



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
Santa María de los Buenos Aires

Observatorio de la Deuda Social Argentina

Comunicado de Prensa:

Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario.

Informe Final / Mayo, 2013

E-mail: observatorio_deudasocial@uca.edu.ar

Después de los efectos negativos que generó la crisis internacional de 2009 sobre el nivel de actividad, el empleo y los ingresos de los hogares, el país volvió a experimentar una significativa recuperación económica durante 2010 y 2011. Esta reactivación estuvo motivada principalmente por una mayor demanda de empleo, la expansión del gasto público, el aumento del consumo interno, la recuperación parcial de la inversión y una política más distributiva en materia de gasto social. Todo lo cual generó una nueva y significativa reducción de los niveles de indigencia y pobreza.

Tras este período, durante 2012 y hasta el presente, la actividad económica y la demanda de empleo volvieron a retraerse, pero esta vez ante todo como resultado de factores internos, tales como las restricciones presupuestarias, la creciente inflación, la caída de la inversión y el deterioro del sector externo. Entre otras consecuencias, este escenario habría generado un estancamiento en la creación de empleos formales, un aumento de la subocupación y el desempleo, y una caída de los ingresos reales familiares, produciendo todo ello una retracción en las capacidades de consumo y un aumento de los hogares y de la población bajo la línea de pobreza. Aunque, al mismo tiempo, debido probablemente a la particular y creciente penetración de los programas sociales de transferencia de ingresos en los sectores económicamente más vulnerables, el porcentaje de hogares en situación de indigencia no habría experimentado cambios o incluso habría continuado disminuyendo.

En cualquier caso, pese a la retracción socio-ocupacional experimentada durante 2012, la situación en materia de ingreso per cápita familiar, indigencia y pobreza sigue siendo mejor que la registrada a fines de 2010. La EDSA-Bicentenario (2010-2016) da cuenta de esta evolución a través de una serie de indicadores comparables (ver figura 1.A.1).

Figura 1.A.1.

TASAS DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO INDIGENTE, TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA,
Años 2010-2011-2012.

	2010	2011	2012
CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR			
INSERCIÓN LABORAL DEL JEFE*			
Empleo pleno	44,5	44,8	44,0
Empleo precario	35,3	34,9	35,3
Desempleo / subempleo inestable	20,2	20,3	20,6
INGRESO REAL PER CÁPITA FAMILIAR**	100,0	115,0	111,0
% HOGARES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES***	18,8	21,5	23,5
SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA			
HOGARES****			
En situación de indigencia	4,7	3,8	3,2
En situación de pobreza	19,0	15,5	16,9
PERSONAS****			
En situación de indigencia	8,3	6,2	5,8
En situación de pobreza	29,5	24,7	26,9

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

*Las definiciones operativas de estas categorías pueden ser consultadas en el informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina del Bicentenario, Año I (ODSA-UCA, 2011).

** Se refiere a ingresos corrientes constantes a precios del 4° trimestre de 2012 deflacionados según el índice de precios al consumidor de CENDA -7 provincias / IPC - Facultad de Ciencias Económicas (Base 100=2010).

***Se considera sólo aquellos hogares que reciben asistencia económica a través de pensiones no contributivas y/o programas sociales o de empleo que implican una transferencia de ingresos mensuales corrientes.

**** La metodología aplicada para estimar las tasas de pobreza e indigencia y sus respectivas canastas máximas se pueden consultar en el informe de prensa "Estimaciones de Tasas de Indigencia y Pobreza (2010-2012). Totales Urbanos" (ODSA-UCA, 2013).

Pero esta particular tendencia no sólo debe comprenderse a la luz de lo ocurrido en el mercado de trabajo durante este período, sino también tomando en cuenta el impacto que presentan los programas de transferencia de ingresos sobre el presupuesto de los hogares. En esta dirección, la pregunta central que recorre este informe es cuál ha sido el papel desempeñado por dichos programas asistenciales durante el período 2010-2012, en particular, los dirigidos a hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años –tales como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y las pensiones no contributivas a Madres con Siete Hijos (M7H)–, en función de reducir los riesgos económicos en materia de indigencia y de pobreza para tales hogares.

A partir de este objetivo se aplicaron una serie de ejercicios de simulación estadística con el fin de estimar el peso de las transferencias monetarias en concepto de AUH-M7H sobre los ingresos de los hogares urbanos con niños y la población infantil. Se procedió, pues, a calcular de nuevo los ingresos mensuales corrientes del hogar descontando las transferencias originadas en dichos programas bajo el supuesto de que tales hogares no serían sujetos de ningún régimen de protección social¹. De esta manera, la diferencia entre los ingresos “observados” realmente y los ingresos “simulados” aplicando dicho supuesto, así como entre las respectivas tasas de indigencia y de pobreza generadas bajo uno u otro escenario, puede considerarse una medida “proxy” del impacto que genera el actual régimen de asistencia social no contributivo sobre el bienestar de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años excluidos de los sistemas formales de la seguridad social.

¹ En función de estimar este escenario “simulado” se procedió a descontar al ingreso familiar corriente de los hogares beneficiarios de los programas AUH y M7H, los ingresos percibidos a través de estas fuentes según los valores oficialmente asignados durante el mes anterior al relevamiento. En el caso de la AUH, los montos considerados por cada niño/a o adolescente fueron: en 2010 de \$176, en 2011 de \$216 y en 2012 de \$272; mientras que en el caso de la pensión no contributiva M7H, los montos considerados fueron de \$850, \$1200 y \$1879, respectivamente.

Esta evaluación puede presentar importantes sesgos de sobreestimación por influencia de factores no debidamente controlados. En parte, por el hecho de que un porcentaje importante de hogares beneficiarios de la AUH lo eran anteriormente de otros programas de lucha contra la pobreza (el Programa Familia para la Inclusión Social y el Programa Jefes y Jefas Desocupados, entre otros de administración provincial y/o municipal). De tal modo que es posible suponer que de no haberse creado el sistema de AUH, tales hogares muy probablemente continuarían siendo asistidos por dichas ayudas económicas u otros similares. Este también es el caso de las pensiones no contributivas dirigidas a madres con siete hijos, las cuales existían con anterioridad a la creación de las AUH, frente a lo que cabe suponer que habrían continuado vigentes en ausencia de las reformas al sistema de protección social. De ahí que una evaluación más realista de los efectos en materia de bienestar generados por el nuevo sistema sólo debería focalizarse en el impacto de la AUH. Para ello corresponde que a una parte de los hogares beneficiarios de la misma, luego de restarles los ingresos percibidos por esta fuente a los ingresos familiares, se les sumen los ingresos que hubiesen recibido de haber continuado vigente las transferencias anteriores. Al mismo que cabe también, no descontar de los ingresos familiares las transferencias percibidas por concepto de M7H.²

De ahí que en función de no sobreestimar los efectos de los programas de transferencia de ingresos sobre los hogares estudiados y, al mismo tiempo, poder evaluar las contribuciones específicas de estos programas, se presentan en este informe dos escenarios “simulados” alternativos al “observado”, a saber: a) uno en donde se supone la ausencia de toda asistencia económica por parte del Gobierno Nacional a los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años (a partir de lo cual es posible evaluar el impacto global de todo el sistema de protección social no contributivo); y b) otro en donde se supone la no creación del programa AUH, manteniendo vigente el resto de las transferencias previas (a partir de lo cual es posible evaluar el efecto específico del programa AUH).³

Ambas estrategias de evaluación resultan particularmente relevantes en tanto que los ingresos familiares corrientes constituyen una fuente fundamental de subsistencia para los hogares. Sin embargo, es necesario dejar claro que el acceso por parte de un grupo familiar a ingresos superiores al costo de una canasta teórica de consumo para el hogar –sea a través de la línea de indigencia o de la línea de pobreza- no implica necesariamente haber accedido a condiciones adecuadas de nutrición, hábitat,

² Para determinar este segundo escenario de “simulación” se siguió el siguiente procedimiento operativo: 1) a los ingresos totales mensuales de los hogares sujetos de protección social no contributiva se restaron exclusivamente los ingresos percibidos por AUH durante ese mes; y 2) a una selección aleatoria del 60% de los hogares beneficiarios de la AUH se les imputó un estimado teórico de los ingresos que hubiesen recibido en concepto de otros programas. La opción de seleccionar de manera aleatoria a una parte de la población de hogares beneficiarios se debió a la ausencia de información sobre su condición anterior. Ante esta situación, la determinación del porcentaje de hogares que debían ser sujetos de tal imputación se fundó en información tanto del ANSES como de la EDSA (Encuesta de la Deuda Social Argentina), a partir de las cuales se estimó que del total de hogares beneficiarios del régimen de AUH en 2010, alrededor del 60% eran beneficiarios en 2009 de otras ayudas nacionales, provinciales y/o municipales. El monto asignado a cada uno de estos hogares fue de \$150 en 2010, \$184 en 2011 y \$232 en 2012. Esto surgió de haber adoptado como supuesto adicional que en el caso de que hubiesen continuado vigentes tales transferencias, la asistencia económica hubiese sido actualizada por el Gobierno Nacional aplicando a lo largo del tiempo los mismos incrementos porcentuales que se instrumentaron para las asignaciones por AUH entre 2009 y 2012.

³ Otro sesgo muy común en este tipo de evaluaciones que no es objeto de control o corrección en este trabajo, es el que surge de aceptar que en ausencia de programas de transferencia, los hogares no hubiesen accedido a ingresos adicionales a través del mercado de trabajo u otros mecanismos alternativos; algo que resulta poco verosímil a la luz de lo que se sabe sobre las estrategias de subsistencia que desarrollan los hogares de sectores populares.

educación y/o salud ni a oportunidades reales de integración y/o participación activa en la vida social.

Acerca de los programas de transferencia de ingresos dirigidos a los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años

A fines de 2009, en un marco de crecientes demandas para la concreción de un programa de asistencia económica más universal hacia la infancia, el Gobierno Nacional tomó el desafío de ampliar el sistema de protección social a partir de la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, un nuevo y más generoso programa de transferencia condicionada de ingresos dirigido a compensar las carencias económicas de los hogares con niños/as y adolescentes en situación de pobreza, precariedad laboral y desempleo.⁴ En lo inmediato era urgente paliar los efectos recesivos de la crisis de 2009 y el aumento creciente del costo de vida; esto último, como resultado del aumento constante de los precios, sobre todo a partir de 2007.

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) se sumó al sistema no contributivo ya existente de pensiones a madres con siete o más hijos en situación de desprotección social (M7H), quedando bajo la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). De esta manera, quedó conformado un nuevo esquema más universal e integrado de asistencia económica hacia los niños/as y adolescentes excluidos del sistema contributivo de Asignaciones Familiares y de otros beneficios de la seguridad social tradicional.

La normativa del programa AUH establece una liquidación básica mensual para cada hijo menor de 18 años correspondiente al 80% del monto total de la asignación, mientras que el 20% restante es percibido de manera acumulada, una vez al año, siempre que se certifique el cumplimiento de una serie de requisitos en materia de salud y asistencia educativa. Según la reglamentación vigente, los requisitos varían conforme a la edad: asistencia a la escuela de los niños a partir de los 5 años, inscripción al Plan Nacer y cumplimiento con el plan de vacunación obligatorio en el caso de los menores de 7 años, y realización del control sanitario para los mayores de 6 años. Al momento de iniciado este nuevo régimen de transferencia de ingresos, el monto total de la asignación quedó establecido en \$ 180 por menor beneficiario; si bien ha ido incrementándose a criterio del Gobierno Nacional, buscando acompañar el aumento en el costo de vida (en septiembre la asignación total subió a \$ 220; un año más tarde ascendió a \$ 270; y el pasado 12 de septiembre de 2012 pasó a ser de \$ 340).

Entre otras medidas, la creación de la AUH estuvo acompañada por la inmediata incorporación a este régimen de los hijos menores de 18 años de hogares que hasta

⁴ El programa AUH fue creado por el Gobierno Nacional a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1.602 del 29 de octubre de 2009, introduciendo así un esquema de carácter no contributivo en el marco de la Ley 24.714 (esta norma es la que establece el derecho a las Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados registrados al Sistema de Seguridad Social). Según la normativa, la AUH está destinada a los niños, niñas y adolescentes argentinos o con residencia legal en el país que reúnan dos requisitos iniciales: no contar con otra asignación familiar contributiva o no contributiva prevista en dicha ley y pertenecer a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la "economía informal". En su artículo 2, la norma establece que quedan excluidos del beneficio anterior "los trabajadores que se desempeñen en la economía informal percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil vigente". A cambio, se requiere que los adultos responsables o los menores a su cargo cumplan con ciertas condiciones, entre las que sobresalen: 1) no percibir remuneración por encima del mencionado salario; 2) certificar la asistencia al sistema educativo público y al régimen obligatorio de vacunación; y 3) estar debidamente documentado, debiendo certificar tanto el titular como el niño extranjero una residencia legal en el país no inferior a tres años.

ese momento recibían de otros programas de lucha contra la pobreza. Se estima que a través de la reestructuración del sistema, más de 2,2 millones de niños pasaron de manera inmediata a ser beneficiarios directos del nuevo esquema. Según información oficial, a finales de 2010, la AUH asistía económicamente a 1,9 millones de hogares y brindaba asignaciones a 3,5 millones de niños (ANSES, 2011).

Este cambio en la política social introdujo un incremento inmediato en los ingresos corrientes de los hogares en situación de marginalidad, desempleo y/o precariedad laboral que carecían de asistencia del Estado o que la misma resultaba altamente insuficiente. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿cuáles han sido los efectos reales en materia de bienestar generados por este nuevo régimen de protección social sobre la población infantil y sus hogares en un contexto macroeconómico crecientemente inflacionario y más recientemente recesivo? De ahí que es especialmente pertinente evaluar -para los dos tipos de escenarios de asistencia social planteados- el impacto que han tenido las transferencias económicas involucradas en términos de mejorar los ingresos reales familiares y de reducir los riesgos de caer en situación de indigencia y de pobreza de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años. .

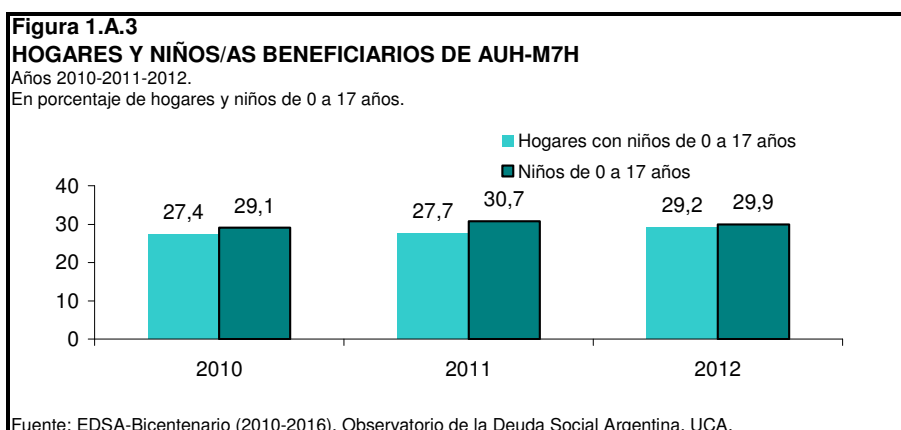
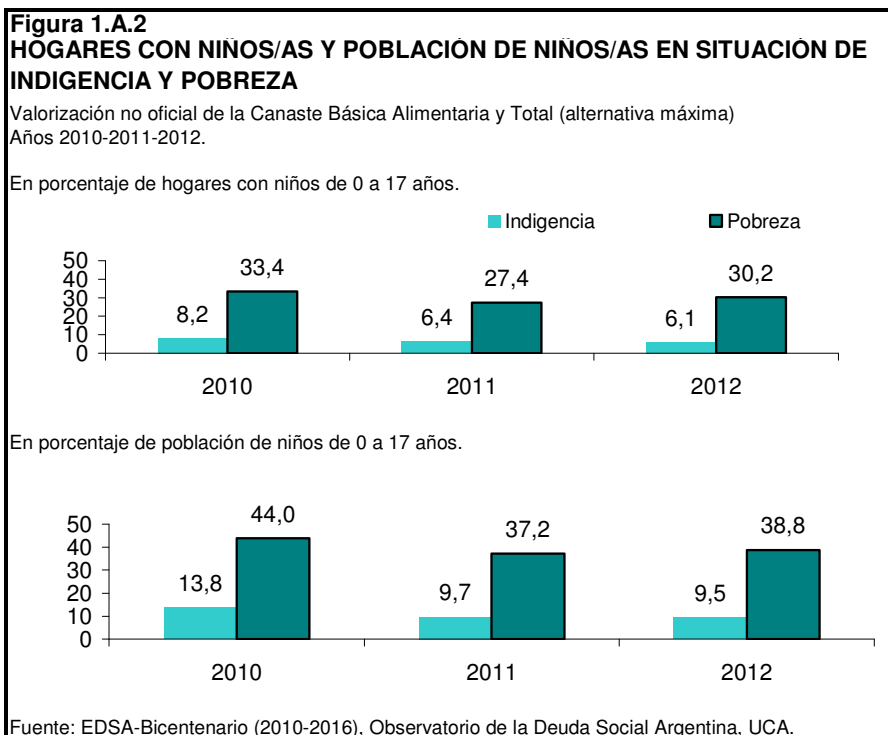
En función de atender este objetivo se analizan a continuación los resultados estadísticos que arrojaron los diferentes ejercicios de simulación arriba descritos, para lo cual se utilizaron los microdatos de la EDSA-Bicentenario/ODSA-UCA aplicada en los 4° trimestres de los años 2010, 2011 y 2012.

Evolución de las tasas de pobreza, indigencia y percepción de AUH-M7H en hogares y población de niños menores de 18 años

Luego de la crisis de 2009, según la EDSA, las tasas de indigencia y de pobreza en hogares con niños de 0-17 años cayeron en 2010 a 8,2% y 33,4%, respectivamente (ver figura 1.6.1). Al año siguiente, en 2011, estas tasas continuaron bajando hasta llegar a 6,4% (indigencia) y 27,4% (pobreza). En 2012, dado el contexto inflacionario y nuevamente recesivo de finales de ese año, si bien la indigencia descendió levemente a 6,1%, la pobreza se incrementó a 30,2%. De manera análoga, el porcentaje de menores de 18 años en situación de indigencia cayó entre 2010 y 2011 (de 13,8% a 9,7%), y volvió a descender en 2012 (a 9,5%). En cambio, en el caso del porcentaje de niños/as y adolescentes en situación de pobreza, si bien se reduce entre 2010 y 2011 de 44% a 37,2%, aumenta a 38,8% en 2012.

Al mismo tiempo, cabe observar que el porcentaje de hogares con menores y de población de niños/as y adolescentes beneficiarios de AUH-M7H experimentó un progreso constante a lo largo del período. Entre 2010 y 2011, la tasa de hogares receptores de estos programas pasa de 27,4% a 27,7%, y vuelve a subir en 2012 a 29,2%. En cuanto a los menores de 18 años cubiertos, también se registra un aumento entre 2010 y 2011 de 29,1% a 30,7%, bajando luego levemente, aunque de manera no significativa, a 29,9% en 2012.

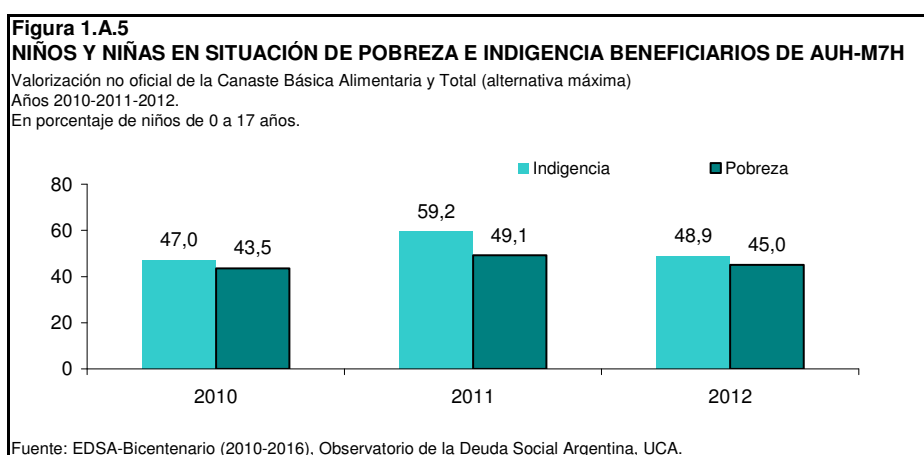
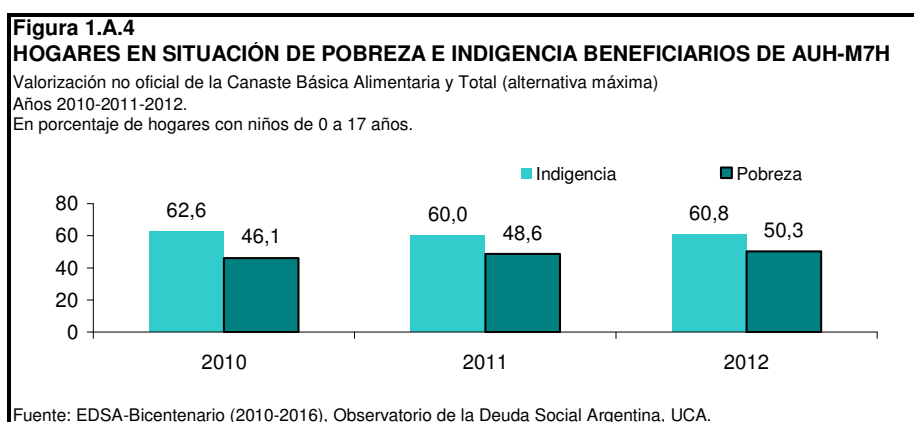
El hecho de que los hogares con niños asistidos por la AUH-M7H muestren un constante incremento y que no ocurra lo mismo con la población de niños, se explica tanto por un aumento en 2012 de hogares beneficiarios con un solo niño/a o adolescente, incluyendo el efecto que habría generado la ampliación del programa a madres embarazadas y por la posible reducción observada en el número de adolescentes receptores de la ayuda (dada la falta de cumplimiento en las condiciones estipuladas) (figura 1.A.3).



Pero ¿cuál ha sido el grado de penetración que logra este régimen no contributivo de asistencia económica sobre los hogares con niños/as y adolescentes en situación de indigencia o pobreza? Según los datos que se presentan en las figuras 1.A.4 y 1.A.5 la AUH-M7H asistió durante el período a alrededor del 60% de los hogares indigentes y del 48% de los hogares en situación de pobreza. En términos de evolución, el porcentaje de hogares indigentes beneficiarios casi no cambió en el tiempo (62,6% en 2010, 60% en 2011 y 60,8% en 2012), mientras que entre los hogares pobres se registra un aumento sistemático (46,1%, 48,6% y 50,3%, respectivamente). Al considerar a la población de menores de 18 años, este nivel de cobertura se reduce de manera importante, a la vez que su comportamiento se hace más variable. La población infantil asistida por estos programas aumenta en los hogares indigentes de 47% a 59,2% entre 2010 y 2011, así como también de 43,5% a 49,1% en los hogares pobres, pero en ambos casos estos niveles de cobertura se retraen en 2012 a 48,9% y 45% respectivamente.

Estos cambios de cobertura a nivel de la población de niños/as y adolescentes menores de 18 años se explica por las variaciones experimentadas en las tasas de indigencia y de pobreza, las cuales afectan de manera desigual a los hogares según

su tamaño y composición por edad y sexo. En cualquier caso, cabe destacar que una parte importante de la población indigente y pobreza queda afuera de este régimen, lo cual no quiere decir que no esté cubierta las Asignaciones Familiares que ofrece el sistema contributivo de la seguridad social o por otros programas sociales.⁵



Impacto de AUH-M7H sobre el presupuesto familiar y los ingresos per cápita de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años

Se analizan seguidamente los cambios en los ingresos familiares y per cápita familiar de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años en situación de indigencia o de pobreza como efecto de las transferencias económicas percibidas bajo el nuevo régimen de AUH-M7H. Esta evaluación se hace considerando los ingresos a precios corrientes de cada año y comparando las diferencias que se desprenden entre los valores observados y los simulados, estimándose a partir de esta información tanto el impacto general que tiene el actual sistema de protección social –primer escenario de simulación- como el efecto neto de bienestar –segundo escenario de simulación- que habría generado específicamente la AUH.

Según los resultados que presenta las figuras 1.A.6 y 1.A.7, se advierte que en 2010 la ausencia de transferencias por AUH-M7H o por cualquier otro programa social habría

⁵Según datos de la EDSA-2012, para el total de hogares indigentes, además del que 60,8% de ellos estaba asistido por la AUH-M7H, un 12,7% lo estaba por otros programas de ingresos, 7,8% por a través de la seguridad social formal y 18,7% declararon no tener ningún tipo de protección social. En el caso del de los hogares pobres, además de que el 50,3% de los mismos es asistido por el régimen de AUH-M7H, 5,9% lo estaba por otros programas, un 14,8% contaba con protección social contributiva mientras un 29,1% permanecía sin ningún programa de asistencia en 2012.

reducido en 24,7% el ingreso familiar de los hogares indigentes beneficiarios de estos sistemas; y hasta de 20,5% de no haber existido la AUH. En el caso de los hogares pobres beneficiarios de AUH-M7H, la ausencia de estas u otras ayudas económicas hubiesen hecho caer los ingresos familiares en 11,2% bajo el primer escenario y en 9,1% bajo el segundo. Pero si además se examina el beneficio que esto implicó a nivel per cápita familiar (es decir, considerando el tamaño del hogar), el impacto es similar, aunque algo más favorable cuando no se considera ningún tipo de ayuda y menor cuando sólo se evalúa el impacto de la AUH. En tal sentido, se observan caídas de 25,8% y 21,2%, respectivamente, en términos de ingresos per cápita, entre los hogares por debajo de la línea de indigencia; y de 10,6% y 8,5%, también respectivamente, en hogares por debajo de la línea de pobreza. En cualquier caso, aquí queda claramente evidenciado el específico y fuerte impacto de la AUH en los ingresos familiares totales y per cápita.

Este comportamiento de 2010 parece repetirse en el resto de los años evaluados, aunque con algunas diferencias. En efecto, en 2011, en ausencia de todo programa de protección social a la infancia, el promedio de ingresos de hogares beneficiarios de AUH-M7H en situación de indigencia hubiera caído a 28,7%; a la vez que habría caído a 23,6% debido a la ausencia exclusiva de la AUH. En el caso de los hogares pobres con AUH-M7H, la ausencia de asistencia económica –de uno u otro tipo- habría reducido el ingreso familiar en 12,2% y 9,9%, respectivamente. En términos de ingresos per cápita, la caída hubiera también sido similar (de 27,9% y de 22,1% en hogares indigentes, y de 11,4% y de 8,9% en hogares pobres). En cualquier caso, el impacto positivo de las transferencias económicas, sobre todo debido al particular efecto de la AUH, habría sido mayor este año que en 2010, lo cual explica la salida de una parte importante de hogares en situación tanto de indigencia como de pobreza durante el año 2011.

Por último, en 2012, se mantienen de manera general estas tendencias, aunque con algunas diferencias relevantes. Por un lado, en los hogares indigentes la ausencia de programas sociales hubiera hecho caer los ingresos familiares en 25% y 19,5%; mientras que en los pobres la caída hubiese sido de 12,7% y 12,3%, respectivamente. Es decir, en comparación con otros años, la AUH habría tenido un efecto relativamente menor sobre los ingresos de los hogares indigentes y mayor en el caso de los hogares pobres. En cuanto a los ingresos per cápita, los efectos positivos van en igual sentido, pero con diferencias todavía más marcadas. Al respecto, se observan caídas de 26,9% y 20,1% en hogares indigentes, y de 16,2% y 10,6% en hogares pobres, dependiendo si se reduce toda transferencia o sólo los beneficios por AUH. En líneas generales, el impacto de la AUH-M7H parece haber sido menor 2012 en los hogares indigentes, a la vez que mayor en los hogares pobres, sobre todo en términos de ingresos per cápita.

Figura 1.A.6.
ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS POR AUH-M7H
SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LOS HOGARES INDIGENTES Y
POBRES
 En hogares con niños y niñas de 0 a 17 años.
 Años 2010-2011-2012.

	2010	2011	2012
Indigencia			
Con asistencia AUH y M7H (1)	1146,5	1287,0	1677,7
Otras asistencias sin AUH (2)	911,2	983,2	1349,8
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	862,8	917,5	1258,1
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	-20,5	-23,6	-19,5
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	-24,7	-28,7	-25
Pobreza			
Con asistencia AUH y M7H (1)	1851,3	2382,8	2910
Otras asistencias sin AUH (2)	1682,0	2147,2	2551,4
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	1643,4	2091,0	2540,1
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	-9,1	-9,9	-12,3
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	-11,2	-12,2	-12,1

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Figura 1.A.7.
ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS POR AUH-M7H
SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES PER CÁPITA DE LOS HOGARES
INDIGENTES Y POBRES
 En hogares con niños y niñas de 0 a 17 años.
 Años 2010-2011-2012.

	2010	2011	2012
Indigencia			
Con asistencia AUH y M7H (1)	166,8	201,9	256,7
Otras asistencias sin AUH (2)	131,5	157,3	205,2
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	123,7	145,6	187,7
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	-21,2	-22,1	-20,1
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	-25,8	-27,9	-26,9
Pobreza			
Con asistencia AUH y M7H (1)	324,7	407,6	546
Otras asistencias sin AUH (2)	297,2	371,4	488
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	290,1	361,0	457,6
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	-8,5	-8,9	-10,6
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	-10,6	-11,4	-16,2

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Impacto de la AUH-M7H sobre las tasas de indigencia y de pobreza en hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años

Una vez estimado el efecto positivo que habrían tenido las transferencias en concepto de AUH-M7H sobre los ingresos y el bienestar de los hogares beneficiarios, corresponde estimar el impacto que hubiese tenido sobre las cantidades de hogares y de niños/as tanto en situación de indigencia como de pobreza. Para ello, se comparan las poblaciones proyectadas y las tasas de pobreza e indigencia observadas en cada año, elaboradas con los valores estimados de los dos escenarios propuestos, tanto bajo el supuesto de que los hogares protegidos por el nuevo esquema no hubiesen sido beneficiarios de ningún programa de transferencia de ingresos, y bajo el supuesto de que la AUH no hubiese existido.

Esta información se presenta primero a nivel del total de hogares con niños/as menores de 18 años (figura 1.A.8) y luego para el total de niños/as y adolescentes de iguales edades (figura 1.A.9). Estos resultados permiten estimar cuáles habrían sido los valores alcanzados por las tasas de indigencia y de pobreza bajo los dos

escenarios planteados y sus respectivas diferencias con respecto a los niveles “reales” observados en cada año.

Siguiendo esta estrategia, tenemos que en 2010, simulando la ausencia de todo sistema de transferencia de ingresos, la tasa de indigencia en hogares con presencia de niños hubiera pasado de 8,2% a 12,6%, y de 33,4% a 38,7% en el caso de la tasa de pobreza (las variaciones de tasas son del 53,7% y 15,9%, respectivamente). En cuanto a los niños/as y/o adolescentes afectados por ambas situaciones, el incremento habría sido del 52,3% y 11,8%, respectivamente. Ahora bien, si se evalúa sólo la ausencia de transferencias por AUH, los incrementos en las tasas de indigencia en hogares y niños/as o adolescentes habría sido menor aunque igualmente importante: 40,9% y 42,8% respectivamente; mientras que este incremento habría sido de apenas 5,4% en la cantidad de hogares y de 6,6% en niños en situación de pobreza. Bajo este escenario, el valor de ambas tasas habría sido respectivamente de 11,6% y 38,7%, en vez de 8,2% y 33,4%, tal como surge de considerar los ingresos familiares por AUH-M7H.

Al año siguiente, en 2011, bajo el supuesto de carencia de todo sistema de protección social no contributivo a los hogares con menores de 18 años, se hubieran incrementado las tasas un 50% en la cantidad de hogares indigentes (56,3% en niños) y un 20,8% en la de hogares pobres (13,7% en niños). Tal escenario habría elevado las correspondientes tasas de indigencia y de pobreza a 9,6% y 33,1%, respectivamente. Bajo el segundo escenario social propuesto –sólo considerando el impacto de la AUH-, el aumento habría sido bastante menor pero de todas maneras significativo: el nivel de indigencia a nivel de hogares habría aumentado en 35,4% (45,4% en cantidad de niños), mientras que la cantidad de hogares pobres se incrementaría un 6,4% (8% en cantidad de niños). Este contexto simulado habría elevado las tasas de indigencia y de pobreza a 9,6% y 33,1%, en vez de 6,4% y 27,4%, de acuerdo con lo realmente observado.

Por último, en 2012, bajo un contexto cargado de mayores dificultades económicas, la situación simulada de ausencia de todo programa de transferencia de ingresos habría aumentado la incidencia de hogares por debajo de la línea de indigencia un 67,2% (67% en niños) y un 17,2% en hogares pobres (10,7% en niños); lo cual implica que las transferencias por AUH-M7H habrían brindado, con respecto a los años anteriores, mayor protección hacia los hogares con riesgo de caer bajo la línea de indigencia que hacia la pobreza. Las tasas a nivel de hogares estimadas bajo dicho escenario habrían sido de 10,2% y 35,4%, respectivamente. En tanto que si se considera sólo la inexistencia de AUH, el impacto sobre las tasas de indigencia seguiría siendo elevado (56,9% de aumento). Al mismo tiempo, el impacto sobre la pobreza se habría reducido –al igual que en los otros años- en forma significativa: sólo 7,3% de aumento, mientras que el impacto sobre la cantidad de niños habría seguido la misma tendencia: 56,8% y 4,1%, respectivamente. Este escenario habría llevado las tasas de indigencia y de pobreza a 9,6% y a 32,4%; contra lo efectivamente observado: 6,1% y 30,2%, respectivamente.

Figura 1.A.8.
ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS POR AUH-M7H
SOBRE LAS TASAS DE INDIGENCIA Y POBREZA
 En porcentaje de hogares con niños y niñas de 0 a 17 años.
 Años 2010-2011-2012.

	2010	2011	2012
Indigencia			
Con asistencia AUH y M7H (1)	8,2	6,4	6,1
Otras asistencias sin AUH (2)	11,6	8,7	9,6
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	12,6	9,6	10,2
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	40,9	35,4	56,9
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	53,7	50,0	67,2
Pobreza			
Con asistencia AUH y M7H (1)	33,4	27,4	30,2
Otras asistencias sin AUH (2)	35,2	29,1	32,4
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	38,7	33,1	35,4
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	5,4	6,4	7,3
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	15,9	20,8	17,2

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Figura 1.A.9.
ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS POR AUH-M7H
SOBRE LAS TASAS DE INDIGENCIA Y POBREZA
 En porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años.
 Años 2010-2011-2012.

	2010	2011	2012
Indigencia			
Con asistencia AUH y M7H (1)	13,8	9,7	9,5
Otras asistencias sin AUH (2)	19,7	14,1	14,9
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	21,0	15,2	15,9
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	42,8	45,4	56,8
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	52,3	56,3	67
Pobreza			
Con asistencia AUH y M7H (1)	44,0	37,2	38,8
Otras asistencias sin AUH (2)	46,9	40,2	40,4
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	49,2	42,3	42,9
<i>Dif. % (2)-(1)</i>	6,6	8,0	4,1
<i>Dif. % (3)-(1)</i>	11,8	13,7	10,7

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Impacto de la AUH-M7H sobre la evolución de las tasas de indigencia y de pobreza en hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años

Habiendo evaluado el impacto sincrónico de la AUH-M7H sobre las tasas de indigencia y de pobreza, también se hace factible estimar las variaciones interanuales de estas tasas para los diferentes escenarios estudiados con el objetivo de evaluar su evolución en el tiempo. Este análisis se presenta a nivel de hogares en la figura 1.A.10 y para la población de menores de 18 años en la figura 1.A.11.

En el escenario real (ingresos que contabilizan AUH-M7H) la tasa de hogares con niños por debajo de la línea de indigencia descendió de 8,2% en 2010 a 6,4% en 2011 –con una variación porcentual de 22,0%- y alcanzando un 6,1% en 2012 – lo que equivale a un descenso de apenas un 4,7%. De tal manera, la caída total de la tasa de indigencia entre los años extremos fue de 25,6%. La evolución de la tasa de pobreza según este mismo escenario muestra un descenso de 18% entre los primeros años (pasando de 33,4% a 27,4%) y un posterior aumento porcentual de 10,2% (llegando en 2012 a 30,2%). En términos de la población de niños y adolescentes se observa una disminución total entre los años 2010-2012 de 31,2% en la tasa de indigencia y de 11,8% en la tasa de pobreza.

Figura 1.A.10.
DIFERENCIAS INTERANUALES DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS POR AUH-M7H SOBRE LAS TASAS DE INDIGENCIA Y POBREZA
 En porcentaje de hogares con niños de 0 a 17 años
 Años 2010-2011-2012.

	VAR. % 2010-2011	VAR. % 2011-2012	VAR. % 2010-2012
Indigencia			
Con asistencia AUH y M7H (1)	-22,0	-4,7	-25,6
Otras asistencias sin AUH (2)	-25,0	10,3	-17,2
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	-23,8	6,3	-19,0
Pobreza			
Con asistencia AUH y M7H (1)	-18,0	10,2	-9,6
Otras asistencias sin AUH (2)	-17,3	11,3	-8,0
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	-14,5	6,9	-8,5

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Figura 1.A.11.
DIFERENCIAS INTERANUALES DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS POR AUH-M7H SOBRE LAS TASAS DE INDIGENCIA Y POBREZA
 En porcentaje de niños de 0 a 17 años
 Años 2010-2011-2012.

	VAR. % 2010-2011	VAR. % 2011-2012	VAR. % 2010-2012
Indigencia			
Con asistencia AUH y M7H (1)	-29,7	-2,1	-31,2
Otras asistencias sin AUH (2)	-28,4	5,7	-24,4
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	-27,6	4,6	-24,3
Pobreza			
Con asistencia AUH y M7H (1)	-15,5	4,3	-11,8
Otras asistencias sin AUH (2)	-14,3	0,5	-13,9
Sin asistencia AUH ni M7H (3)	-14,0	1,4	-12,8

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Partiendo del supuesto de que no hubiese existido ningún programa social dirigido a la infancia, la reducción entre 2010 y 2012 en las tasas de indigencia y de pobreza habría sido mucho menor, sobre todo en el caso de la indigencia. La caída hubiese sido de 19% y 8,5%, respectivamente, contra variaciones observadas del 25,6% y 9,6%. En el escenario donde sólo no hubiese existido la AUH, durante igual período, la caída en las tasas hubiese sido de 17,2%, en indigencia, y de 8%, en pobreza. Ahora bien, este período muestra claramente dos momentos distintos: de una parte, entre 2010 y 2011, en donde tanto las tasas de indigencia como de pobreza habrían caído en cualquiera de los escenarios considerados; aunque obviamente con menor intensidad en ausencia de toda transferencia social, y de otra, entre 2011 y 2012, en donde si bien la pobreza tiende a aumentar en cualquiera de los escenarios, la tasa de indigencia disminuye en el escenario real mientras aumentan un 10,7% sin la AUH y un 6,3% sin ningún programa (casi 5% en la tasa real). Es decir, en ausencia de estos programas, la recesión 2011-2012 también habría implicado un aumento de las tasas de indigencia, tanto a nivel de hogares como de población infantil.

Resultados relevantes que deja la evaluación de impacto de la AUH-M7H sobre las capacidades de subsistencia de los hogares indigentes y pobres con niños/as y adolescentes menores de 18 años

De los resultados analizados pueden desprenderse algunos hallazgos relevantes sobre los efectos de la política social durante el período 2010-2012 en la Argentina:

(1) En primer lugar, previsiblemente, el incremento de los ingresos familiares generado por las transferencias económicas a través de la AUH-M7H habría implicado una mejora significativa en la capacidad de consumo –medida por ingresos corrientes- de los hogares y de la población de niños/as y/adolescentes beneficiarios de estos sistemas de protección; pero este efecto habría sido variable según la coyuntura económica y el nivel de carencias de los hogares: a) el impacto pro-bienestar habría sido mayor en los hogares indigentes sin otras fuentes alternativas de ingresos; y b) el impacto habría sido menor en los hogares pobres incluso en un contexto económico más favorable.

(2) De los resultados expuestos se desprende que en el contexto de crecimiento económico 2010-2011, cualquiera hubiese sido el escenario de protección, las tasas de indigencia y de pobreza tanto en hogares como en niños de 0 a 17 años hayan disminuido de manera significativa (la reducción habría sido del orden del 25% en la indigencia y del 15% en la pobreza). Aunque evidentemente, cada escenario habría generado magnitudes distintas, de manera que la mayor incidencia negativa sobre la subsistencia familiar habría ocurrido en el caso de no existir ningún programa de transferencia de ingresos de este tipo (escenario 3), y en menor medida, bajo el supuesto de no haberse implementado la AUH (escenario 2).

(3) En un contexto de mayor recesión económica, como fue el período 2011-2012, las tendencias de las respectivas tasas de indigencia y pobreza registran una dinámica diferente: mientras que la tasa de indigencia considerando los ingresos por AUH-M7H cayó tanto en hogares como en la población de niños (4,7% y 2,1%, respectivamente), en los escenarios alternativos la indigencia habría aumentado en ambos casos, sobre todo en ausencia de la AUH (10,3% en hogares y 5,7% en infancia respectivamente). Por su parte, las tasas de pobreza se incrementaron, a igual de lo ocurrido a nivel real, en cualquiera de los escenarios planteados.

(4) Más allá de la evolución de las tasas, la ausencia del actual régimen de asistencia no contributivo, dirigido a los hogares con niños excluidos de la seguridad social formal, hubiese generado un fuerte incremento en la cantidad de hogares y población infantil en situación de indigencia. En términos generales, sin el actual sistema de protección, la cantidad/tasa de hogares indigentes habría aumentado en 53,7%-50%-67,2% -según el año que se considere. Por otra parte, la AUH habría evitado por sí sola incrementos en la cantidad de hogares indigentes del 40,9%-35,4%-56,9% -en cada año-. Es decir, la tasa de indigencia de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años representa actualmente un tercio menor a lo que hubiese sido sin este sistema de protección social; sobre todo, gracias al impacto directo que generan las transferencias por concepto de AUH.

(5) Algo similar ocurre en el caso de la pobreza, aunque el impacto es significativamente menor. En ausencia de toda asistencia de este tipo hacia los sectores excluidos de la seguridad social formal, la cantidad/tasa de hogares pobres habría aumentado en 15,9%-20,8%-17,2% -según el año que se considere. En este marco, la AUH habría tenido mucho menor impacto sobre la reducción de las tasas de pobreza que a nivel de la indigencia: 5,4%-6,4%-7,3% -también según el año-. En este caso, la tasa de pobreza de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18

años representa apenas un 10% menor a lo que hubiese sido sin el actual sistema de transferencias por AUH. Un sistema de seguridad social con mayor capacidad para asistir a los sectores pobres requeriría incluir a los grupos que todavía se mantienen fuera del mismo, así como introducir aumentos reales en las transferencias de ingresos por encima de los aumentos que experimenta el costo de vida diario de los sectores más vulnerables.

Reflexiones finales sobre el significado de los hallazgos en un contexto que demanda un programa del desarrollo con inclusión social sustentable.

De acuerdo con los resultados presentados, las mejoras en el bienestar de los hogares con niños sujetos de asistencia económica por la Asignación Universal por Hijo o la pensión no contributiva a Madre de 7 Hijos, estaría revelando un hecho positivo en sí mismo, que sería la garantía de un ingreso mínimo con el que satisfacer necesidades económicas básicas. Por otra parte, de acuerdo con los ejercicios realizados, se puede constatar una sustancial mejora de los ingresos familiares de los hogares beneficiarios y del efecto de ese proceso sobre la disminución en las tasas de indigencia y pobreza en los últimos tres años. De esta manera, se puede afirmar que su recepción no sólo contribuyó a un ascenso social para dichos grupos entre los años 2010-2011, sino que sirvió de escudo ante los continuos aumentos de precios y el contexto recesivo de 2011-2012. Sin embargo, también es evidente que este sistema de protección no alcanza a todos los hogares indigentes ni pobres, ni tampoco logra garantizar una salida sustentable de la indigencia ni mucho menos de la pobreza.

El hecho de que la cantidad de hogares con niños beneficiarios por este sistema haya aumentado en los últimos tres años mientras que el total de niños disminuyera en 2012, es un dato que resulta de interés, pues dicho fenómeno no sólo estaría relacionado con la rotación de los grupos que son objeto del beneficio (por reestructuración de las familias), sino que también podría estar relacionado con el alejamiento de los adolescentes del grupo familiar de origen y, por lo tanto, también del actual régimen de protección social con contributivo.

En todo caso, a los ingresos por concepto de AUH-M7H se les puede atribuir, para el periodo analizado, una disminución superior al 30% en el riesgo de caer en situación de indigencia y, aunque con un impacto menor, una disminución superior al 10% en el riesgo de caer en situación de pobreza. Esto tanto en el caso de los hogares con niños como en la población infantil. Asimismo, el incremento en la media de los ingresos totales y per cápita de los hogares permitiría comprender el impacto que tiene el actual sistema no contributivo de asistencia económica sobre las situaciones de pobreza extrema.

Ahora bien, al mismo tiempo, la ampliación de la cobertura y el importante papel de protección económica que claramente desempeñan los programas AUH-M7H, son también una demostración de la permanencia, si no la consolidación y/o reproducción, de una población excluida sin acceso a un empleo digno y a un sistema de protección más favorable y estable (con asignaciones familiares y jubilaciones contributivas), por lo que la recepción de tales programas sociales de transferencia de ingresos no deja de ser también un indicador del déficit en materia de autonomía económica, equidad distributiva e inclusión social que pesa sobre amplios sectores de la población, en un país con enormes potenciales naturales y recursos económicos. En tal sentido, desde una perspectiva de derechos sociales, cabe llamar la atención que las mejoras alcanzados estos años en el nivel de vida y bienestar de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años, a través de esta asistencia pública, aunque por demás imprescindible, está lejos de ser una plataforma para la inclusión social ni un indicador de desarrollo humano sustentable e integrado socialmente.

FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA-BICENTENARIO 2010-2016	
Dominio	Aglomerados urbanos con más de 50.000 habitantes de la República Argentina.
Universo	Hogares particulares / Población de 18 años y más y Niños/as hasta 17 años.
Tamaño de la muestra	5700 hogares.
Tipo de encuesta	Multipropósito longitudinal
Asignación de los casos	No proporcional post-calibrado.
Puntos de muestreo	952 radios censales.
Dominio de la muestra	Aglomerados urbanos con 50.000 habitantes o más agrupados en 3 grandes conglomerados (Gran Buenos Aires, Otras Aéreas Metropolitanas y Resto Urbano). GBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Conurbano Zona Norte, Conurbano Zona Oeste y Conurbano Zona Sur; Otras Áreas Metropolitanas: Gran Rosario, Gran Córdoba, San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo, Gran Mendoza; y Resto Urbano: Mar del Plata, Gran Salta, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran San Juan, Neuquén-Plottier-Cipoletti, Zárate, La Rioja, Goya, San Rafael, Comodoro Rivadavia y Ushuaia-Río Grande.
Procedimiento de muestreo	Muestreo polietápico con una primera etapa de conglomeración y una segunda de estratificación. La selección de los radios muestrales dentro de cada aglomerado y estrato es aleatoria y ponderada por la cantidad de hogares de cada radio. Las manzanas al interior de cada punto muestral y los hogares de cada manzana son seleccionadas aleatoriamente a través de un muestro sistemático, mientras que los individuos dentro de cada vivienda son seleccionados mediante un sistema de cuotas de sexo y edad.
Criterio de Estratificación	Estratificación socio-económica efectuada por clasificación y ordenación de los radios censales según el promedio del nivel educativo del Jefe de hogar en cada radio censal.
Fecha de realización	Cuarto trimestre de cada año.
Error muestral	Error muestral de +/-1,30% con una estimación de una proporción poblacional del 50% con un nivel de confianza del 95%.