

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

# BOLETÍN 3

EL SISTEMA DE  
PROTECCIÓN A LA  
NIÑEZ EN LA  
ARGENTINA:  
Alternativas  
de reforma

## AUTOR

**Leonardo Gasparini**  
CEDLAS-UNLP

## Introducción

A lo largo del tiempo, la Argentina ha ido construyendo un sistema de protección social a la niñez compuesto de varios pilares poco coordinados: asignaciones para los hijos de empleados del sector formal, deducciones familiares en el impuesto a las ganancias 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 en la cobertura, mediante una transferencia monetaria, de 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 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 sistema actual

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), (ii) las deducciones por hijo al impuesto a las ganancias (DIG) y (iii) la Asignación Universal por Hijo (AUH) para hijos de padres no registrados. Esta

1.

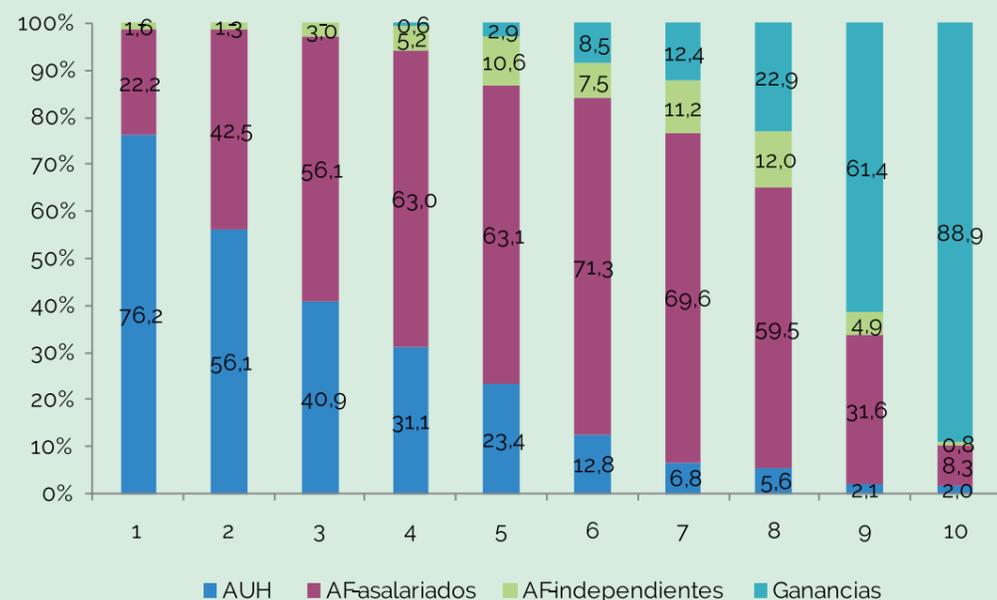
2.

fragmentación obedece fundamentalmente a razones históricas: el sistema se fue desarrollando y se fueron agregando componentes con el tiempo.

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. Sin embargo, es muy factible que en poco tiempo todos los niños de la Argentina estén cubiertos por alguno de los tres subsistemas. 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? La Figura 1 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 1**  
Cobertura de los subsistemas



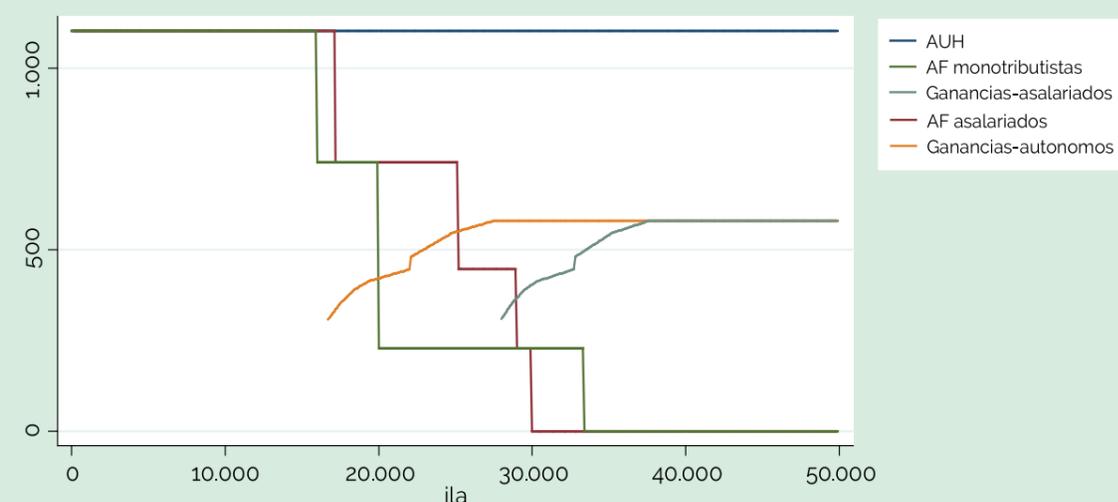
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información administrativa y microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Nota: Situación hipotética de cobertura total.

En relación con los montos de las transferencias por hijo, si bien en los últimos años estos han ido convergiendo, aún existen heterogeneidades por subsistema y por ubicación geográfica. La Figura 2 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. La Figura 2 revela algunas situaciones en las que una persona de mayores ingresos recibe un beneficio superior (inequidad vertical), y situaciones en las que dos personas con un mismo ingreso reciben transferencias por hijo distintas (inequidad horizontal).

Además de problemas de inequidad vertical y horizontal, la fragmentación del sistema de protección social a la niñez también genera un conjunto de inconvenientes de coordinación, ineficiencias (duplicaciones) en la administración y rigideces provenientes de una gestión dispersa del sistema, en el que participan actores tan distintos como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), ministerios del gobierno nacional y gobiernos provinciales.

Los tres subsistemas de la protección a la niñez en la 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). En particular, 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.

**FIGURA 2**  
Valores mensuales por hijo de los subsistemas de protección a la niñez



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información administrativa.

Finalmente, 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 particular, existe evidencia, aún preliminar e incompleta pero a nuestro juicio sugerente, sobre la existencia de desincentivos a la formalización laboral y a la participación laboral de mujeres vulnerables. La posible existencia de estos efectos exige profundizar el análisis del diseño del sistema de protección social, con el objeto de fortalecerlo.

### 3.

## 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. De la comparación de estos programas surgen algunos puntos importantes.

1. Los programas implementados por los países de América Latina tienen un diseño más trabajado que la AUH, 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.

### 4.

## Hacia 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. 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 a 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 sistema integrado debería estar administrado por 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 supra-ministerial, posiblemente en la órbita de Jefatura de Gabinete, que involucre la opinión de diversos ministerios del área social (Desarrollo Social, Economía, Educación, Salud).

## Las ventajas de la integración

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

### 5.

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. Además, 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. Una 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 sistema integrado aumentaría la transparencia en la estructura de los beneficios, dejando en claro quiénes reciben y cuánto, y bajo qué criterio. En particular, el sistema integrado 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. El sistema integrado también contribuye a evitar situaciones de inequidad vertical, en las que hogares con mayor capacidad económica reciben subsidios más altos.

La unificación en un sistema integrado 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. Un sistema integrado reduce los miedos a cambiar de estatus laboral y la generación de alguna discontinuidad en el beneficio.

Un sistema integrado, bajo la misma órbita de decisión y gestión, 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).

## 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<sup>2</sup>.

Comenzamos por una alternativa ambiciosa, aunque poco probable: un subsidio universal uniforme a la niñez. Este esquema implica un ingreso mínimo garantizado para la niñez, en la que todo menor tiene derecho a recibir el mismo beneficio. Esta alternativa universal y uniforme es sin embargo muy costosa, comparada con la situación en la que converge el sistema actual. Un beneficio universal semejante al monto actual de la AUH y la categoría más baja de AF para todos los niños del país implicaría un aumento presupuestario del 18%. 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.

Una alternativa más razonable consiste en implementar un sistema integrado en el que el valor de la asignación sea decreciente en los medios económicos de la 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.

Bajo una alternativa razonable de focalización de las transferencias y con el mismo presupuesto del sistema fragmentado actual, se podría alcanzar una caída adicional del 8% en la brecha de pobreza, del 11% en la intensidad de la pobreza en la población total y del 16% en el grupo de menores<sup>3</sup>. Estos cambios, aunque no son de gran magnitud, están lejos de ser insignificantes. La lucha contra la pobreza y la desigualdad debe incluir un amplio conjunto de iniciativas, que por sí solas hacen una contribución moderada, pero que en conjunto pueden implicar una diferencia significativa.

El ejercicio anterior asume un presupuesto semejante al de la situación actual. Si ese presupuesto aumentara un 8% y ese incremento se dirigiera a los componentes por vulnerabilidad, el impacto sobre la pobreza y la desigualdad sería significativamente mayor. Por ejemplo, bajo este esquema de mayor focalización la brecha de pobreza caería 16% y la intensidad de la pobreza, 23%. Este último indicador se reduciría 32% en el grupo de los menores.

Naturalmente, el sistema se puede hacer 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, la focalización más fuerte en grupos de vulnerabilidad podría generar efectos de desincentivos

2. Los detalles de las microsimulaciones se explican en el Apéndice del documento principal. Se incluyen ajustes por subdeclaración a los ingresos de la EPH para obtener resultados más realistas.  
3. Se toma el índice FGT(2) como indicador de la intensidad de la pobreza.

## 7.

### Hacia un sistema con mejores incentivos

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. 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.

La propuesta de unificación del sistema de protección favorece la atenuación de los desincentivos a la informalidad, aunque no los elimina totalmente. Son varios los elementos en la propuesta que suavizarían los desincentivos a la informalidad. En principio, la unificación del sistema genera una idea de continuidad que hoy no está presente. Al proveer una "ventanilla única", un único conjunto de información para tomar decisiones y una mayor seguridad sobre la estabilidad futura, un sistema integrado 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.

Un segundo elemento que ayudaría a aliviar el potencial desincentivo a la formalización de la AUH es 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 tener en cuenta en la reducción de los desincentivos a la formalidad laboral es la incorporación en el sistema integrado de 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.

laborales 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 a amplios segmentos de la población, que además tienen incorporadas las asignaciones como un derecho genuino.

Finalmente, 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.

### Componentes y experimentación

La existencia de un sistema menos uniforme que el actual, que incluya componentes, es un escenario más propicio para 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 para 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.

### 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.

## 8.