un adicional c_v , que depende del grado de vulnerabilidad. El esquema del sistema integrado se mantiene como en la sección anterior, con esta modificación para los trabajadores informales.

En la alternativa 4 del Cuadro 4.1 se construyen cuatro grupos de vulnerabilidad de manera sencilla, en función de solo dos variables: la educación de los padres y algunas pocas características de la vivienda relevadas en la EPH (ver Anexo). Se diseña un sistema simple con las características de los anteriores, donde se incluyen componentes adicionales c_v en valores crecientes según el grado de vulnerabilidad. En esta alternativa, con un presupuesto semejante al potencial de la columna 2, se alcanza un impacto sobre la pobreza y la desigualdad mayor. Por ejemplo, el indicador de intensidad de la pobreza cae 9% en toda la población y 13% en el grupo de menores. La tasa de indigencia se reduce 17% para el total de la población y 24% entre los menores.

La alternativa 5 construye las categorías de vulnerabilidad en función de estimaciones de pobreza basadas en un modelo *probit* (ver Anexo). En este caso, con el mismo presupuesto, se alcanza una caída de 3% en la tasa de pobreza, 8% de la brecha, 11% de la intensidad de la pobreza en la población total y 16% en el grupo de menores. La indigencia se reduce 19%.

En la alternativa 6 se asume la posibilidad de focalización precisa, asumiendo que se observan los ingresos de los hogares. Naturalmente, esta es una situación irreal, que sin embargo merece considerarse por dos razones. En la realidad, el gobierno puede construir una ficha social con más y mejor información que la usada en la alternativa 5 con datos de la EPH. En la práctica, el grado de focalización entonces es posiblemente intermedio entre las opciones 5 y 6. En segundo lugar, el uso del

ingreso *corriente* en la EPH hace que en esa encuesta se clasifiquen como pobres a personas de nivel de vida más alto, pero con ingresos transitoriamente bajos (por ej., un profesional con ingresos estacionales, o fluctuantes, o que esté pasando por un período de desempleo corto). En la realidad, una focalización en función de variables no monetarias puede ser más precisa que la focalización simulada con ingresos en la EPH. En ese sentido, la opción 6 quizá no se aleje de los resultados de una buena focalización con una ficha social ambiciosa. Los resultados de la alternativa 6 del Cuadro 4.1 indican que, en este caso hipotético, el sistema integrado y progresivo permite una caída de 2% en la tasa de pobreza, 9% en la brecha, 14% de la intensidad de la pobreza en la población total y 19% en el grupo de menores. La indigencia cae 27% en el total de la población y 37% entre los menores. La desigualdad medida por el Gini caería en este caso de 39,7 a 39,2, y la brecha entre los deciles extremos de 12,7 a 11,7.

En algunos casos, el impacto de esta focalización es grande, en particular sobre la indigencia y sobre el grupo de menores. En otros, en cambio, el impacto no es de gran magnitud, aunque está lejos de ser insignificante. La lucha contra la pobreza y la desigualdad debe incluir un amplio conjunto de iniciativas, que por sí solas hacen una contribución menor, pero que en conjunto pueden implicar una diferencia significativa.

Aumento de presupuesto

Los ejercicios anteriores asumen un presupuesto semejante al de la situación potencial, que implica \$150 mil millones, o 1,9 puntos del producto. Si ese presupuesto aumenta ligeramente a por ejemplo \$ 161 mil millones (2,1 puntos del producto) y ese incremento se dirige a aumentar los componentes por vulnerabilidad, el impacto sobre la pobreza y la desigualdad sería significativamente mayor. Los resultados de la columna A7 ilustran una posibilidad a partir de los grupos calculados en función de un modelo *probit*, pero incrementando el componente adicional a valores mayores por hijo (\$900, \$600 y \$300) según el grupo de vulnerabilidad. En este caso, la tasa de pobreza caería 5% respecto de la situación potencial, la brecha 13% y la intensidad 17%. La indigencia se reduciría 25% y la brecha entre los deciles 10 y 1 se acortaría más de un 8%.

Naturalmente, cuanto mayor sea el presupuesto asignado y mayor el grado de focalización, el impacto crecerá, pero es probable que se magnifiquen los efectos desincentivos asociados con el programa. Este *trade-off* no debería ser descuidado. Resultaría ideal experimentar con estructuras alternativas de componentes en diferentes jurisdicciones y evaluar sus posibles impactos sobre variables clave como la participación y la formalización laboral.

Mayor focalización

El sistema tiene la flexibilidad para hacerlo más o menos focalizado, de acuerdo con las preferencias sociales: por ejemplo, se puede hacer crecer el componente focalizado y decrecer el de la asignación generalizada universal y/o reducir el ingreso máximo a partir del cual se reciben asignaciones. La columna A8 muestra una de esas posibilidades (ver Anexo para más detalles). Con un presupuesto semejante al de la alternativa 7, bajo este esquema de mayor focalización la tasa de pobreza caería 6%, la brecha, 17% y la intensidad, 23%. Este último indicador se reduciría 32% en los menores. La indigencia bajaría 39% en toda la población y 53% entre los menores, mientras que la brecha entre deciles extremos caería 12%.

Naturalmente, se puede hacer el sistema todo lo focalizado que se pretenda, direccionando los recursos hacia los más necesitados y maximizando el potencial redistributivo. Esta alternativa, sin embargo, genera dos tensiones. Por un lado, como se señaló arriba, la focalización más fuerte en grupos de vulnerabilidad podría generar efectos de desincentivos que habría que estudiar con cuidado. En segundo lugar, la focalización atenta contra la conformación de un sistema de protección a la niñez ambicioso, que abarque amplios segmentos de la población, que, además tienen incorporadas las asignaciones como un derecho.

Ficha social

La focalización del monto del subsidio es costo-efectiva: las personas más vulnerables pueden recibir una transferencia mayor que con un programa uniforme con el mismo presupuesto. Focalizar, sin embargo, no es sencillo ya que implica poder (i) definir con precisión a la población objetivo, (ii) identificarla en la práctica y (iii) implementar un mecanismo que dirija mayores recursos a esa población. La dificultad en instrumentar mecanismos de focalización de subsidios genera errores de inclusión (fugas de recursos hacia población no objetivo) y de exclusión (población vulnerable que recibe un subsidio menor) y un conjunto de incentivos a comportamientos fraudulentos para acceder a los mayores beneficios del programa (fraude asistencial, clientelismo). Estos problemas son menores con una focalización "en el margen" (subsidio básico para todos y plus variable), como en la propuesta de las secciones anteriores.

La elección de un mecanismo de focalización depende de muchos factores; la capacidad de gestión es uno de los centrales. Si esta capacidad es alta, el gobierno puede recabar información sobre los potenciales destinatarios y aplicarla de manera efectiva para construir un índice de necesidades económicas de los hogares a partir del cual focalizar. Si, en cambio, la capacidad de gestión es escasa, es conveniente utilizar algún mecanismo sencillo de focalización categórica.

La experiencia reciente del país y de la región señala la posibilidad de incorporar dispositivos de focalización de mayor sofisticación, combinando elementos de aproximaciones de vulnerabilidad y tests de ingresos similares a otras experiencias de la

región, como la ficha CAS en Chile, el SISBEN de Colombia, el SELBEN en el Ecuador, o las asignaciones en el Uruguay.

La propuesta consiste en construir un indicador de vulnerabilidad en función de una ficha social construida con algunas variables básicas y asignar montos variables de las asignaciones del SI según el grado de vulnerabilidad. La construcción de indicadores de vulnerabilidad sobre la base de información captada en estas fichas sociales exige definir una serie de cuestiones metodológicas, pero se trata de una práctica relativamente estándar en muchos países de la región. La ficha social típicamente incluye información sobre características de la vivienda, bienes durables, conformación del hogar, educación, empleo y salud. Lo usual es construir el indicador utilizando técnicas estadísticas (por ej., análisis factorial) sobre la base de información obtenida en operativos nacionales de relevamiento de información que capten datos sobre ese conjunto de variables. Algunos aspectos que determinan la metodología de construcción del indicador de vulnerabilidad deben ser secretos, con el fin de minimizar efectos de desincentivos y manejo fraudulento de información.

El índice de vulnerabilidad puede captar heterogeneidades regionales. Al incluir la localización como un criterio adicional en un conjunto amplio de factores, se minimizan los errores de inclusión y exclusión del sistema actual, donde todos los que pertenecen a ciertas regiones, sean más o menos vulnerables, reciben una asignación mayor, y todos los que pertenecen a otra, más o menos vulnerables, reciben un valor diferente. El fuerte salto en el valor de la asignación producto de la localización del sistema actual se presta mucho más a las presiones de los gobiernos locales ante las autoridades de la política social y al clientelismo político.

El nuevo sistema puede utilizar información georreferenciada y definir áreas con un mayor grado de detalle. Por ejemplo, en lugar de que el monto de la asignación varíe por provincia, puede variar por áreas censales, según información de mapas de pobreza o información georreferenciada de precios de bienes o costos de servicios. Por ejemplo, la asignación puede ajustarse por lejanía al centro del área urbana cercana para compensar costos de transporte y tiempo más altos.

La asistencia a escuelas privadas puede ser un factor para considerar, pero debería evitarse un corte categórico como en la situación actual. La asistencia a escuelas privadas es un indicio más de capacidad de pago que reduce el índice de vulnerabilidad, pero dentro de un conjunto más amplio de indicadores. El indicador de vulnerabilidad construido a partir de la ficha social puede tener en cuenta el tipo de escuela a la que asiste el potencial destinatario (por ej., incorporando información del valor de la matrícula o el tipo de subvención estatal).

Existe al presente una vasta experiencia en la construcción e implementación de fichas sociales en varios países de la región. La construcción de un indicador de vulnerabilidad a partir del cual focalizar componentes del sistema integrado de protección a la niñez debe nutrirse de esa experiencia para minimizar errores.

Ficha social e ingresos formales

Por simplicidad, los esquemas discutidos implican una dicotomía para la determinación del nivel de vida de cada hogar: en los formales se utiliza el ingreso registrado y en los informales, una ficha social. Es posible establecer un sistema general de ficha social que abarque a toda la población. En ese esquema el ingreso formal es uno de los criterios a incluir en la determinación del grado de vulnerabilidad, pero no el único en el caso de los registrados. Si la ficha social funciona adecuadamente, este esquema de focalización podría incrementar el grado de eficiencia redistributiva del sistema.

Adicionalmente, un esquema de ficha social amplia ayudaría a aliviar los potenciales desincentivos a la formalidad del sistema actual. Bajo esa opción, si un trabajador se formaliza, ese cambio implica una modificación en uno solo de los ítems que conforman la ficha y, por ende, traería aparejado un cambio menor en el nivel de los beneficios recibidos.

Heterogeneidad por número de niños y edad

En todos los subsistemas actuales el beneficio implica el pago de un monto que es fijo por hijo, independientemente de su edad o del número de hermanos (con excepción de la AUH que se corta en más de cinco hijos).

Es posible evaluar alternativas en que el monto varíe por edad. En algunos sistemas de otros países el valor es mayor para hijos en edad escolar, considerando los costos asociados al estudio, y en algunos el monto crece para menores en edad de escolarización secundaria, considerando los costos de oportunidad de ese nivel educativo y las mayores tasas de deserción. En contraste, hay argumentos para fortalecer el subsidio a los niños más pequeños. Por ejemplo, Díaz Langou y Acuña (2016) proponen un valor más grande de la AUH para niños de 0 a 5 años, dado el fenómeno de infantilización de la pobreza (niveles más altos de pobreza en hogares con niños chicos). Dados estos argumentos encontrados, en el documento preferimos seguir asumiendo un subsidio independiente de la edad.

Lo mismo ocurre con el número de hijos en el hogar. Por un lado, existe evidencia sobre la existencia de economías de escala internas al hogar, que justificarían subsidios per cápita menores en hogares numerosos. Por ejemplo, el programa de asignaciones familiares en el Uruguay toma en cuenta este punto y define transferencias decrecientes en el número de hijos. Sin embargo, por otro lado, el número de niños es una variable muy correlacionada con el grado de pobreza del hogar, por lo que instrumentar subsidios decrecientes reduce el impacto redistributivo de la política. En función de estas razones en direcciones contrarias, preferimos continuar trabajando con beneficios fijos por hijo, independientemente del tamaño familiar.

Mecanismos de autoselección

Una alternativa para aumentar el grado de focalización del sistema de asistencia a la niñez es la de los mecanismos de autoselección que induzcan a personas no vulnerables a resignar el cobro de un monto mayor del subsidio (por ej., actividades comunitarias, publicación de la lista de perceptores, asistencia a talleres). Si los mecanismos que fomentan la autoselección funcionan, pueden justificarse por la disminución de los costos del programa y el aumento potencial del subsidio a las familias realmente vulnerables. El riesgo de clientelismo está presente en estas opciones.

HACIA UN SISTEMA CON MEJORES INCENTIVOS

Como se discutió en la sección 3, aunque la evidencia no es contundente, creemos que hay varias señales que advierten sobre un posible efecto del sistema de protección a la niñez sobre algunas decisiones vinculadas con el empleo y la fecundidad. Es claro que la existencia de estos desincentivos no pone en duda la relevancia de mantener (y expandir) este sistema, pero exige prestar especial cuidado a su diseño para tratar de minimizar sus potenciales efectos adversos.

Informalidad

La propuesta de unificación del sistema de protección favorece la atenuación de los desincentivos a la informalidad, aunque no los elimina totalmente²⁸. Son varios los elementos en la propuesta que suavizarían los desincentivos a la informalidad.

La unificación del sistema genera una idea de continuidad, que hoy no está presente. En el sistema actual la AUH y las AF son dos programas diferentes, con nombres diferentes, mecanismos de selección y de exclusión diferentes, "ventanillas" de atención diferentes y requisitos diferentes. Aun cuando los beneficios resulten semejantes, y el cambio entre un sistema y otro funcione de forma más o menos automática, la existencia de sistemas separados puede generar incertidumbre en los trabajadores, lo que puede implicar rigideces en sus decisiones laborales (en particular, rigideces frente a la formalización). La clave de estos argumentos es que el factor crucial no son solo los incentivos económicos reales que implica un conjunto de programas más o menos superpuestos, sino la percepción que las personas tengan de estos incentivos, de sus riesgos y continuidad en el tiempo, que a su vez depende de la información que tengan sobre los programas y sus características, y de la capacidad de comprensión y procesamiento de reglas complejas²⁹.

28. La forma más extrema de aliviar el potencial desincentivo a la formalidad es desligar la recepción del programa de la condición laboral. Una alternativa es reconstruir el sistema de seguridad social desvinculándolo completamente del mercado de trabajo, y eliminando en consecuencia las cargas tributarias laborales (Levy, 2008). Bajo este sistema las personas tienen beneficios sociales, entre ellas las asignaciones por hijo, con independencia de su estatus laboral. En este esquema la noción de informalidad pierde sentido. Un trabajo formal es semejante a uno informal, ya que no tiene atadas cargas laborales ni beneficios sociales. Estos beneficios son provistos por el Estado por otros mecanismos: por ejemplo, un impuesto a los ingresos o al consumo que financia beneficios universales. Este esquema requiere transformaciones, que, al menos en el mediano plazo, parecen políticamente inviables.

29. La discusión que sigue está tomada de Cruces y Gasparini (2015).

En primer lugar, debe destacarse la percepción de las personas de la estabilidad y de la previsibilidad de las reglas existentes. Aunque dos programas sean muy similares en el presente en términos paramétricos, esto no significa que lo serán en el futuro. Esta percepción se ve reforzada en el caso de la AUH y las AF por una serie de razones. Si los programas tuvieron diferencias significativas en el pasado, puede esperarse que vuelvan a divergir en el futuro. Si, por otro lado, las autoridades de aplicación o las instancias de decisión sobre su evolución difieren, los destinatarios potenciales pueden con toda razón percibir un riesgo en cuanto a la estabilidad de los programas y de sus reglas. Es probable que esto genere algún tipo de sesgo de *statu quo*: aunque el paso de un programa a otro no implica desde la restricción presupuestaria estática hoy un cambio sustancial, las posibles variaciones en el futuro pueden hacer a las personas reticentes al cambio de estado de participación. Un sistema unificado reforzaría la seguridad de las personas de que cambiar (por ejemplo, de empleo informal a empleo formal) no los afectará en cuanto al subsidio.

En segundo lugar, los costos de transacción de cambiar de un programa a otro pueden no ser menores cuando los programas tienen administraciones separadas (o, equivalentemente, pueden ser percibidos como grandes, aun cuando no lo son, limitando la movilidad entre programas). Uno de los principales (y menos documentados) beneficios de los programas de transferencia de ingresos proviene de aumentar el bienestar de las familias beneficiarias al proveer una sensación de seguridad por garantizar cierta estabilidad de flujos de ingresos y, con ello, un horizonte de planeamiento de los gastos del hogar (Mullainathan y Shafir, 2013). Cualquier amenaza a esta seguridad, por menor que sea (problemas en los trámites, etc.), puede constituir un importante desincentivo en el marco de programas supuestamente equivalentes, pero con administraciones diferentes.

En tercer lugar, las comparaciones de beneficios, condiciones y requisitos de los programas pueden resultar costosas, en especial cuando las reglas son complejas. Para los actuales destinatarios, la AUH es un beneficio tangible y presente, mientras que el derecho a AF en el empleo formal puede estar difuso en un paquete que incluye muchos ítems de beneficios y descuentos. La literatura existente documenta que las "fricciones de comparación" pueden ser grandes aun cuando los costos de adquirir información son pequeños (Kling et al., 2012), y también está ampliamente documentada la heterogeneidad en el conocimiento de las reglas sobre los programas sociales (Chetty y Sáez, 2013) y su difusión entre redes de individuos (relacionado con el punto anterior) (Chetty et al., 2013). Existen también estudios sobre la complejidad de las reglas de los programas sociales y sus efectos sobre la participación de la población en estos programas (Kleven y Kopczuk, 2011). Asimismo, las condiciones mismas de la pobreza y la inseguridad económica que padecen los potenciales destinatarios de los programas pueden llevarlos a tomar decisiones subóptimas dentro del conjunto de posibilidades que enfrentan, entre ellas los programas sociales (Mani et al., 2013 y Shah et al., 2012). De hecho, también existe amplia evidencia sobre bajos niveles de participación en programas que podrían generar claros beneficios³⁰.

30. En una revisión de la literatura sobre el tema, Currie (2004) señala que "Historically, economists have paid little attention to rules about eligibility, and virtually no attention to how these rules are enforced or made known to eligibles".

Por todas estas razones, resulta fundamental que el replanteo del sistema de protección social tome en cuenta la necesidad de fungir los programas existentes en un sistema único. Al proveer una "ventanilla única", un único conjunto de información (y de fuentes de información) para tomar decisiones, una mayor seguridad sobre la estabilidad futura (o por lo menos sobre la minimización de las diferencias entre distintas partes de los programas existentes), un nuevo sistema puede resultar más benéfico que la suma de las partes actuales, aun cuando estas en apariencia sean equivalentes. La continuidad de los beneficios entre diferentes estados (especialmente, la condición de empleo registrado) implica la remoción de barreras económicas reales (así como barreras de información, cognitivas e incluso sociales y emocionales) que pueden limitar innecesariamente el espectro de decisión de los individuos.

Hasta acá se discutió un cambio que ayudaría a aliviar el potencial desincentivo a la formalización de la AUH: la unificación del sistema de protección a la niñez. Un segundo elemento en ese sentido sería el de vincular los beneficios de ese sistema con un índice de vulnerabilidad construido a partir de una ficha social que incluya un número grande de criterios. Si bien esa ficha seguramente incluya variables laborales, la relevancia del estatus laboral formal/informal está diluida en un conjunto mucho más amplio de indicadores. A eso se suma el hecho que la conformación del índice debería ser secreta, lo que reduciría aún más los incentivos a modificar comportamientos laborales para obtener un beneficio adicional.

Un tercer elemento para considerar en el objetivo de reducir los desincentivos a la formalidad laboral es incorporar en el sistema integrado componentes temporarios para fomentar la formalización, ya sea generales o focalizados en ciertos grupos (por ej., mujeres que retornan al mercado de trabajo después de la maternidad, o quienes no hayan tenido nunca un empleo registrado). El sistema podría contemplar un beneficio adicional si el trabajador se formaliza. Ese beneficio puede ser por fuera o por dentro del sistema integrado de protección a la niñez. Si se lo incorpora a este sistema, una opción sería incluir un componente de estímulo a obtener un empleo formal (un "beneficio transitorio de estímulo a la formalización"). Este beneficio implica asegurarle la asignación por hijo por uno o dos años con el mismo monto y luego reducirlo progresivamente hasta el correspondiente a su nuevo estatus laboral. Si durante ese tiempo la relación formal se interrumpe, el trabajador vuelve a su beneficio original. Si al tiempo el trabajador obtiene un nuevo empleo formal, retomaría los beneficios del subsidio transitorio, hasta que el tiempo establecido de vigencia se agote. Este subsidio transitorio podría ser condicional al salario obtenido en el sector formal. No solo un subsidio extra a quien consigue un empleo formal de salario medio/alto sería inequitativo, sino que el desincentivo que potencialmente genera el subsidio a la niñez para estos casos es probablemente muy bajo o inexistente.

Esta propuesta de beneficio temporario tiene al menos dos limitaciones que deben estudiarse. En primer lugar, es claro que este esquema implica un problema de inequidad horizontal objetable: por un tiempo el trabajador recientemente formalizado recibiría un beneficio extra frente a un trabajador semejante en el sector informal.

En segundo lugar, esta alternativa implica un costo fiscal, aunque es posible que parte de ese costo fiscal se financie en el corto plazo por las cargas provenientes de un empleo formal. Es importante tener presente que estos dos costos (equidad horizontal y costo fiscal) son el precio por fomentar la formalización laboral, un objetivo de mucha relevancia económica y social.

Para terminar la discusión de los desincentivos a la formalización, un punto no menor. Es importante evitar una situación que fue frecuente en el pasado: un valor fijo para los informales (AUH) y decreciente para los formales (AF) desde valores muy bajos, lo que originaba un claro desincentivo a la formalización. Por ejemplo, Cruces y Gasparini (2015) reportan que en 2015 más de un tercio de los adultos informales percibía ingresos por encima del monto a partir del cual las AF se hacían decrecientes (\$7.500). Para este grupo, aceptar un trabajo formal implicaría de hecho una caída en el monto recibido por asignaciones, lo que magnifica el efecto desincentivo a la formalización. La actualización lenta de los tramos de la AF funciona como mecanismo de ahorro de costos del sistema, pero agrava el problema de los desincentivos a la formalización.

Empleo

Si la evidencia empírica finalmente sugiere un desaliento laboral de la AUH que se juzga en parte negativo, es importante arbitrar mecanismos para aliviar esos desincentivos. Por ejemplo, motivados por este potencial problema, algunos países de la región incorporan esquemas de incremento temporal del beneficio ante la capacitación, búsqueda activa de empleo o nuevo empleo de la madre (IDESA, 2015). El Ministerio de Trabajo y el de Desarrollo Social deberían tener un rol importante en detectar y aliviar situaciones de desincentivos laborales.

Fecundidad

El efecto sobre la fecundidad posiblemente sea inevitable en un programa social basado en la niñez, pero su magnitud puede ser afectada a través del diseño de la estructura de beneficios, como en otros países, y la aplicación de mecanismos de incentivos creativos, si es que se considera que el efecto es no deseado. En principio, el programa podría incluir como condición la asistencia a cursos de salud reproductiva. Otra posibilidad para estudiar podría ser la de "premios" por posponer las decisiones de fecundidad en los jóvenes para después de cierta edad. Finalmente, una alternativa seguida por otros países es fijar escalas decrecientes en el número de hijos, con el objetivo implícito de reducir los incentivos a la fecundidad a partir de cierto número de hijos.

Componentes y experimentación

La existencia de un sistema menos uniforme que el actual, que incluya componentes, es un escenario más propicio a la experimentación de nuevas alternativas que mejoren el sistema de protección. Supóngase que se plantea un posible cambio en el diseño del programa para fomentar el desempeño educativo. El proceso ideal para decidir acerca de la inclusión o no del cambio, además de la discusión conceptual y la revisión de las experiencias en el mundo, incluye la realización de pruebas piloto. Un esquema de protección basado en componentes es más propicio a la realización de pruebas piloto en un conjunto de jurisdicciones (municipios o provincias), a partir de las cuales acumular evidencia sobre el funcionamiento efectivo de la alternativa en estudio. El sistema de protección puede así evolucionar en función de una dinámica basada en dos pilares: nuevas ideas y evidencia empírica.

6.

COMENTARIOS FINALES

Este trabajo revisa las características del sistema de protección a la niñez en la Argentina y discute algunas alternativas tendientes a aliviar algunos de sus principales problemas. En particular, se propone un sistema que integre los actuales componentes (AUH, programas de asistencia menores, AF nacionales y provinciales, y deducciones por hijo en el impuesto a las ganancias). Este sistema integrado podría tener un esquema de subsidios creciente en el nivel de vulnerabilidad del hogar, lo cual implicaría un efecto sobre la pobreza y la desigualdad mayor que el actual. El sistema también podría contemplar algunos elementos tendientes a reducir el potencial desincentivo a la informalidad y la participación laboral.

Más allá de las alternativas planteadas en este trabajo, es importante activar la discusión de la política de protección a la niñez en la Argentina. El esquema actual es posiblemente muy rudimentario, lo que implica un impacto social menor al posible con los recursos invertidos, y demasiado rígido como para acomodar nuevas alternativas. Es necesario pensar mecanismos institucionales para generar y estudiar mejoras de política.

Finalmente, es claro que el sistema de transferencias monetarias cumple un papel importante en la protección social de los niños y sus familias, pero es vital articular estas intervenciones con aquellas que promuevan la acumulación de capital humano y la inserción productiva de las familias con niños.

Bibliografía

- Alzúa, M. L., Cruces, G., y Ripani, L. (2013). Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*, 26(4), 1255-1284.
- Antón, A., Hernández, F., y Levy, S. (2012). *The end of informality in Mexico. Fiscal Reform for Universal Social Insurance*.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2009). Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria. *Serie Documentos de Trabajo*, 70.
- 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*, 30. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Bosch, M. y Manacorda, M. (2012). *Social policies and labor market outcomes in Latin America and the Caribbean: a review of the existing evidence*. Londres: Center for Economics Performance, London School of Economics and Political Science.
- Cavalcanti, T. y Correa, M. (2010). Cash transfers and the labor market. *Revista Brasileira de Economia (RBE)*, 64(2), 175-190.
- CEPAL (2012). *Los bonos en la mira. Observatorio de la Igualdad de Género en América Latina*.
- Chetty, R. y Saez, E. (2013). Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 1-31.
- Chetty, R., Friedman, J. y Saez, E. (2013). Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings. *American Economic Review, American Economic Association*, 103 (7), 2.683-2.721.
- Coady, D. y Skoufias, E. (2004). On the targeting and redistributive efficiencies of alternative transfer instruments. *Review of Income and Wealth*, 50(1), 11-27.
- Cowell (2003). *The Economics of Poverty and Inequality*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Currie, J. (2004). The Take Up of Social Benefits. *NBER Working Paper*, 10488.
- Díaz Langou, G. y Acuña, M. (2016). ¿Qué transferencias realiza el Estado a las familias con niños y adolescentes en Argentina? Una propuesta desde la equidad. *Documento de políticas públicas*, 174. CIPPEC.
- Ferro, A. y Nicolletta, A. (2007). The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. *FEA-RP Working Paper Series*.
- Galasso, E. (2006). With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile. Documento no publicado. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Galiani, S. y Weinschelbaum, F. (2012). Modeling informality formally: households and firms. *Economic Inquiry*, 50(3), 821-838.
- Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Temas.

- Garganta, S. y Gasparini, L. (2015). The impact of a social program on labor informality: The case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, 115, 99-110.
- Garganta, S., Gasparini, L., Marchionni, M. y Tapatta, M. (2016). The Effect of Cash Transfer on Fertility: Evidence from Argentina. *Population Research and Policy Review*.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2015). Pobreza y Políticas de Transferencias Monetarias en Argentina. Diagnóstico y alternativas. *Documento de Trabajo CEDLAS y BID*.
- Isla, A. y Vezza, E. (2012). El acceso a la Asignación Universal por Hijo en los pueblos indígenas del norte argentino. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.
- Kleven, H., y Kopczuk, W. (2011). Transfer Program Complexity and the Take-Up of Social Benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1). 54-90.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Biblos.
- Kling, J. R., Mullainathan, S., Shafir, E., Vermeulen, L. C. y Wrobel, M. V. (2012). Comparison Friction: Experimental Evidence from Medicare Drug Plans. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(1), 199-235
- Lemieux, T. y Milligan, K. (2004). Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach. *Working Paper*, 70. Berkeley: University of California.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality and economic growth in Mexico*.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., y Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 341(6149), 976-980.
- Matarazzo Suplicy, E. (2002). De la renta mínima a la renta básica. *Agália, Revista de Estudos na Cultura*.
- Mullainathan, S. y Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*.
- Parker, S. y Skoufias, E. (2000). *The impact of PROGRESA on work, leisure and time allocation*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Shah, A., Mullainathan, S., y Shafir, E. (2012). Some consequences of having too little. *Science*, 338(6107), 682-685.
- Skoufias, E. y di Maro, V. (2008). Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty. *The Journal of Development Studies* 44(7), 935-960.
- Skoufias, E., Unar, M. y González-Cossío, T. (2008). The impacts of cash and in-kind transfers on consumption and labor supply: Experimental evidence from rural Mexico. *World Bank Policy Research Working Paper*, 4.778.

CUADRO 4.2

Impacto social y costos de alternativas de un sistema integrado de protección a la niñez. Cálculos sobre la base de la EPH 2016-I

	Actual (EPH)	Potencial	Sin protección	ALTERNATIVAS							
				A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
Indigencia											
Total	6,2	4,0	10,3	4,1	4,1	3,9	3,7	3,6	3,2	3,1	2,6
Menores	9,7	5,3	17,9	5,5	5,5	5,0	4,6	4,5	3,7	3,5	2,7
Pobreza											
Total	32,2	30,0	36,2	29,9	30,4	29,7	29,3	29,2	29,5	28,5	28,3
Menores	47,9	43,8	54,7	43,6	44,5	43,1	42,4	42,1	42,8	40,4	40,0
Brecha pobreza											
Total	12,0	10,0	15,3	10,1	10,1	9,7	9,5	9,4	9,3	8,8	8,5
Menores	18,2	14,4	24,7	14,5	14,6	13,7	13,3	13,2	12,9	11,9	11,3
Intensidad pobreza											
Total	6,4	4,8	9,0	4,9	4,9	4,6	4,5	4,4	4,3	4,1	3,8
Menores	9,7	6,7	15,0	6,8	6,8	6,2	6,0	5,8	5,6	5,1	4,6
Desigualdad											
Ratio 10/1	16,8	14,2	22,0	14,4	14,4	13,9	13,7	13,5	13,2	12,9	12,3
Gini	42,1	40,9	44,2	41,0	41,0	40,6	40,5	40,5	40,5	40,1	39,9
Costo											
Miles de millones \$		155	0	177	141	155	155	155	156	171	171
% PIB		2,0	0,0	2,3	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,2

Nota: estimaciones propias (ver Anexo). Ver referencias en el Cuadro 4.1.

The image features a complex geometric composition. On the left, a vertical blue bar with a fine, light-blue diagonal line pattern runs from top to bottom. To its right, a large, solid blue shape occupies the upper and lower portions of the frame. In the center, a horizontal teal band is partially overlaid by a series of overlapping triangles. These triangles are colored in various shades of teal and green, creating a layered effect. The bottom-right corner of this triangular arrangement is filled with a green diagonal line pattern, mirroring the pattern on the left bar. The word "ANEXO" is printed in white, uppercase letters on the teal band.

ANEXO

Ejercicios de simulación

Se realizan ejercicios sobre la base tanto de la EPH 2015 del primer semestre como de la EPH 2016 del segundo trimestre. Dado que la encuesta es de carácter urbano, se expande al total nacional. En particular, dado el interés del ejercicio, se expande la población para replicar el número de niños menores de 18 años en todo el país que tiene estimados ANSES. Se expanden los valores nominales de ingresos a septiembre de 2016 utilizando la inflación por IPC general.

Dado el problema de subdeclaración de ingreso, se ajustan los ingresos siguiendo a Gómez Sabaini y Rossignolo (2015).

Sobre la base de los microdatos de la EPH, se clasifica a cada uno de los menores según el tipo de asignación que debería hipotéticamente estar recibiendo, asumiendo que no hay errores de exclusión. Este supuesto, si bien irreal en la actualidad, refleja una posible situación futura, si tienen éxito los esfuerzos del gobierno en extender la AUH a todos los hogares que califican para recibir el beneficio. Se asume también que en esa situación hipotética todos los destinatarios cumplen las corresponsabilidades en educación y salud, por lo que reciben el monto completo de la asignación.

Cada menor de 18 años está asignado a una de las siguientes categorías, con el monto correspondiente:

1. Asignación Universal por Hijo (AUH)

Hijos de padres no registrados (informales, desocupados o inactivos). En principio se incluye a todos los informales, con independencia de si el ingreso supera el salario mínimo o si envían a sus hijos escuelas privadas. Incluye personal doméstico, pese a ser formal, salvo que supere el salario mínimo (\$7.560).

Monto: \$1.103, excepto en áreas prioritarias, donde es de \$1.434.

2. Asignaciones Familiares a trabajadores formales (AF)

Hijos con al menos un padre registrado como asalariado formal, desocupado cubierto por el seguro de desempleo o monotributista.

El monto que va a recibir depende del rango de ingreso mensual (bruto) del grupo familiar. Si un integrante del grupo familiar percibe más de \$30.000, se excluye del beneficio.

Asignaciones familiares - asalariados

Rango de ingreso (\$)	VALOR MENSUAL DE LA ASIGNACIÓN POR HIJO (\$)					
	General	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Discapacidad
200 a 17.124	1.103	1.103	2.380	2.205	2.380	3.597
17.124 a 25.116	741	981	1.472	1.958	1.958	2.543
25.116 a 28.997	446	883	1.328	1.768	1.768	1.603
28.997 a 60.000	228	451	677	897	897	1.603
más de 60.000	-	-	-	-	-	1.603

Asignaciones familiares - monotributistas

Categoría	Rango de ingreso (\$)	ASIGNACIÓN (\$)	
		General	Discapacidad
B-F	0 a 16.000	1.103	3.597
G	16.000 a 20.000	741	2.543
H	20.000 a 24.000	446	1.603
I	24.000 a 33.333	228	1.603
J-L	Más de 33.333	-	1.603

3. Deducciones del impuesto a las ganancias (IG)

Para hijos de padres que pagan impuesto a las ganancias. La deducción depende de cada caso particular (si son autónomos o en relación de dependencia; monto del ingreso y categoría del impuesto, etc.).

Una vez asignado cada niño a cada categoría, se comparan los resultados con la información administrativa. En caso de diferencia, se calibran los ponderadores de la encuesta para *machear* la estructura de destinatarios que surge de los datos administrativos de ANSES y AFIP.

Con los datos de la EPH así ajustados se calculan distintos indicadores de focalización, cobertura e impacto redistributivo del sistema de protección a la niñez vigente.

Alternativas

El siguiente paso consiste en alterar la estructura de beneficios bajo esquemas alternativos. En los Cuadros 4.1 y 4.2 se trabaja con las siguientes alternativas.

A1: subsidio uniforme de \$1.103 para todos los menores del país.

A2: sistema progresivo lineal con $a_b = \$1.112$ (promedio de la AUH considerando heterogeneidades regionales), $a_m = \$300$, $Y_M = \$30.000$ e $Y_m = \$15.120$ (2 veces el salario mínimo). El beneficio para los informales es uniforme $a_b = \$1.112$.

- A3:** semejante a A2, pero con un plus de \$120 por hijo para todos los hijos de no registrados.
- A4:** semejante a A3, pero con un componente extra para los no registrados basados en un indicador de vulnerabilidad construido sobre la base de variables de educación de los padres y características de la vivienda. El valor del componente es de \$700, \$400 y \$250 por hijo, dependiendo del grupo de vulnerabilidad.
- A5:** semejante a A3, pero con un componente extra para los no registrados basados en un indicador de vulnerabilidad construido sobre la base de un modelo *probit* de pobreza. El valor del componente es de \$650, \$300 y \$100 por hijo, dependiendo del grupo de vulnerabilidad.
- A6:** semejante a A3, pero con un componente extra para los no registrados basados en un indicador de vulnerabilidad construido sobre la base del ingreso declarado en EPH. El valor del componente es de \$600 para los indigentes y \$250 para los pobres moderados.
- A7:** semejante a A5, pero con un componente extra para los no registrados mayor (\$900, \$600 y \$300, según el grupo de vulnerabilidad).
- A8:** sistema progresivo lineal con $a_b = \$1.112$ (promedio de la AUH considerando heterogeneidades regionales), $a_m = \$500$, $Y_M = \$25.000$ e $Y_m = \$15.120$ (2 veces el salario mínimo). El componente extra para los no registrados es mayor que en los casos anteriores (\$1200, \$800 y \$600, según el grupo de vulnerabilidad).

The background features a large blue vertical bar on the left. A central graphic consists of overlapping triangles in shades of teal, light green, and lime green. Diagonal hatching patterns in light blue and light green are present in the top-left and bottom-right corners of the graphic area. A horizontal dotted line is located near the top of the page.

APÉNDICE

Programas de transferencias monetarias en América Latina

Brasil

Bolsa Familia

Bolsa Familia es un programa de transferencia de ingresos que proporciona ayuda financiera a familias pobres del Brasil. A cambio, las familias deben asegurarse que los niños asistan a la escuela y cumplan los calendarios de vacunación. El programa comenzó en 2003 y unificó una serie de programas previos. Actualmente lo reciben más de 13,9 millones de familias.

Los destinatarios del programa son las familias indigentes con un ingreso por persona de hasta 85 reales (aproximadamente U\$S25), o pobres moderados con un ingreso entre 85,01 y 170 reales si alguno de sus integrantes son mujeres embarazadas o lactantes, o niños y adolescentes entre 0 y 17 años. Los beneficiarios se seleccionan mediante el Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno). La selección de las familias se realiza mediante un sistema informatizado, a partir de los datos del Cadastro. Todos los meses hay familias que entran al programa y que salen de él (por decisión propia, aumentos de ingreso, o no cumplimiento repetido de las condicionalidades).

Las familias pueden recibir los siguientes beneficios:

- ▶ **Beneficio básico:** se otorga a las familias que tienen un ingreso mensual de hasta 85 reales por persona. El valor de la ayuda es de 85 reales por mes.
- ▶ **Beneficio variable:** se ofrece a las familias que tienen mujeres embarazadas, madres que están amamantando y/o niños y adolescentes hasta los 15 años. El valor de cada uno de estos beneficios es de 39 reales (~U\$S11) y cada familia puede obtener hasta cinco al mes. Las familias deben inscribir a los niños y adolescentes de entre 6 y 17 años en la escuela; y la asistencia a la escuela debe ser de al menos el 85% de las clases para los niños y adolescentes de 6 a 15 años. También, los menores de 7 años deben recibir las vacunas recomendadas por los equipos de salud y asistir a los controles del crecimiento y desarrollo. Las mujeres embarazadas deben realizarse los controles prenatales e ir a las citas en la Unidad de Salud.
- ▶ **Beneficio variable del Joven:** beneficio mensual pagado a los jóvenes de entre 16 y 17 años inscriptos por hogar, paga 46 reales (~U\$S13,5) mensuales por hasta dos jóvenes registrados en el grupo familiar. Los adolescentes deben estar inscriptos en la escuela y tener una asistencia de al menos el 75% de las clases.

- ▶ **Beneficio para la Superación de la Extrema Pobreza:** beneficio pagado a aquellas familias que, una vez considerados los demás beneficios del programa, continúan con un ingreso per cápita inferior a 85 reales por persona. Se calcula el valor individualmente para cada familia para garantizar un ingreso mínimo de 85 reales por persona.

Más información:

Página del programa: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.

Glewwe, P. y Kassouf, A. L. (2012). The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer programme on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of development Economics*, 97(2), 505-517.

Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. y De la Brière, B. (2007). The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. *Social Protection Discussion Paper*, 709. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INT-LACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>.

Soares, F. V. (2011). Brazil's Bolsa Família: a review. *Economic & Political Weekly*, 46(21), 55-60. Disponible en <http://indiaenvironmentportal.org.in/files/Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf>.

Chile

Chile Solidario

Este programa, vigente desde 2002, consta de tres componentes:

1. Programa Puente: trabajo que realiza cada familia participante con un asistente social (Apoyo Familiar –AF–). Tiene una duración de dos años y se estructura a través de un programa de visitas al hogar con periodicidad semanal durante los primeros dos meses y más espaciadas después, hasta completar 21 visitas. El AF identifica las limitaciones que impiden a la familia salir de la extrema pobreza, ayuda a los miembros a acceder a beneficios y programas sociales que les son pertinentes y evalúa los logros alcanzados al término de los dos años. Luego sigue un período de tres años de monitoreo de la familia por parte del AF.
2. Acceso preferencial a los programas de la oferta pública social, gestionados por los distintos ministerios. Los servicios y programas sociales considerados se agrupan en un conjunto de seis dimensiones.
3. Acceso garantizado de los destinatarios a los subsidios monetarios del Estado que les correspondan: Subsidio Único Familiar, por cada menor de 18 años; Pensión Básica Solidaria; subvención pro-retención para jóvenes en la enseñanza media y Subsidio al Consumo de Agua Potable. Adicionalmente, se entrega el Bono Chile Solidario, que es una transferencia en dinero de carácter transitorio, pagada

en montos decrecientes en el tiempo y recibidas por la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe.

El programa cubre alrededor del 10,7% de los hogares chilenos (2,6% estaban en situación de extrema pobreza en 2011). El mecanismo de selección se basa en índices multidimensionales de calidad de vida (Ficha de Protección Social desde 2007). Opera en ciclos de cinco años. Existe un conjunto de 53 condiciones mínimas que deben ser cumplidas al momento del egreso de los dos años del Programa Puente. El esquema de graduación incluye una disminución progresiva de las visitas del AF y las transferencias monetarias.

Los montos de las transferencias se ajustan en forma automática según la tasa de inflación. Además, el programa está institucionalizado por medio de una ley.

El bono Chile Solidario comprende dos instrumentos. En primer lugar, el Bono de protección, que se entrega durante el período de acompañamiento, exige que, durante el mes en curso, la familia haya trabajado al menos una de las seis dimensiones consideradas relevantes para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En segundo lugar, el Bono de egreso se otorga a las familias que logran cumplir los mínimos establecidos al momento de finalizar el apoyo familiar. Este apoyo monetario y los demás subsidios a los que tienen derecho las familias destinatarias se mantienen durante tres años una vez finalizado el período de apoyo familiar, sin condicionalidades adicionales. El monto de estos bonos es relativamente bajo (US\$20 en 2009) y por tanto son poco comparables con las transferencias monetarias que se hacen a través de los programas de combate a la pobreza en América Latina que tienen por eje central a tal tipo de instrumento.

La última cohorte de Chile Solidario egresará en 2016.

Más información

- Barrientos, A. (2010). Protecting Capability, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection. *Journal of Human Development and Capabilities: A Multidisciplinary Journal for People-Centered Development*, (11)4. Florencia: Routledge Taylor & Francis Group.
- Galasso, E., Carneiro, P. y Ginja, R. (2014). *Tacking Social Exclusion: Evidence from Chile*. Londres: University College London.
- Larrañaga, O. et al. (2009). Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes. *Documento de Trabajo PNUD*. Santiago de Chile: PNUD.
- Martorano, B. y Sanfilippo, M. (2012). Innovative Features in Conditional Cash Transfers: an impact evaluation of Chile Solidario on households and children. *Innocenti Working Paper, 2012-03*. Florencia: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Perticara, M. (2007). *Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario*. Mideplan.
- Trucco, D. y Nun, E. (2008). *Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario*. PNUD.

Ingreso Ético Familiar (IEF)

El IEF, que se puso en marcha en 2005, es un programa que retiene las principales características de Chile Solidario y que a la vez innova en aspectos donde este último mostró ser poco efectivo (fundamentalmente monto de beneficios monetarios y cobertura).

Al igual que Chile Solidario, el IEF contempla programas de acompañamiento y transferencias monetarias. Existen tres programas de acompañamiento, con funciones similares a las de los dos primeros componentes de Chile Solidario: el Programa Eje, el Programa de Acompañamiento Sociolaboral y el Programa de Acompañamiento Psicosocial.

El componente de transferencias monetarias tiene tres pilares: Dignidad, Deberes y Logros.

- ▶ **Dignidad:** la principal transferencia es el Bono Base Familiar. Es una transferencia monetaria cuyo monto se calcula como la diferencia entre la línea de extrema pobreza per cápita y el ingreso por persona en el hogar, incluyendo el monto que le correspondería recibir a través de las transferencias condicionales. Los otros bonos del pilar Dignidad son similares a los pagados en Chile Solidario.
- ▶ **Deberes:** está compuesto por dos transferencias monetarias condicionadas. La primera refiere a la Asistencia Escolar y aplica a las familias con integrantes entre los 6 y 18 años que se encuentren cursando la enseñanza básica o media y que hayan tenido una asistencia escolar no inferior a un 85% durante el segundo semestre del año previo. La segunda aplica a las familias con integrantes menores de 6 años y la corresponsabilidad consiste en cumplir con los controles de salud del menor. Los montos de estas transferencias consisten en una suma fija por cada menor que cumpla con las corresponsabilidades del caso, pero sujeto a un monto máximo a nivel familiar.
- ▶ **Logros:** está compuesto por tres bonos y un subsidio. El primer bono, de Formalización, es una transferencia por una sola vez a quienes registren cotizaciones previsionales continuas, por el período que determine el reglamento. El segundo bono, de Graduación de la Enseñanza Media, se dirige a los participantes mayores de 24 años que obtengan su licencia en una institución reconocida. El tercer bono, por Esfuerzo, está dirigido a quienes logren desempeños destacados en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro o rehabilitación de drogas. El pago máximo anual es de \$50.000 (-US\$74) a la población perteneciente al 30% más vulnerable.

Por su parte, el Subsidio al Empleo de la Mujer beneficia a trabajadoras entre los 25 y 60 años, con renta bruta mensual menor a \$383.391 (-US\$567) para trabajadoras asalariadas o su equivalente anual para trabajadoras independientes que cumplan con el pago de las cotizaciones de pensiones y salud. El monto del subsidio depende del

tramo del ingreso laboral y se distribuye en dos tercios para la trabajadora y un tercio para el empleador. La población elegible son los participantes del IEF y quienes pertenecan al 40% más vulnerable.

Datos de 2011 revelan que el valor de los beneficios comprendidos por el IEF oscila entre dos y seis veces el valor de beneficios similares provistos por Chile Solidario.

Más información

Cecchini, S., Robles C. y Vargas, L. (2012). The Expansion of Cash Transfers in Chile and its Challenges: Ethical Family Income. *Research Brief, 26*. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo.

Huneeus, C. y Repetto, A. (2013). Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (ed.). *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza, Libertad y Desarrollo*. Santiago de Chile.

Larrañaga, O. et al. (2014). Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. *Documento de Trabajo PNUD*. Santiago de Chile: PNUD.

Colombia

En Colombia los planes sociales usan como uno de sus instrumentos de focalización el Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN). Es un sistema de información que identifica y clasifica a las personas y familias conforme a sus condiciones socioeconómicas, a partir de encuestas a los hogares. Se pregunta sobre vivienda, acceso a servicios, capital humano, demografía, ocupación e ingresos y luego se construye índice agregado.

Este sistema se comenzó a implementar en 1995 y actualmente se utiliza la versión III del mismo. Además de cuestiones técnicas, las actualizaciones se concentraron en corregir el desgaste en capacidad discriminante y las posibilidades de manipulación.

Red Unidos

El objetivo general de Red Unidos es mejorar las condiciones de vida de 1,5 millones de familias en extrema pobreza a través de la prestación integral de los servicios sociales de forma preferente y de una modalidad de acompañamiento familiar individualizado, llevado a cabo por los Cogestores Sociales.

Sus menores son las familias más pobres en el nivel 1 del SISBEN, y las familias en condición de desplazamiento.

Se realiza un Acompañamiento Familiar y Comunitario: los Cogestores Sociales realizan el acompañamiento a cada una de las familias vinculadas. Cada Cogestor tiene a su cargo 160 familias en la zona urbana y 120 en la rural.

En cuanto a la gestión de la oferta y el acceso preferente a programas y servicios del Estado, se realiza un acompañamiento a municipios donde se desarrollaron planes para la superación de pobreza y se definen los temas específicos que deberían tener una intervención concreta de acuerdo con las condiciones de la población y las capacidades territoriales. Los beneficiarios de Red Unidos reciben acceso prioritario a otros programas como Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción e Ingreso Social.

Los hogares dejan de recibir el programa cuando cumplen las siguientes condiciones, con las cuales se evidencia la superación de su situación de pobreza extrema:

- ▶ Generar el desarrollo de capacidades individuales y colectivas que logren condiciones mínimas deseables para superar la situación de pobreza extrema, a través del cumplimiento de 11 logros requeridos, i) todos los integrantes del hogar tienen su documento de identificación; ii) todos los integrantes del hogar están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); iii) los menores de 6 años tienen el esquema completo de vacunación para la edad; iv) los mayores de 6 meses y menores de 5 años no presentan tamizaje positivo por desnutrición aguda; v) los niños hasta los 2 años asisten a controles de crecimiento y desarrollo; vi) los niños de 2 a 5 años asisten a modalidades de educación inicial, incluyendo los niños con discapacidad que puedan participar en estos espacios de educación; vii) los menores de 5 hasta 18 años acceden al sistema educativo formal, incluidas las personas con discapacidad (hasta los 22 años) que puedan participar en estos espacios; viii) los menores de 15 años no trabajan; ix) la vivienda cuenta con una fuente adecuada de acceso a agua; x) la vivienda cuenta con un sistema adecuado de saneamiento básico; xi) el ingreso per cápita del hogar es igual o superior al valor del umbral de pobreza extrema según su dominio geográfico.
- ▶ Superación por parte del hogar del umbral de pobreza extrema monetaria.
- ▶ No ser pobre por medición de Índice de Pobreza Multidimensional.

Una vez que se verifica el cumplimiento de estas condiciones, se realiza una sesión de seguimiento para analizar el proceso por el cual se cumplieron los logros.

Más información

Flórez, C., Espinosa, F., y Sánchez, L. (2008). Diseño del índice SISBEN en su tercera versión. *Documento de Trabajo SISBEN*. Disponible en https://www.sisben.gov.co/Portals/0/Documentos/Documentos%20Tecnicos/02.%20Resumen%20Ejecutivo%20Sisb%C3%A9n%20III_170210.pdf.

Manual Operativo de la Estrategia Red Unidos-Nueva Operación (Noviembre, 2015). Disponible en <http://www.ucn.edu.co/programas-extension/Documents/unidos/MANUAL-OPERATIVO.pdf>.

Más Familias en Acción

Los beneficiarios son familias con menores de 18 años que pertenecen a la Red Unidos, con puntajes bajos del SISBEN (con límites diferenciados por zonas), que son parte de una comunidad indígena o víctimas de desplazamiento.

Consiste en una serie de transferencias condicionadas relacionadas con la educación y la salud, cuyos valores se actualizan cada año, con un ajuste no menor al IPC.

Se entrega un incentivo de salud por cada familia con uno o más niños menores de 7 años. Este incentivo se entrega bimestralmente bajo la condición de que asista a todos los controles de crecimiento y desarrollo de acuerdo con su edad. Varía entre U\$S20 y U\$S24 aproximadamente, según la región.

Se entregan incentivos en educación diferenciados e independientes por edad, grado o condición del beneficiario a familias con niños, niñas o adolescentes de entre 4 y 18 años que estén en el sistema escolar. Estos se entregan cinco veces al año, bimestralmente, menos en el periodo de vacaciones de fin de año escolar. Sus valores varían entre U\$S3,5 y U\$S19 aproximadamente, dependiendo del grado y la región. Como condición, los niños deben asistir como mínimo al 80% de las clases y no pueden repetir más de dos años escolares.

Entre grados 1° y 11°, se da como máximo a tres beneficiarios por familia. En Bogotá se entrega únicamente del grado 6° al 11°.

Se entrega también a los niños y adolescentes con discapacidad que estudian y están identificados por el Ministerio de Salud y Protección Social y por el Sistema de Matrícula Escolar. En Bogotá no se entrega este incentivo entre 0° y 5°.

También se entrega en transición o 0° para los niños que cursan este grado con 4 o 6 años. Este incentivo es independiente del que se da a los niños que cursan entre 1° y 11°. En Bogotá no se entrega este incentivo.

Más información

Guía Operativa Liquidación de Incentivos Programa-Más Familias en Acción (2016). Disponible en <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/G-GI-10%20Gu%C3%ADa%20operativa%20liquidaci%C3%B3n%20de%20incentivos.pdf>.

Medellín, N. y Sánchez Prada, F. (2015). *¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Nota técnica IDB-TN-884. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7301/C%C3%B3mo_funciona_M%C3%A1s_Familias_en_Acc%C3%B3n.pdf?sequence=1.

Angulo, R. (2016). *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*. Inter-American Development Bank. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7489/Cuatro-lecciones-aprendidas-con-la-implementacion-del-programa-de-transferencias-monetarias-condicionadas-de-Colombia.pdf?sequence=1>.

Ecuador

Bono de Desarrollo Humano

A partir de 2003, y con el fin de mejorar la calidad de la inversión social de las transferencias monetarias a las familias, se creó el Programa Bono de Desarrollo Humano, que unificó los subsidios Bono Solidario y Beca Escolar. Hasta 2008, los beneficiarios eran personas ubicadas en el primero y segundo quintil más pobre, según el índice de bienestar del Registro Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (ex-SELBEN) y no existían condicionalidades asociadas a su cobro. Actualmente, se requiere la inscripción de los posibles beneficiarios y la selección se realiza a partir del levantamiento de información realizado por el Registro Social, un catastro nacional de información individualizado por familias que permite identificar la clasificación socioeconómica de las familias y personas que serán potenciales beneficiarias de los programas y proyectos sociales del Estado, y también se requieren corresponsabilidades para las familias con niños que lo reciben.

Durante 2014 benefició a 2.764.737 personas y contó con un presupuesto de U\$S 403.986.500. Está integrado por tres componentes:

- ▶ **Bono de Desarrollo Humano:** transferencia monetaria mensual de U\$S50, que está condicionada a que los niños de entre 5 y 17 años estén inscriptos en la escuela y tengan al menos un 75% de asistencia, que los niños entre 0 y 1 año atiendan al menos un control de salud preventivo cada dos meses y que los niños entre 1 y 5 años atiendan al menos un control de salud preventivo cada seis meses. La transferencia la reciben los representantes de los núcleos familiares (de preferencia la mujer que consta como jefe de núcleo o cónyuge) que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo con los resultados obtenidos del Registro Social.
- ▶ **Pensión para Adultos Mayores:** transferencia monetaria mensual de U\$S50 dirigida a personas que han cumplido 65 años o más, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y no están afiliadas a un sistema de seguridad público. No requiere ninguna condicionalidad.
- ▶ **Pensión para Personas con Discapacidad:** transferencia monetaria mensual de U\$S50 dirigida a las personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que no están afiliadas a un sistema de seguridad público. No requiere ninguna condicionalidad.

Más información

Ministerio de Inclusión Económica y Social (2016). *El Estado del Buen Vivir-Bono de Desarrollo Humano*. Documento de análisis. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Coordinación General de Investigación y Datos de Inclusión, Dirección de Investigación y Análisis. Disponible en https://info.inclusion.gob.ec/infomies/descargas_documentos/INVESTIGACIONES/NUEVAS/BONO%20DE%20DESARROLLO%20HUMANO.pdf.

Schady, N. R., y Araujo, M. (2006). Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador. *World Bank Publications*, 3. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/840631468232142617/pdf/wps3930.pdf>.

México

Prospera

Prospera es la nueva versión, lanzada en septiembre de 2014, del programa Oportunidades (anteriormente llamado Progresa). Mantiene los componentes básicos (nutrición, educación y salud) aunque amplía su alcance y además expande las actividades para favorecer la inclusión social y productiva de los beneficiarios, ampliando los servicios educativos mediante becas para entrenamiento vocacional y favoreciendo el acceso al empleo formal. También promueve la inclusión financiera a través de microcréditos y seguros.

Las familias elegibles para ingresar o reingresar al programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa). Prospera identifica a los hogares que se encuentran en situación de pobreza, por medio de la encuesta CUIS-ENCASEH, de características socioeconómicas y demográficas, que determina su incorporación al programa. Esta encuesta se aplica únicamente en localidades seleccionadas mediante estudios socioeconómicos de marginación y pobreza, y en los períodos establecidos por la Coordinación Nacional de Prospera. El programa atiende actualmente a 6,8 millones de familias beneficiarias.

Prospera otorga los apoyos y beneficios que se detallan a continuación.

Educación

- ▶ **Becas educativas:** otorgadas a cada uno de los menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del programa, inscriptos en grados escolares comprendidos entre 3^o de primaria y 3^o de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada y a jóvenes de hasta 22 años y 11 meses con necesidades educativas especiales inscriptos en escuelas de educación especial, incluyendo la

formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral). En el caso de localidades de menos de 2.500 habitantes, el programa podrá otorgar becas educativas a los menores de 18 años inscriptos en 1^{er} y 2^{do} grados de primaria. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años inscriptos en escuelas de modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta. En escuelas de modalidad escolarizada, las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar. Su monto se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto, y las mujeres reciben un monto superior. Las becas varían entre U\$S8 y U\$S55 aproximadamente. Los montos de las becas se modifican cada seis meses.

- ▶ **Apoyo para útiles escolares:** se realiza únicamente para los becarios inscriptos en escuelas de modalidad escolarizada y mixta, esto último en educación media superior. Es un apoyo de única vez para los becarios de educación media superior, y semestral para los alumnos de educación primaria, secundaria, y especial y CAM Laboral, de aproximadamente U\$S20.
- ▶ **Apoyo Jóvenes con Prospera:** incentivo a los beneficiarios a que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión, equivalente a U\$S60 (a los hombres) y U\$S65 (a las mujeres) aproximadamente.
- ▶ **Acceso a la Educación Superior:** tienen prioridad en su asignación los beneficiarios del programa que hayan concluido la educación media superior, para que puedan continuar con sus estudios a nivel licenciatura y tecnicatura superior.

Las corresponsabilidades de este componente incluyen: i) inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación en las escuelas de primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases e inscribir a los jóvenes de hasta 22 años y 11 meses con necesidades educativas especiales en escuelas de educación especial; ii) Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años que hayan concluido la primaria y secundaria, en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que permanezcan en el sistema escolar; iii) la entrega de las becas de primaria y secundaria está sujeta a la certificación de la inscripción y asistencia escolar de las y los becarias/os de primaria y secundaria; iv) la entrega de las becas de educación media superior está sujeta a la certificación de la inscripción y permanencia escolar de los becarios; adicionalmente, el apoyo monetario del último mes del ciclo escolar (julio) se asignará proporcionalmente de acuerdo al número de talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud, a los que asistió el becario; v) la entrega de los apoyos educativos de la modalidad no escolarizada y del incentivo por la conclusión de la secundaria o del bachillerato general, a través del reconocimiento de saberes adquiridos estarán sujetas a los criterios de asignación que autorice el Comité Técnico de la Coordinación Nacional y de la disponibilidad presupuestaria.

Salud

Acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y su migración progresiva a las 27 intervenciones del CAUSES; talleres para el autocuidado de la salud; atención médica a cada integrante de la familia beneficiaria; prevención y atención a la mala nutrición; apoyos para adultos mayores, otorgando de manera bimestral un apoyo monetario mensual de aproximadamente U\$S18 a las personas mayores de 70 años o más; apoyo para integrantes de 0 a 9 años; apoyo complementario para la alimentación; afiliación efectiva al Seguro Popular; incorporación de niños menores de 5 años al Seguro Médico Siglo XXI.

Las corresponsabilidades en salud con las que se deberá cumplir son: registrar a toda la familia a la unidad de salud que le corresponde, acudir a las citas médicas y cumplir con la asistencia a los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud.

Alimentación

- ▶ **Apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias**, con la finalidad de contribuir a la compra y diversificación de sus alimentos; promoción de la nutrición y alimentación saludable para los niños menores de 5 años, las mujeres embarazadas y en período de lactancia; suplementos alimenticios para complementar su dieta diaria; posibilidad de adquirir a un bajo costo productos con un alto valor nutricional.
- ▶ **Apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias**, asignadas al esquema de apoyos con y sin corresponsabilidad, buscando mejorar su estado de nutrición.
- ▶ **Apoyo Alimentario**: apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias del programa para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación. Equivale a U\$S16.
- ▶ **Apoyo Alimentario Complementario**: apoyo monetario mensual que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos. Alrededor de U\$S7.
- ▶ **Apoyo Infantil**: las familias beneficiarias que tengan integrantes de 0 a 9 años podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual para fortalecer el desarrollo de cada niño en este rango de edad. Alrededor de U\$S6.
- ▶ **Apoyo Alimentario Sin Hambre**: las familias sin corresponsabilidades podrán recibir el apoyo monetario mensual con el propósito de mejorar su poder adquisitivo para la compra de alimentos, de aproximadamente U\$S4.
- ▶ **Apoyo Especial para el Tránsito**: las familias beneficiarias asignadas al Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad que transiten al Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad podrán recibir un apoyo monetario, en el período de transición, con el propósito de proteger su economía. Equivale al monto del Apoyo Alimentario más el Apoyo Alimentario Complementario vigentes.

- ▶ Los apoyos monetarios mensuales de Alimentación, Alimentario Complementario e Infantil, se suspenden cuando la familia beneficiaria no cumple con las corresponsabilidades del componente de salud, ya sea con su asistencia a las citas médicas programadas o a la capacitación para el autocuidado de la salud.

Inclusión laboral

A través del Servicio Nacional del Empleo, se facilita la incorporación de las familias beneficiarias al ámbito laboral.

Inclusión productiva

Acceso prioritario a 15 programas federales con salidas productivas, para incrementar su productividad y favorecer la generación de ingresos autónomos y sostenibles: Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora; Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales; Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria; Programa Opciones Productivas; Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías; Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios; Programa de Fomento a la Agricultura; Componente Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo; Programa Integral de Desarrollo Rural; Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena; Programa de Fomento a la Economía Social; Bécate; Fomento al Autoempleo; Fondo Nacional del Emprendedor; y Programa para la Constitución y Operación de Unidades y Promoción de Crédito de Garantías Liquidadas y Reducción de Costos de Acceso al Crédito.

Inclusión financiera

Esquema de acciones financieras específicas para los beneficiarios del programa, con el objetivo de ofrecer herramientas adicionales que les permitan reducir la brecha de inclusión financiera y contribuir a mejorar su calidad de vida.

Inclusión social

A través de acciones de coordinación interinstitucional, se fomenta el acceso prioritario de los integrantes de hogares atendidos por el programa a aquellos programas que faciliten el acceso a los derechos sociales de las personas.

Más información

Reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016.
Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015.

Segura-Pérez, S., Grajeda, R., y Pérez-Escamilla, R. (2016). Conditional cash transfer programs and the health and nutrition of Latin American children. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40(2), 124-37. Disponible en http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/31184/v40n2a12_124-137.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Información de Prospera para directoras, directores y docentes de educación primaria, secundaria y CAM laboral ciclo escolar 2015-2016. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/130119/CUADERNILLO_BASICA_view_final.pdf.

Perú

Juntos

El Programa de Transferencia Monetaria Condicionada del Perú "Juntos" comenzó en el 2005. En la actualidad cuenta con 763,574 familias inscritas, de las cuales 662,725 cobraron el beneficio en octubre de 2016.

Los usuarios del programa Juntos son hogares en condición de pobreza prioritariamente de las zonas rurales, integrados por gestantes, niños, niñas, adolescentes y/o jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años, lo que ocurra primero.

Las familias elegibles en el programa reciben una transferencia fija mensual de 100 soles (aproximadamente U\$S30) por mes, condicional en un número de requisitos, de acuerdo con la edad y género del beneficiario. Para niños menores a 5 años: asistencia regular a controles nutricionales y de salud (monitoreo periódico de estatura y peso, serie completa de vacunas, suplementos de hierro y vitamina A y antiparasitarios). Para niños de entre 6 y 14 años: asistencia escolar de al menos 85% durante el año académico. Para mujeres embarazadas y madres en período de lactancia: controles prenatales y posnatales (vacunas contra el tétano, suplementos de hierro y ácido fólico, y chequeos antiparasitarios).

La selección de los hogares beneficiarios se realiza en tres etapas:

1. Selección de distritos electivos, a partir de i) exposición a la violencia, ii) nivel de pobreza, según necesidades básicas insatisfechas, iii) brecha de pobreza, iv) nivel de desnutrición infantil; y, v) presencia de pobreza extrema. El número de distritos ha aumentado con el paso de los años, de 70 distritos en 2005 a 1.247 en 2016.
2. Selección de hogares elegibles localizados dentro de los distritos habilitados a través de un censo llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
3. Validación a nivel comunitario realizada por miembros de la comunidad, autoridades locales y representantes del Ministerio de Educación y el de Salud con el objetivo de minimizar errores de inclusión o exclusión.

Además de la transferencia monetaria, se lleva a cabo un acompañamiento a los hogares afiliados, estableciendo sus capacidades y articulándolos con los servicios y las oportunidades económicas.

Más información

Programa Juntos (2016). JUNTOS una década. Disponible en <http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/Entregable%20final%20Juntos%20una%20decada%20version%20web.pdf>.

Jones, N., Vargas, R. y Villar, E. (2007). Conditional cash transfers in Peru: tackling the multi-dimensionality of childhood poverty and vulnerability. En A. Minujin (ed.), *Social Protection Initiatives for Families, Women and Children: An Analysis of Recent Experiences*. Nueva York: New School y UNICEF. Disponible en http://www.unicef.org/files/Conditional_Cash_Transfers_In_Peru_-_Tackling_The_Multi-Dimensionality_Of_Poverty_And_Vulnerability.pdf.

Zárate, P., Barreto, M., Durand, A., Huber, L., y Morel, J. (2012). *Insumos para una estrategia de egreso del Programa Juntos*, 61-70 Lima: CARE-Perú/IEP. Disponible en <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/1153>.

Perova, E., y Vakis, R. (2011). *El impacto y potencial del Programa Juntos en Perú: evidencia de una evaluación no experimental*, 50, p.4. Lima: Juntos, Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres. Disponible en <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/3974>.

Uruguay

Plan de Equidad

Es una prestación mensual en dinero para niños y adolescentes que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o están internados en régimen de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y el Adolescente Uruguayo (INAU) o en instituciones con convenio.

Los beneficiarios deben cumplir con las siguientes condiciones: i) estar inscriptos y concurrir asiduamente a institutos de educación formal o no formal, públicos o privados, a excepción de los beneficiarios discapacitados; ii) tener la cantidad de controles médicos correspondientes a su edad, realizados en salud pública o en el sistema privado de salud; iii) los mayores de 18 años de edad con discapacidad deberán asistir a revisión médica cada tres años; iv) el titular (padre, madre o quien posea la tenencia de los beneficiarios) debe residir en el Uruguay; y v) es incompatible con cualquier otro tipo de asignación familiar.

La asistencia consiste en un monto mensual de dinero que administran las personas físicas o jurídicas que ejerzan la capacidad legal del menor. Si personas de distinto sexo cumplen con esas condiciones, tendrá preferencia la mujer. El monto es varia-

ble, según la cantidad de beneficiarios por familia, el nivel educativo y si padece o no discapacidad, 1.298,95 pesos uruguayos (~U\$S46) por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares); un adicional de 556,69 pesos uruguayos (~U\$S20) por el primer beneficiario que curse nivel intermedio; 1.855,64 pesos uruguayos (~U\$S66) por beneficiarios discapacitados; 1.298,95 pesos uruguayos (~U\$S46) por cada beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU o instituciones con convenio con este.

Más información

Sitio del programa: <http://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>.

Rossel, C., Courtoisie, D., y Marsiglia, M. (2014). *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: apuntes a partir del caso del Uruguay*. Disponible en https://www.unicef.org/lac/S1420825_es.pdf.

Bérgolo, M., Dean, A., Perazzo, I., y Vigorito, A. (2016). *Evaluación impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES*. Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/63007/1/vigorito-et-al-informe-evaluacion-afam--2016.pdf>.

Tarjeta Uruguay Social

El Programa Tarjeta Uruguay Social funciona desde mayo de 2006. Se trata de una transferencia monetaria no condicionada que se otorga a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Su principal objetivo es asistir a los hogares que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad.

Esta transferencia funciona a través de una tarjeta magnética con formato de prepago, la cual es previamente cargada con un determinado monto de dinero y es utilizable en la Red de Comercios Solidarios de todo el país.

La población objetivo de este programa está compuesta por los 60 mil hogares en la peor situación socioeconómica de todo el país, más los individuos trans (transexuales, travestis y transgénero) sin restricción adicional. Las personas que entiendan que están en una situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema pueden acercarse a las oficinas del MIDES, donde se evaluará su situación y podrá solicitarse una visita para determinar si le corresponde el beneficio de la tarjeta o el acceso a otro programa o prestación. En base a la información recabada en las visitas a los hogares, se asigna a cada hogar un valor del Índice de Carencias Críticas (ICC), que mide el grado de vulnerabilidad de un hogar.

Mensualmente, se carga en cada tarjeta un monto de dinero que varía de acuerdo con la integración del hogar (cantidad de menores de 18 años que vivan en el hogar).

Los hogares constituidos por adultos sin menores a cargo, o las personas trans reciben el monto correspondiente al de los hogares con un menor, 887 pesos uruguayos, aproximadamente U\$S32.

Los hogares con dos menores reciben 1.344 pesos uruguayos (~U\$S48); con tres menores, 1.711 pesos uruguayos (~U\$S61) y con cuatro o más menores, 2.383 pesos uruguayos (~U\$S85).

- ▶ Los hogares integrados por menores de 4 años o mujeres embarazadas, reciben un monto adicional de 215 (~U\$S8) pesos uruguayos por cada uno de ellos.
- ▶ Los 30 mil hogares que se encuentran en peores condiciones socioeconómicas reciben el monto duplicado, esto se define a partir de la información relevada en la visita.

Más información

Sitio del programa: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus>.

CICCA (2012). Informe *Tarjeta Uruguay Social Componente Alimentario*. Disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf.