

Estimación del impacto de las asignaciones universales por hijo

Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces*

C|E|D|L|A|S Universidad Nacional de La Plata**

14 de Julio de 2010

Introducción

Esta nota presenta una estimación del impacto distributivo del programa de asignaciones universales por hijo (AUH), de su costo y de su cobertura. El programa, que plantea la extensión de las asignaciones familiares que tradicionalmente recibían los trabajadores formales a hijos de desocupados y trabajadores informales, fue implementado en octubre de 2009. La medida era reclamada desde hacía tiempo por partidos políticos, asociaciones sindicales, y distintos sectores de la sociedad civil y la academia, en base a la persistencia de la pobreza en el período de crecimiento 2003-2008. Su adopción marcó un giro en la política social desarrollada por el gobierno nacional hasta ese momento.

La nueva Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) establece que cada familia cuyos integrantes no tengan un trabajo en blanco recibirá 180 pesos mensuales por niño menor a 18 años. Se trata, al menos por su magnitud presupuestaria, de la decisión de política social más trascendente en mucho tiempo. La asignación se paga en un 80% todos los meses y el 20% restante se abona cuando se presenta la documentación de vacunación y control sanitario para los menores de cuatro años, y la acreditación de concurrencia al colegio a partir de los 5 años. Se estipula además un pago de \$ 720 por hijo con discapacidad.

Por limitarse a grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñan en la economía informal, y a alumnos de escuelas públicas, entre otros requisitos, el programa no parece a priori universal. En la práctica, sin embargo, es probable que virtualmente toda la población menor de 18 años quede cubierta por el beneficio de una asignación familiar. En primer lugar, ciertos huecos en el decreto seguramente serán cubiertos a la hora de la reglamentación o del probable tratamiento legislativo, incluyendo, por ejemplo, a hijos de monotributistas que no superen un cierto monto de ingresos. En segundo lugar, la limitación del beneficio a los informales con ingresos inferiores al salario mínimo es impracticable. Si bien el programa de asignaciones no es realmente universal, en gran medida en la práctica *universaliza* la ayuda social a los menores de edad. Sin duda, resulta preferible promulgar un sistema más abarcativo, transparente y ordenado, dirección en la que podría avanzar el Congreso Nacional o futuros gobiernos. Sin embargo, las consecuencias en términos de alcance y universalización de la cobertura no van a ser significativamente diferentes de las derivadas del sistema recientemente promulgado.

* CEDLAS-UNLP y CONICET/CEDLAS-UNLP respectivamente.

Esta nota está basada en el Documento de trabajo CEDLAS 102 “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas”, disponible en la página del CEDLAS. La nota presenta un estudio del impacto de las asignaciones familiares universales. El documento completo presenta el programa en su contexto nacional e internacional, y discute sus aciertos, sus potenciales problemas, y alternativas para su consolidación como pilar de la política social en el largo plazo. Para más detalles del programa y de su implementación puede consultarse ese documento en http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/archivos_upload/doc_cedlas102.pdf

** Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Calle 6 entre 47 y 48, 5to. piso, oficina 516, (1900) La Plata, Argentina. Teléfono-fax: (0221)-4229383. Sitio web: www.cedlas.org

Estimaciones de cobertura e incidencia presupuestaria

Estas falencias en el programa implican que no es claro aún cuál será el número y universo total de beneficiarios. El cuadro 1 presenta los resultados de algunas simulaciones sobre cobertura e impacto presupuestario del nuevo programa. El análisis se basa en la EPH del primer semestre de 2009, por ser ésta la última base de microdatos disponible al público. Los resultados, representativos para los grandes aglomerados de la Argentina que reúnen a dos tercios de su población, se extrapolan al total del país.

Las simulaciones asumen que el gobierno implementa el programa tal como se establece en el reciente decreto y que todas las familias que califican postulan y son aceptadas en el programa.¹ El decreto establece que no recibirán asignaciones aquellos niños que no asisten a escuelas públicas, ni aquellos cuyos padres son trabajadores informales con ingresos superiores al salario mínimo. La columna (a) presenta los resultados de ese escenario. La columna (b) simula el caso en el que sólo los hijos de desempleados e informales que asisten a escuelas públicas reciben el subsidio. Finalmente, en la práctica es probable que la restricción de asistencia a establecimientos educativos públicos se levante, y que el límite de ingresos de los trabajadores informales no sea monitoreado. La columna (c) reporta los resultados de este caso, en el que todas las familias de desocupados o trabajadores informales con niños menores de 18 años son cubiertas por el nuevo programa.

En el escenario (a) que establece el decreto, el nuevo programa cubriría a cerca de 1 millón de familias y 2.5 millones de niños, a un costo total anual de \$ 5413 millones. Este, sin embargo, no es un escenario realista, dada la incapacidad práctica del sector público de verificar los ingresos de los informales.² En el caso en que se incluyera a todos los informales sin verificación de ingresos pero se excluyera a niños y jóvenes que no asisten a escuelas públicas (columna b), el programa alcanzaría a 3.6 millones de niños, aunque habría fuertes incentivos a migrar de escuelas privadas a públicas, con lo cual la cobertura potencial seguramente sería mayor. Por otra parte, muchas escuelas privadas son subsidiadas y tienen alumnos provenientes de hogares de bajos ingresos, por lo cual aún está en discusión su exclusión automática del beneficio.

En el escenario (c), que se considera más probable, se incluye a todos los trabajadores informales. El nuevo programa en ese caso beneficiaría a alrededor de 2.4 millones de familias, una cobertura 20% superior a la del pico del programa Jefes de Hogar en 2002/03. El programa cubriría a cerca del 20% de los hogares argentinos, lo cual posicionaría a las AUH como una de las políticas de asistencia de mayor alcance en la región, así como una de las de mayor presupuesto en relación al PBI. Dado que el subsidio es por niño, y no por hogar como en el Plan Jefes, el número de beneficiarios sería de unos 5 millones, es decir más del doble del programa Jefes en su momento de máximo alcance. El nuevo programa cubriría a más del 40% de los niños argentinos, y a casi 75% de los niños pobres.³

El segundo panel presenta la distribución de beneficiarios del nuevo programa. En el escenario (c) alrededor de la mitad de los hogares beneficiarios no son pobres, mientras que alrededor del 39% de los niños beneficiarios no viven en hogares con insuficiencia de ingreso de acuerdo a la línea de pobreza oficial. Estos valores ponen de manifiesto las “filtraciones” hacia sectores menos necesitados. Esto no implica desconocer las ventajas de la universalización de las asignaciones, en términos de establecimiento de derechos y de limitación del clientelismo, pero pone en claro los costos de esta alternativa.

¹ Las simulaciones asumen que los programas Jefes, Familias, Seguro, son absorbidos por las nuevas asignaciones. Los valores de los cuadros deben interpretarse entonces como el impacto global, y no incremental, del nuevo programa.

² En el documento completo, se presenta además un escenario en el que los informales con salarios mayores a los \$6000 mensuales se autoexcluyen. Por la baja proporción de trabajadores con estas características, los resultados son similares a los de la columna (c).

³ La metodología de cómputo de la pobreza se basa en las líneas de 2006 ajustadas por mediciones alternativas de la tasa de inflación, como se detalla más adelante. El resto de los niños pobres estaría cubierto por el sistema de asignaciones para trabajadores formales.

Cuadro 1. Cobertura e incidencia presupuestaria de las Asignaciones Universales

	Asignación Universal por Hijo		
	(a)	(b)	(c)
Beneficiarios			
Hogares beneficiarios	987.930	1.554.989	2.346.135
Porcentaje del total hogares	8,2	12,9	19,4
Porcentaje del total de hogares pobres	40,4	47,9	59,3
Niños beneficiarios	2.423.101	3.660.894	4.852.857
Porcentaje del total de niños	21,5	32,5	43,1
Porcentaje del total de niños pobres	52,4	64,0	73,3
Distribución de beneficiarios (porcentaje)			
Hogares beneficiarios			
Pobres extremos	35,6	22,8	17,8
Pobres moderados	46,1	38,7	32,6
No pobres	18,3	38,5	49,6
Total	100,0	100,0	100,0
Niños beneficiarios			
Pobres extremos	44,5	30,2	25,0
Pobres moderados	43,0	40,6	36,2
No pobres	12,4	29,2	38,8
Total	100,0	100,0	100,0
Cobertura del programa (como porcentaje del total de cada categoría)			
Hogares			
Pobres extremos	58,9	59,5	70,1
Pobres moderados	32,5	42,9	54,6
No pobres	1,8	5,9	11,5
Niños			
Pobres extremos	83,2	84,7	92,1
Pobres moderados	40,1	56,8	66,7
No pobres	4,3	15,3	26,8
Monto del subsidio (\$ mensual)			
Total hogares beneficiarios	454	350	382
Pobres extremos	557	441	519
Pobres moderados	429	369	424
No pobres	315	278	304
Costo del programa (\$ anual)			
Total (millones)	5413	6576	10814
Per cápita	137	167	274

Fuente: elaboración propia. Nota: en las diferentes alternativas las nuevas AUH cubren a (a) los informales con salario menor al mínimo que mandan a su hijos a escuelas públicas, (b) informales que mandan a su hijos a escuelas públicas, (c) todos los informales.

El tercer panel presenta cifras de cobertura del programa. En la alternativa (c), la AUH cubriría al 92% de los niños en situación de indigencia y al 67% de los niños en hogares pobres moderados. El programa, sin embargo, llegaría a sólo el 70% de los hogares indigentes y al 55% de los hogares pobres. Esta diferencia de cobertura entre hogares y niños se explica por la exclusión del beneficio de las familias pobres sin hijos menores. El nuevo programa es un buen instrumento de reducción de la pobreza en hogares con niños, pero insuficiente para el alivio de la pobreza en general.⁴

El siguiente panel del cuadro 1 indica el monto promedio de las transferencias monetarias que recibiría un hogar bajo el nuevo régimen. Mientras que en el escenario (c) una familia beneficiaria típica recibiría \$382 mensuales, una familia en situación de pobreza extrema recibiría \$519 por mes.

El costo total estimado del programa sería de alrededor de cerca de \$11 mil millones anuales en el escenario de máxima cobertura, más los costos administrativos. Para calcular el gasto público incremental asociado al programa (es decir el gasto que habría que sumar al actual) deben restarse los aproximadamente \$4 mil millones que gastan los gobiernos nacional y locales en programas de transferencias a ser seguramente reemplazados por el nuevo régimen de asignaciones. En síntesis, la universalización de las asignaciones requeriría de alrededor de \$7 mil millones adicionales anuales.

⁴ En el documento completo, se presenta una estimación del costo de agregar un subsidio de \$180 mensuales a las familias sin hijos, sin empleo formal ni jubilaciones. Esta alternativa implica \$3500 millones más que el programa de AUH en el escenario (c), con una reducción levemente mayor de la pobreza y la desigualdad.

Impacto sobre pobreza y desigualdad

La universalización de la ayuda estatal por hijo implicará un impacto sustancial sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos. El cuadro 2 presenta algunas estimaciones. La pobreza se computa en función del ingreso por adulto equivalente calculado por el INDEC, al que se transforma en función del escenario modelado. Para calcular pobreza se utilizan alternativamente las líneas extrema y moderada oficiales del año 2006, extrapoladas a 2009 a partir de un promedio de tasas de inflación reportadas por investigadores privados, dados los problemas de confiabilidad del IPC oficial. Esta estimación sugiere un cierto estancamiento en la tasa de pobreza desde 2007, tendencia que contrasta tanto con el fuerte patrón descendente reportado por el gobierno nacional como con el crecimiento reportado por consultores privados.

Los valores en la columna “actual” son los valores estimados de 2009. En el escenario (a) de aplicación estricta del decreto que crea las nuevas asignaciones la pobreza extrema caería de 6.9% a 3.2% y la moderada de 23.2% a 21.1%. En el escenario (c) donde las asignaciones se universalizan a todos los desocupados e informales la pobreza extrema caería con el programa de asignaciones universales de 6.9% a 2.8% y la moderada de 23.2% a 19%. El cambio en la tasa de pobreza extrema de los niños sería aun más drástico: de 12% a 3.7%. La pobreza moderada también caería, aunque de manera menos pronunciada (de 23.2% a 19% en la población general, y de 36% a 28.3% en niños).

La reducción en la desigualdad de ingresos también sería considerable. En el escenario (c) la brecha proporcional de ingresos entre el decil 10 y el 1 (el 10% de hogares de mayores ingresos y de menores ingresos, respectivamente) se reduciría desde 23.7 a 16.5, mientras que la participación del decil más pobre en el ingreso nacional disponible crecería de 1.4% a 2%. El coeficiente de Gini se reduciría en 2 puntos, lo cual constituye un cambio significativo.

Las figuras siguientes agregan a la evolución de la pobreza y la desigualdad las estimaciones para 2010 en el escenario (c) de pleno funcionamiento de las asignaciones universales sin exclusión de trabajadores informales. En ambos casos es claro el significativo impacto que la generalización de las asignaciones tendría sobre estas dos variables sociales.

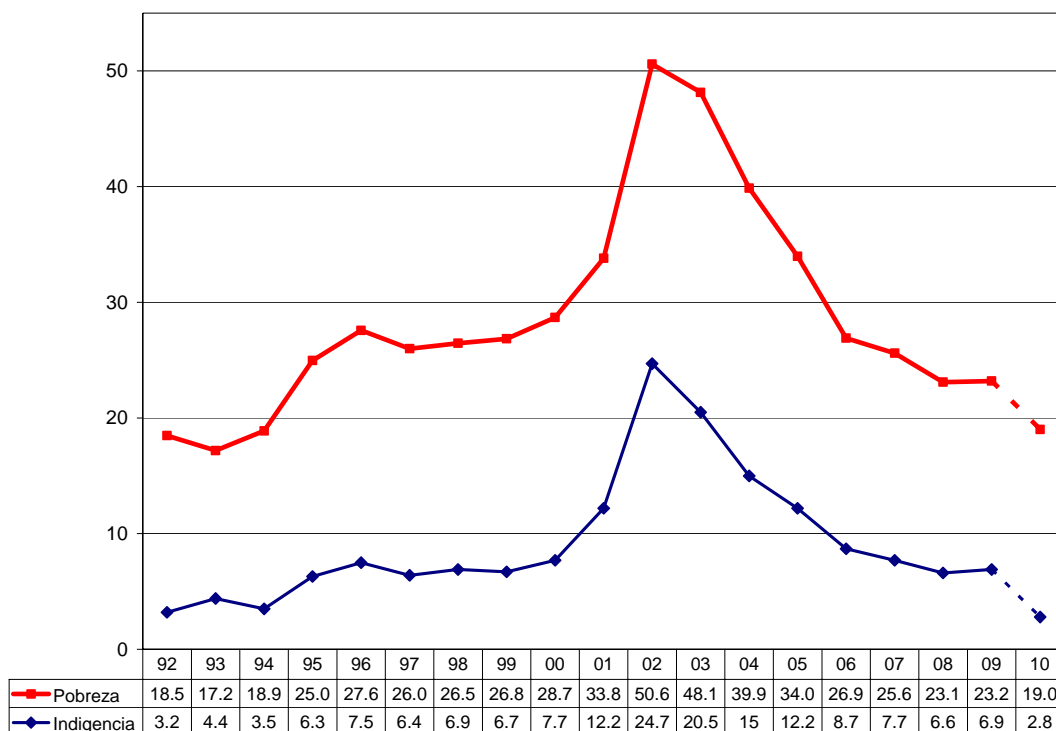
Cuadro 2. Impacto directo sobre la pobreza y la desigualdad de las Asignaciones Universales

	Asignación Universal por Hijo			
	Actual	(a)	(b)	(c)
Tasa de pobreza (en porcentaje)				
Tasa de pobreza total				
Pobreza extrema	6.9	3.2	3.6	2.8
Pobreza moderada	23.2	21.1	20.6	19.0
Tasa de pobreza en niños				
Pobreza extrema	12.0	4.4	5.2	3.7
Pobreza moderada	36.0	32.0	31.3	28.3
Brecha de pobreza				
Pobreza extrema	2.9	1.1	1.3	0.9
Pobreza moderada	9.3	6.6	6.7	5.7
Tasa de pobreza en niños				
Pobreza extrema	4.9	1.2	1.6	0.8
Pobreza moderada	15.2	9.6	10.1	8.2
Desigualdad de ingresos				
Ratio 10/1	23.7	17.2	18.0	16.5
Share decil 1	1.4	1.9	1.8	2.0
Gini	0.455	0.442	0.441	0.435
Atkinson (2)	0.569	0.485	0.495	0.473

Fuente: elaboración propia.

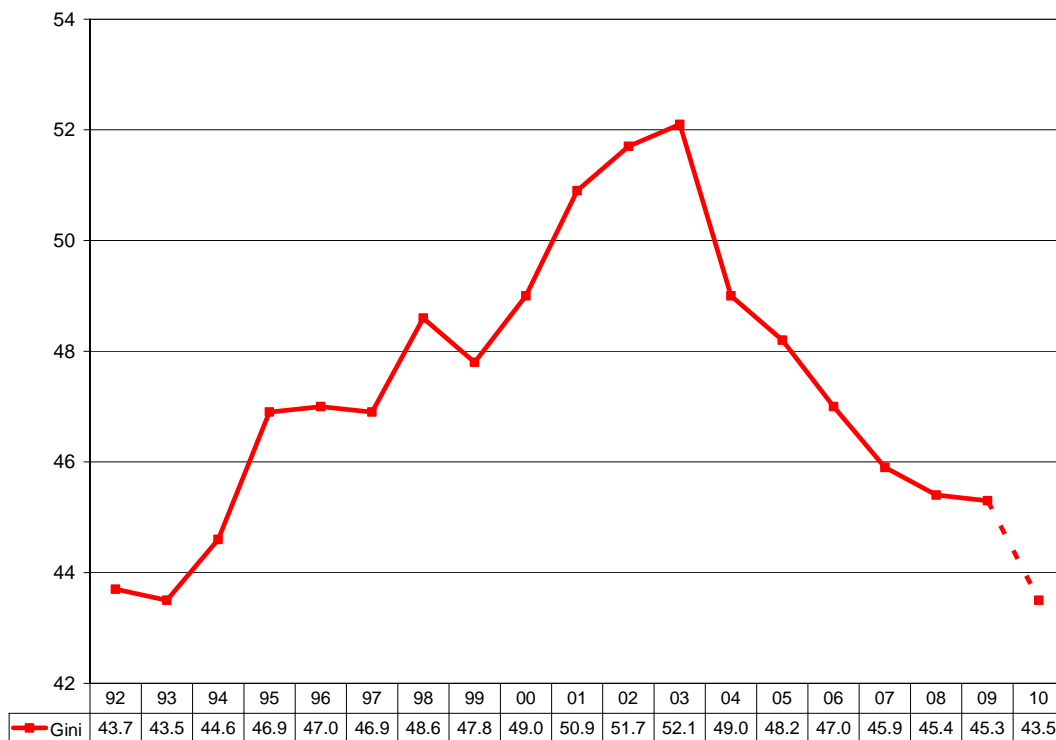
Nota: en las diferentes alternativas las nuevas AUH cubren a (a) los informales con salario menor al mínimo que mandan a su hijos a escuelas públicas, (b) informales que mandan a su hijos a escuelas públicas, (c) todos los informales.

Figura 1
Tasa de pobreza e indigencia 1992-2009 y estimaciones para 2010, en porcentaje de la población.



Fuente: elaboración propia. Nota: a partir de 2007, se ajustan las líneas de pobreza de 2006 con los valores del IPC de fuentes privadas. Para detalles, véase Gasparini y Cruces, 2010, Documento de trabajo CEDLAS 102.

Figura 2
Coefficiente de Gini 1992-2009 y estimaciones para 2010



Fuente: elaboración propia.