

Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la protección de ingresos monetarios a través de la AUH:

Análisis macro – fiscal y condicionalidad de salud

Oscar Cetrángolo y Javier Curcio
(IIEP UBA-CONICET)

**Seminario internacional “Entre la medición y la acción: debates en torno al bienestar
Gobierno de Tucumán – UNICEF
4 y 5 de septiembre de 2017 - Tucumán, Argentina**

Presentación:

- En el marco de un Convenio entre UNICEF, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, durante los últimos meses de 2016 y primeros de 2017 se llevó a cabo un trabajo interdisciplinario y multicéntrico.
- Investigadores de las diferentes instituciones involucradas han estudiado los alcances, impactos y desafíos futuros del programa de Asignación Universal por Hijo (AUH).
- En esta oportunidad serán presentados los aspectos generales del proyecto y sus principales hallazgos, con especial referencia a lo referido al análisis macrofiscal y condicionalidades de salud. En otras ponencias de este mismo Seminario serán presentados los restantes estudios que forman parte del mismo proyecto.

Los ejes del análisis realizado

Los estudios, que se encuentran en la etapa final de edición y serán difundidos en las próximas semanas, se han organizado alrededor de tres ejes de análisis

- **Eje 1: Análisis macro – fiscal.** Incluye evaluación de estrategias para cerrar brechas de cobertura; una primer aproximación al análisis de la suficiencia de las prestaciones y evaluación del costo fiscal de la ampliación del programa.
- **Eje 2: Análisis micro.** Análisis de los efectos del programa, su incidencia distributiva y estudio de las condicionalidades (salud y educación).
- **Eje 3: Análisis cualitativo-estudio de campo.** Evaluación de la microgestión del programa a partir de la observación participante y la realización de entrevistas en el terreno. El relevamiento a instituciones y usuarios- sectoriales permite identificar las barreras encontradas por los perceptores de la AUH.

Estudios realizados y autores

- A. Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas de la AUH (Oscar Cetrángolo, Javier Curcio, Ariela Goldschmit y Roxana Maurizio)
- B. Evaluación de los impactos de la AUH en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos (Roxana Maurizio y Ana Paula Monsalvo)
- C. El sistema de protección a la niñez en Argentina. Alternativas de Reforma (Leonardo Gasparini)
- D. Incidencia Distributiva de la AUH (Leonardo Gasparini, Jessica Bracco, Guillermo Falcone y Luciana Galeano)
- E. Condicionalidades educativas en la AUH: diagnóstico y alternativas (Mariana Marchionni y María Edo)
- F. Análisis y caracterización de la condicionalidad en salud de la AUH (Ariela Goldschmit)
- G. Las brechas de la protección social de niños, niñas y adolescentes: análisis cualitativo y estudio de campo (Patricia Dávalos y Alejandra Beccaria)
- H. El monitoreo de la AUH con encuestas de hogares (Carolina García Domench y Leonardo Gasparini)
- I. El impacto de la AUH sobre los ingresos de los hogares: un ejercicio de diferencias dobles (Santiago Garganta y Leonardo Gasparini)

**PRINCIPALES HALLAZGOS:
ASPECTOS GENERALES**

Principales hallazgos: aspectos generales

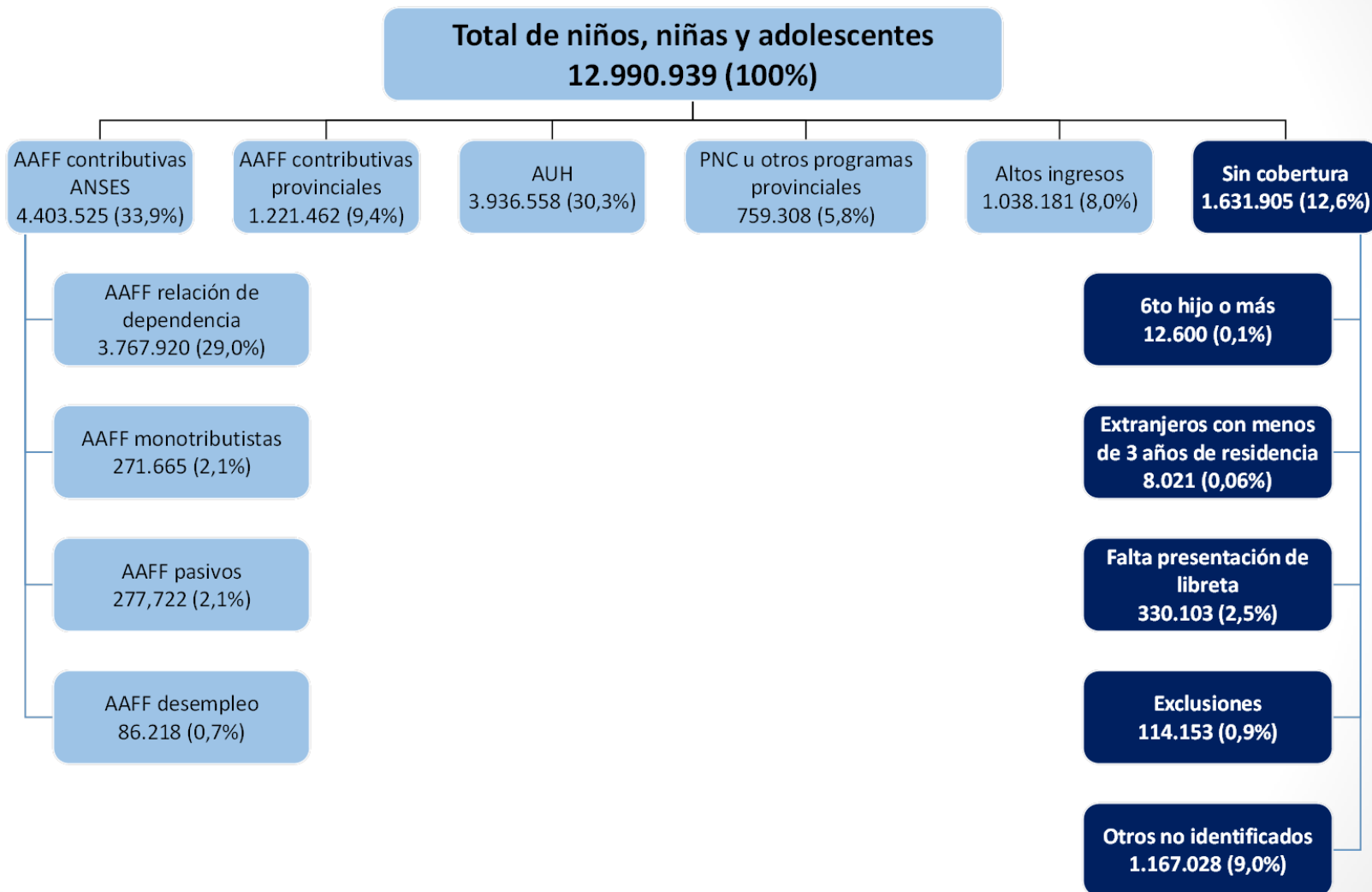
- Aún queda un conjunto significativo de hogares por cubrir los que, en su mayoría, parecen ubicarse en el extremo inferior de la distribución.
- Las brechas de cobertura se asocian, adicionalmente a los problemas de administración del programa que persisten, con diferentes factores:
 - ✓ el tope en la cantidad de niños (cinco) a cubrir por titular;
 - ✓ la demora potencial en la inscripción de los recién nacidos o la falta de documentación respaldatoria para acceder a la prestación;
 - ✓ el incumplimiento de las condicionalidades, y
 - ✓ la existencia de más de un núcleo familiar en el hogar.

Principales hallazgos: aspectos generales

- El impacto social es significativo, aunque dista de ser determinante en términos de eliminar la pobreza o reducir fuertemente la desigualdad.
- En 2015 la AUH permitió que el 12,5% de los hogares receptores abandonaran la condición de pobreza, mientras que este número cae a 10% para 2016.
- La prestación resulta insuficiente para sacar de la indigencia a hogares con presencia de NNyA.

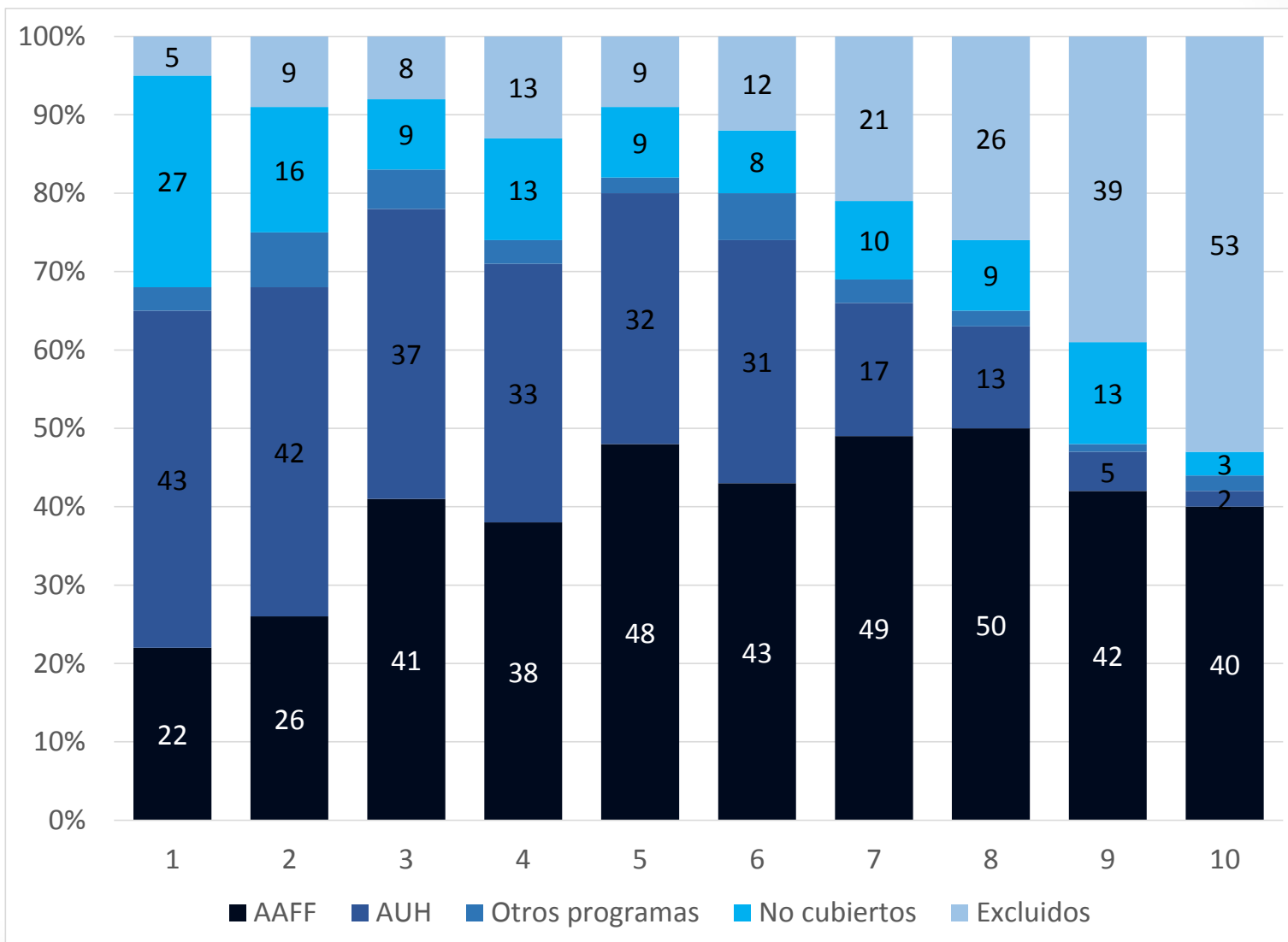
**PRINCIPALES HALLAZGOS:
ASPECTOS MACRO FISCALES**

Queda un 12,6% de NNyA (1,6 millones) sin cobertura ni acreedor a deducción por hijo en el impuesto a las ganancias.



Fuente: Elaboración propia sobre la base INDEC, BESS 2016, Ministerio de Trabajo 2015, ENAPROSS 2015 y Boletín Mensual AUH Septiembre 2016

Se estima que la AUH se encuentra razonablemente focalizada en los estratos más vulnerables de la población. No obstante quedan hogares de los primeros quintiles sin cobertura



Distribución de hogares según tipo de cobertura en los deciles de IPCF.

Fuente: ENAPROSS (2015)

Suficiencia de la AUH

- El nivel de la prestación alcanza a las dos terceras partes de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y apenas el 27% de la Canasta Básica Total (CBT), que definen las líneas de indigencia y pobreza respectivamente.

| | AUH (a) <i>en pesos</i> | U\$S 2 diarios por mes (b) | (a)/(b) <i>en %</i> | CBA <i>en pesos</i> | (a)/CBA <i>en %</i> | CBT <i>en pesos</i> | (a)/CBT <i>en %</i> |
|--------|---------------------------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| mar-16 | 966 | 904 | 107% | 1.515 | 63,8% | 3.664 | 26,4% |
| sep-16 | 1.103 | 906 | 122% | 1.711 | 64,5% | 4.090 | 27,0% |

Aclaración: debe contemplarse que tanto la CBA como la CBT se encuentran expresados sobre una base de adulto equivalente de modo que la distancia entre la AUH y éste valor debe interpretarse con cautela.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y ANSES.

Hacia el cumplimiento del objetivo de reducción de la pobreza

- La adecuada evaluación de los niveles de transferencias requeridos para erradicar la pobreza en los hogares con niños, niñas y adolescentes debe incorporar los faltantes de ingresos en los hogares que reciben AUH y los niños pobres no incluidos.
- En consecuencia, se presentará:
 - ✓ Estimación de los costos fiscales que implicaría eliminar la pobreza y la indigencia en los **hogares elegibles que ya perciben la AUH**.
 - ✓ Estimación para aquellos que **aún no accedieron a la AUH** pero serían elegibles para la misma
 - ✓ La suma de los no cubiertos y de los que están excluidos por normativa ronda los 1,6 millones de niños menores de 18 años. Es esperable que una proporción elevada de estos hogares sean pobres y, eventualmente, también indigentes).

Recursos adicionales necesarios para superar la pobreza y la indigencia

| | Pobreza | Indigencia |
|---|--------------|--------------|
| Total Hogares | 23,3% | 5,0% |
| Total Personas | 32,5% | 6,5% |
| Hogares elegibles no perceptores AUH (I) | 80,0% | 30,0% |
| Brecha relativa | 0,49 | 0,44 |
| Distancia monetaria promedio a la línea | \$ 6.300 | \$ 2.400 |
| Monto adicional necesario (en millones \$)*a. | \$ 67.000 | \$ 26.000 |
| Porcentaje del PIB | 0,85% | 0,33% |
| Hogares perceptores AUH (II) | 88,0% | 30,0% |
| Brecha relativa | 0,50 | 0,40 |
| Distancia monetaria promedio a la línea | \$ 7.000 | \$ 2.300 |
| Monto adicional necesario (en millones \$)*b. | \$ 186.000 | \$ 61.000 |
| Porcentaje del PIB | 2,36% | 0,77% |
| Porcentaje del PIB (I+II) | 3,21% | 1,10% |

Datos correspondientes al 2do Trim 2016.

*a. Se consideran 1,6 millones de NNyA con una relación de 1,8 NNyA por hogar que implican 890.000 hog. aprox.

*b. Se consideran 3,9 millones de NNyA con una relación de 1,8 NNyA por hogar que implican 2.200.000 hog. aprox.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES e INDEC.

**PRINCIPALES HALLAZGOS:
CONDICIONALIDAD DE SALUD**

Principales hallazgos

- La condicionalidad en salud requiere que los niños destinatarios de la AUH menores a 6 años, deban inscribirse en el Plan Nacer/Programa SUMAR y cumplir con el esquema de vacunación.
- En el caso de la Asignación por embarazo, los requisitos se vinculan con el seguimiento y control de embarazo y la obligatoriedad de inscripción de los recién nacidos en el Plan Nacer/Programa SUMAR.
- Asimismo, a través de esta condicionalidad, la AUH busca inducir la registración de los nacimientos y la acreditación de una identidad, garantizando que cada niño receptor de la AUH cuente con su Documento Nacional de Identidad.

Principales hallazgos

- El efecto de la condicionalidad en salud parece no ser relevante en relación al comportamiento vinculado con el cuidado de la salud. A partir de información de ENAPROSS 2015 se puede estimar que la proporción de personas que realizó consulta médica durante el último año relevado es similar entre perceptores y no perceptores de AUH:

| | PERCEPTORES AUH | | |
|-------|-----------------|------|-------|
| | NO | SI | Total |
| SI | 81 | 84,7 | 82,1 |
| NO | 19 | 15,3 | 17,9 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Principales hallazgos

- En cambio, se observa impacto sobre el modo de obtención de los remedios. Los hogares AUH tienen mayores probabilidades de obtenerlos gratuitamente respecto de los no destinatarios del programa.

Modalidad de obtención de la mayoría de los medicamentos

| | BENEFICIARIO AUH | | Total |
|------------------------------------|------------------|------------|------------|
| | NO | SI | |
| Gratuitamente | 21,6 | 54,6 | 31 |
| Los compró | 77 | 45,1 | 67,9 |
| Los tenía en casa | 0,7 | 0,2 | 0,6 |
| Los reemplazó por remedios caseros | 0,6 | 0 | |
| Otra modalidad | 0 | 0,1 | 0,1 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la base de ENAPROSS 2015

- Las dificultades de accesibilidad a las instituciones y a la información necesaria para cumplimentar la tramitación y permanencia en el programa, resultan un punto crítico para lograr un mayor nivel de cobertura de la AUH.

REFLEXIONES FINALES

Análisis en perspectiva multidimensional

- Es evidente es la **insuficiencia de la AUH** para sacar de la indigencia (obviamente, mucho más en el caso de la pobreza) a estos hogares con presencia de niños, niñas y/o adolescentes.
- Adquiere relevancia considerar en el análisis un **perspectiva multidimensional de la pobreza**, que tome en cuenta aspectos que van más allá de las variables puramente monetarias, como la vivienda, el saneamiento básico y otros aspectos de la vida de las personas.
- A diferencia de las mediciones monetarias donde los cambios en los precios afectan significativamente la línea de pobreza, los **indicadores obtenidos a partir de la métrica multidimensional** son estructuralmente estables, es decir, son independientes al movimiento de los precios y de otras variables de coyuntura. Y requieren **medidas de política más estructurales** que se enfoquen en los múltiples determinantes de la pobreza infantil.

Reflexión final

En suma, los análisis hasta aquí realizados en el marco de este proyecto muestran que la protección a la niñez en Argentina ha mostrado importantes avances pero aún requiere significativas mejoras.

Sin duda, este proyecto hay tenido que sortear las limitaciones propias de la escasez de información socio económica confiable que ha sufrido nuestro país. Es un primer paso que, esperamos, ayude a lograr mejoras futuras en el diseño y evaluación de este tipo de programas.

Otras presentaciones en este Seminario completarán la mirada sobre la AUH y desafíos futuros que fueron elaborados en este Proyecto



¡Muchas gracias!