

**MIDIENDO EL EFECTO DISTRIBUTIVO DE LA ASIGNACIÓN
UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA: EFECTO DIRECTO,
INDIRECTO Y POTENCIALES MEJORAS**

SANTIAGO GARGANTA

ABSTRACT

This paper analyzes the distributive impact of the Universal Child Allowance (AUH), a massive Conditional Cash Transfer program that was implemented in Argentina at the end of 2009. For this purpose, this study considers not only the direct income effect of this transfer but it also evaluates some indirect distributional implications and the potentialities of the program under alternative designs. The results suggest that the AUH contributed to a significant reduction in poverty and inequality. However, the disincentives towards labor formality of the program and some characteristics of the current simple design prevent a higher distributive effect of this policy.

JEL classification: I38; H55; D60

Keywords: Conditional Cash Transfers, Poverty, Inequality, AUH.

RESUMEN

Este estudio analiza el impacto distributivo de la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa masivo de Transferencias Monetarias Condicionadas que fue implementado en Argentina a fines de 2009. Para dicho propósito no sólo se considera el efecto ingreso directo de esta transferencia sino que se evalúan también algunas repercusiones distributivas indirectas y las potencialidades del programa bajo diseños alternativos. Los resultados sugieren que la AUH contribuyó a una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, los desincentivos hacia la formalidad laboral del programa y algunas características del diseño simple actual impiden un efecto distributivo más alto.

Clasificación JEL: I38; H55; D60

Palabras clave: Transferencias Monetarias Condicionadas, Pobreza, Desigualdad, AUH.

Recibido: 30/01/2018. *Aceptado:* 11/03/2019

DOI: <https://doi.org/10.24215/18521649e008>

MIDIENDO EL EFECTO DISTRIBUTIVO DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA: EFECTO DIRECTO, INDIRECTO Y POTENCIALES MEJORAS¹

SANTIAGO GARGANTA²

I. Introducción

Durante los últimos 20 años, todos los países de América Latina han implementado programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Estas políticas de ingreso se focalizan típicamente en los hogares con niños y jóvenes menores a 18 años de bajos recursos, lo cual conlleva a que sus integrantes adultos económicamente activos sean generalmente trabajadores informales o desocupados. La recepción de los beneficios de estos programas se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos habitualmente vinculados a la salud y la educación de los menores. En este sentido, el objetivo principal de estas iniciativas consiste en ampliar la protección social de la población y mitigar las inequidades que se generan a partir del desbalance de beneficios sociales y laborales que existe entre aquellos pertenecientes al sistema contributivo (vinculado al empleo en el sector formal) y los que operan en la economía no registrada.

Dado que el presupuesto de las TMC se encuentra relativamente orientado sobre los estratos poblacionales de ingresos bajos, alcanzando niveles de cobertura y beneficios considerables, resulta esperable que la introducción de estas políticas genere una mejora distributiva significativa. La literatura que evalúa el impacto de estos programas (o de esquemas similares) y propone alternativas de reforma ha crecido fuertemente en los últimos años (Bertranou et al., 2002; Levy, 2008; Fiszbein y Schady, 2009; Ferreira y Robalino, 2010; Cruces y Gasparini, 2012; Antón, Hernández y Levy, 2012; OIT, 2012; Lustig y Pessino, 2014; Ibarrarán et al., 2017). La evidencia indica que estos programas

¹ Se agradecen los comentarios y sugerencias de Verónica Alaimo, Mariano Bosch, Leonardo Gasparini, Carola Pessino y Joaquín Zentner. Los errores u omisiones son responsabilidad del autor.

² CEDLAS (FCE-UNLP) y CONICET. CEDLAS es el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

han contribuido en el corto plazo a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en la región, y también sugiere efectos positivos de largo plazo, a partir de la acumulación de capital humano por parte de las familias con mayores necesidades económicas (Fiszbein y Schady, 2009; Ibarrarán et al., 2017). Sin embargo, existe preocupación acerca de algunos potenciales efectos indirectos de estos programas, en particular sobre el mercado laboral. La principal discusión en este sentido es el incentivo hacia la informalidad que estas políticas podrían generar, considerando el fuerte vínculo que existe entre dicha condición laboral y los requisitos que en general establecen las TMC para seleccionar a los hogares elegibles (Levy, 2008).

La presencia y relevancia cuantitativa de estos efectos laborales no buscados por parte de las TMC constituye un tema central en el debate sobre la protección social en América Latina. Resultan importantes en sí mismos pero también son relevantes en términos del impacto distributivo general de los programas ya que podrían alterar la incidencia esperada sobre la pobreza y la desigualdad. El debate sobre los efectos de las TMC sobre la informalidad sigue latente en toda la región. La gran mayoría de estos programas muestran, con diferentes niveles de intensidad, una incidencia significativa sobre la informalidad (Gasparini, Haimovich y Olivieri, 2009; Camacho, Conover y Hoyos, 2009; Bosch y Campos-Vázquez, 2010; Amarante, Manacorda, Vigorito y Zerpa, 2011; Bosch y Manacorda, 2012; Antón, Hernández y Levy, 2012; Bérgho y Cruces, 2013; Garganta y Gasparini, 2015), aún en aquellas iniciativas que reflejan leves o nulos efectos no intencionados en otras diversas dimensiones socioeconómicas evaluadas, como el caso de AFAM-PE en Uruguay (Bergolo y Cruces, 2018). Sin embargo, aún no existen estudios que analicen de manera empírica las consecuencias distributivas de esta distorsión laboral. Los avances en este tipo de evidencia podrían complementar a la literatura enfocada en evaluar el impacto de estos programas sobre la economía en general, y sobre sus implicancias laborales en particular, y asimismo determinar un aporte relevante para el diseño de un modelo más efectivo y equitativo de protección social (Levy, 2008; Bosch y Manacorda, 2012; Antón, Hernández y Levy, 2012; Alzúa, Cruces y Ripani, 2013; Azuara y Marinescu, 2013; Banerjee et al., 2015; Ibarrarán et al., 2017).

El presente trabajo intenta contribuir empíricamente sobre el análisis distributivo global de las TMC, cuestión que la literatura discute y advierte pero que la evidencia, sin embargo, es casi inexistente. Para ello, se estudia

el caso particular de la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de TMC implementado en Argentina a fines de 2009. El análisis se enfoca específicamente en evaluar las repercusiones distributivas de los incentivos hacia la informalidad evidenciados por esta política (Garganta y Gasparini, 2015). Si bien el programa también parece haber generado otros efectos laborales indirectos (Garganta, Gasparini y Marchionni, 2017), el enfoque seleccionado obedece a diversas razones, algunas específicas de la política analizada y otras generales relacionadas a la evidencia existente en la región. En particular, la literatura destaca dos resultados principales como consecuencia de la implementación de este tipo de programas en América Latina (casi con la jerarquía de hechos estilizados): (i) una reducción considerable de la pobreza y desigualdad, y (ii) un impacto indirecto significativo sobre la tasa de informalidad. Asimismo, existe un patrón general en estos estudios: (i) los trabajos que analizan el impacto distributivo de estos programas ignoran (por lo menos de manera empírica) las repercusiones distributivas de los mismos más allá del efecto directo de las transferencias monetarias, y (ii) aquellos estudios que se focalizan en el análisis de los potenciales incentivos sobre la informalidad de las TMC ignoran (por lo menos de manera empírica) las consecuencias distributivas de dichos efectos laborales indirectos. De esta manera, este estudio pretende cubrir estos aspectos empíricos faltantes para el caso particular de la Asignación Universal por Hijo en Argentina.

El ejercicio que se aplica consiste en evaluar el impacto de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad considerando: (i) la incidencia directa generada por la recepción de una transferencia monetaria por parte de los hogares elegibles, (ii) el costo presupuestario y las consecuencias distributivas indirectas que surgen producto de los desincentivos hacia la formalidad laboral evidenciados por el programa, y (iii) las implicancias de dicho gasto social frente a diseños de la política alternativos que contemplen un mayor potencial redistributivo y menores desincentivos en el mercado de trabajo. Para llevar a cabo este estudio se realizan ejercicios de simulación utilizando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el principal relevamiento del país en temas laborales y de ingresos. Se selecciona la EPH correspondiente al primer semestre de 2015 con el fin de eludir algunos cambios en el diseño del programa introducidos en el año 2016 que podrían alterar los efectos del programa ya estudiados sobre la informalidad laboral³.

³ Aún no existe evidencia de la repercusión laboral del programa frente a la incorporación de los

Por su parte, las estimaciones del trabajo consideran la evidencia ya existente de la AUH en referencia a los desincentivos hacia la formalidad del programa (Garganta y Gasparini, 2015) y a los resultados esperados sobre la pobreza y la desigualdad a poco tiempo de su implementación (Gasparini y Cruces, 2010). Los resultados de estos ejercicios podrían implicar una mejor comprensión de la incidencia de la AUH, o un aporte en esa dirección sobre este programa y sobre otros similares en la región. La motivación de este estudio resulta más alta si se tiene en cuenta que aún no existen estudios sobre esta política (ni sobre otras TMCs) que analicen su impacto distributivo más allá del efecto directo de la transferencia.

En referencia a los resultados existentes de la AUH en relación a su impacto distributivo y a los incentivos del programa sobre la informalidad laboral, resulta relevante tener en cuenta que el diseño específico de la política motiva en gran parte los efectos en este sentido, tanto por su criterio de elegibilidad como por la estructura y nivel de beneficios que estipula. La AUH considera a la informalidad como criterio casi exclusivo para determinar a sus beneficiarios, lo cual provoca una caída natural en el beneficio relativo de ser formal en relación al contexto previo a la introducción del programa (Garganta y Gasparini, 2015). Por el mismo motivo (informalidad como criterio de elegibilidad), el umbral de ingresos que se considera para ser elegible por la AUH resulta difícil de monitorear y fácil de eludir (ingreso de trabajadores no registrados). Más allá de una posible autoexclusión del beneficio por parte de trabajadores informales de altos ingresos, el criterio de elegibilidad y los niveles de transferencias alcanzables por los hogares beneficiarios determinan un efecto sobre la informalidad relativamente extenso, capaz de alterar significativamente la distribución del ingreso laboral de los hogares y reducir, en consecuencia, la mejora distributiva esperada de la política a través de la inclusión de un beneficio monetario sobre los hogares informales con hijos (Gasparini y Cruces, 2010). La discusión planteada en el presente trabajo resulta relevante aún bajo la presencia de asignaciones por hijo sobre algunos trabajadores formales. Si bien es probable que dicho evento aminore las consecuencias de la AUH en este sentido, su importancia se encuentra latente considerando la magnitud de los efectos sobre la informalidad del programa (Garganta y Gasparini, 2015) y

monotributistas en el año 2016. Medir este potencial efecto no forma parte de los objetivos de este estudio aunque sí resulta relevante considerar sus posibles implicancias.

las diferencias existentes entre el esquema de beneficios por hijo constante de la AUH y las asignaciones formales decreciente en el ingreso de los hogares. Cruces y Gasparini (2015) reportan que en el año 2015 más de un tercio de los adultos informales percibían ingresos por encima del monto a partir del cual las asignaciones formales se hacen decrecientes.

Los resultados de este estudio sugieren que el programa ha generado una mejora distributiva significativa bajo el diseño actual, pero el criterio de elegibilidad y la estructura de beneficios vigente impiden que el efecto sea aún más alto. La sencillez del enfoque de la AUH genera efectos laborales indirectos con consecuencias relevantes sobre la distribución del ingreso y, asimismo, el potencial redistributivo de la política se encuentra limitado al no considerar las diferentes condiciones económicas de los hogares, tanto para identificar a los elegibles como para determinar el nivel de beneficios.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se describen las características del programa, la sección 3 discute las posibles implicancias distributivas de la AUH, la evidencia de esta política y de otras similares en la región. La sección 4 presenta los datos utilizados y la metodología aplicada, mientras que la sección 5 contiene los principales resultados. Finalmente, la sección 6 resume las conclusiones del trabajo.

II. Asignación Universal por Hijo (AUH)

A fines de 2009 se implementa en Argentina la Asignación Universal por Hijo, un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. La AUH consiste en un beneficio monetario mensual fijo por cada niño menor a 18 años (o discapacitados sin restricción de edad) pertenecientes a hogares informales. Específicamente, la transferencia la recibe uno de sus padres o tutores (se establece prioridad en las madres⁴), hasta un máximo equivalente a 5 hijos, siempre y cuando los mismos estén desocupados (sin seguro de desempleo), inactivos sin cobrar jubilación ni pensión, o bien sean trabajadores no registrados en el sistema de seguridad social, empleados del servicio doméstico o monotributistas sociales con ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil⁵. Si al menos uno de los padres no cumple con las condiciones laborales

⁴ En la práctica, 96 % de los titulares del beneficio son mujeres (ANSES, 2015).

⁵ Estas condiciones del programa estuvieron vigentes desde su implementación hasta el año

anteriores, o son trabajadores formales, sus hijos no serán elegibles por la AUH.

Como en todo típico programa de TMC, la recepción de la transferencia es condicional al cumplimiento de controles de salud y asistencia escolar por parte de los menores. En particular, las familias beneficiarias reciben el 80 % del monto de manera mensual mientras que el 20 % restante se acumula en una cuenta individual. Esta última porción del beneficio se cobra una vez al año, luego de demostrar el cumplimiento de las condicionalidades.

La AUH es un programa amplio, tanto por la cobertura poblacional alcanzada como por los montos estipulados. En este sentido, el presupuesto que se destina a esta política (0.6 % PBI) es uno de los más altos en América Latina (Stampini y Tornarolli, 2013). Desde su introducción en 2009, la política beneficia aproximadamente al 30 % del total de menores en el país (15 % del total de hogares), pertenecientes en su gran mayoría a los percentiles más bajos de la distribución del ingreso. Por su parte, el beneficio por hijo asciende actualmente a \$1412 (diciembre de 2017), lo cual representa un 15 % del salario mínimo, vital y móvil. Este valor monetario del monto del programa se fue ajustando en el tiempo para mantener el poder adquisitivo de la asignación frente a un escenario inflacionario. De esta forma, la política ha generado un incremento sustancial permanente en el ingreso de los hogares beneficiarios, que resulta proporcionalmente más pronunciado sobre las familias pobres con mayor cantidad de hijos.

La AUH constituye la principal política social del país desde hace ya más de 9 años, y es probable que lo siga siendo en el mediano plazo. Su alcance y magnitud determinan la posibilidad de que su impacto distributivo se extienda más allá del efecto ingreso directo generado por la transferencia, ya que se espera que la repercusión de la AUH sobre la economía en general, y sobre los resultados laborales en particular, sea potencialmente alta. Las estimaciones existentes destacan el impacto directo que ha generado la AUH sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad monetaria (Gasparini y Cruces,

2015 inclusive. Luego, a partir de 2016 el programa incorporó como beneficiarios a los hijos de los monotributistas. Esta inclusión podría modificar la evidencia ya existente del programa, y utilizada en este estudio, en relación a los incentivos sobre la informalidad laboral (Garganta y Gasparini, 2015). Por este motivo, en el presente trabajo se utilizan los datos correspondientes al primer semestre de 2015 y, por lo tanto, los hijos de los monotributistas no serán considerados beneficiarios de la AUH. En la sección 4 del trabajo se presentan más detalles sobre los datos y la metodología utilizada.

2010; Agis et al., 2010; Rofman y Olivieri, 2011b). Asimismo, también existe evidencia sobre ciertos efectos indirectos del programa en el mercado laboral. En particular, Garganta y Gasparini (2015) encuentran un significativo desincentivo hacia la formalización laboral producto de la implementación de esta política.

Es importante destacar que estos desincentivos laborales de la AUH se manifiestan aún bajo la presencia de un beneficio por hijo para trabajadores formales, el cual ya existía antes de la introducción de esta política. Siguiendo la discusión que realizan Garganta y Gasparini (2015), la extensión de las asignaciones por hijo a los trabajadores informales puede constituir un desincentivo a la formalización laboral. En relación a la situación previa a la AUH, la existencia del programa puede reducir el beneficio relativo de la formalidad, y disminuir el poder de negociación de los trabajadores informales en la disputa con su empleador por lograr mayores beneficios laborales. Supongamos un escenario sin AUH en la que un trabajador informal con dos hijos (que posee un salario $\$X$) ejerce cierta presión sobre su empleador para ser formal. En caso de lograr la formalidad pasará a cobrar $\$X$ más las dos asignaciones formales por hijo que le corresponden. La presencia de la AUH modifica este esquema, ya que aún sin formalizarse podría recibir el mismo ingreso que hubiera obtenido bajo la formalidad laboral antes de la AUH. A pesar de este cambio de esquema, el trabajador podría seguir insistiendo por su condición laboral formal debido a la existencia de otros beneficios sociales y laborales (pecuniarios y no pecuniarios) por estar registrado en el mercado de trabajo. Sin embargo, la intensidad de esa presión no será la misma frente a este nuevo escenario con la AUH. En particular, el empleador es consciente de que su poder de negociación en esa disputa ha aumentado, ya que ahora el estado incorpora y financia parte de los beneficios que el trabajador le reclamaba. El poder de negociación del empleado se debilita y la capacidad del empleador para evitar o retrasar la formalización laboral aumenta con la AUH.

Por otra parte, y considerando la literatura previa, el umbral de ingresos establecido por el programa para ser beneficiario constituye un elemento relevante en términos de las decisiones individuales de los trabajadores respecto a su condición laboral. Sin embargo, en el caso específico de la AUH, cuyo criterio de elegibilidad se concentra casi con exclusividad en la informalidad, dicha restricción de ingreso (ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil) constituye en la práctica un elemento difícil de monitorear por parte de las

autoridades y fácil de eludir por parte de los beneficiarios. Esto no quiere decir que el umbral sea irrelevante, ya que en algún sentido establece ciertos incentivos que motivan la autoexclusión de aquellos hogares elegibles de altos ingresos. Pero de alguna manera, ese umbral queda difuso al establecerse sobre el ingreso de los informales y por ende la condición de ser un trabajador informal constituye la principal característica para determinar la elegibilidad. En este sentido, el diseño de la AUH a través de la determinación de los beneficiarios y los niveles de transferencias alcanzables por los hogares elegibles determinan un efecto sobre la informalidad relativamente extenso, capaz de alterar significativamente la distribución del ingreso laboral de los hogares y reducir, en consecuencia, la mejora distributiva esperada de la política a través de la inclusión de un beneficio monetario sobre los hogares informales con hijos. Esto resulta relevante aún bajo la presencia de asignaciones por hijo sobre algunos trabajadores formales. Si bien es probable que dicho evento aminore las consecuencias de la AUH en este sentido, su importancia se encuentra latente considerando la magnitud de los efectos sobre la informalidad del programa (Garganta y Gasparini, 2015) y las diferencias existentes entre el esquema de beneficios por hijo constante de la AUH y las asignaciones formales decreciente en el ingreso de los hogares. En este sentido, Cruces y Gasparini (2015) reportan que en el año 2015 más de un tercio de los adultos informales percibían ingresos por encima del monto a partir del cual las asignaciones formales se hacen decrecientes.

La discusión anterior presenta los posibles cambios que podría introducir la AUH en teoría, pero que en la práctica podrían no ser relevantes. Sin embargo, existe evidencia de que el programa parece haber generado un desincentivo significativo hacia la formalidad laboral, mientras que la política parece no haber motivado un cambio hacia la informalidad por parte de los trabajadores registrados (Garganta y Gasparini, 2015). Este efecto asimétrico (debido posiblemente a costos de ajuste y transacción en un marco de incertidumbre) provocó en términos netos un aumento en los niveles de informalidad: la tasa de informalidad sobre el grupo de trabajadores con hijos resultó ser más alta que aquella que se hubiera evidenciado sin la AUH⁶.

⁶ Un aumento de la tasa de informalidad es conceptualmente distinto a una reducción en el ritmo de formalización. Sin embargo, dado que la evidencia encuentra que la AUH genera un desincentivo hacia la formalidad que termina afectando también los niveles de informalidad

A pesar de estos resultados del programa, aún no existen estudios sobre el impacto distributivo de la AUH que incorporen algunos de sus efectos indirectos para lograr un análisis más amplio acerca de las consecuencias de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad. En este trabajo se estiman las posibles repercusiones distributivas del efecto de la AUH sobre la informalidad tomando como referencia la evidencia ya existente sobre dicho resultado laboral indirecto del programa (Garganta y Gasparini, 2015). En este sentido, resulta importante considerar asimismo que la AUH posee actualmente un diseño sencillo que se refleja tanto en la estructura de sus beneficios monetarios como en las condiciones estipuladas para determinar los hogares elegibles. Este enfoque simple, en relación a otros programas similares en la región, posee algunas ventajas⁷ pero da lugar a la posibilidad de incorporar elementos más complejos en su diseño, lo cual permitiría lograr un gasto social más progresivo y con una menor incidencia indirecta en los resultados laborales.

III. Discusión y evidencia

La introducción de una transferencia monetaria significativa como la AUH, relativamente focalizada en los sectores de menores ingresos, produce naturalmente una mejora distributiva. Considerando el efecto ex-ante directo del beneficio monetario del programa, Gasparini y Cruces (2010) muestran que la AUH genera una clara y significativa reducción en la pobreza y la desigualdad⁸, siendo el efecto particularmente fuerte sobre la indigencia del grupo de menores de 18 años. Este estudio y otros trabajos con resultados similares (Agis et al., 2010; Rofman y Olivieri, 2011b), que surgen a poco tiempo de la implementación del programa, destacan las potencialidades de la AUH en este sentido aunque también discuten y analizan diversas maneras de mejorar el desempeño redistributivo de la política.

Si bien el diseño de la AUH genera un impacto distributivo considerable, el

(Garganta y Gasparini, 2015), entonces en este estudio se los invoca como si fueran equivalentes

⁷ Implica, por ejemplo, un menor costo administrativo de implementación.

⁸ Los autores estiman que la AUH se encuentra asociada a una caída de 30 % en la pobreza monetaria, medida por el indicador FGT(2) y la línea de pobreza internacional de US\$4. Asimismo, adjudican al programa una reducción de 13 % en la desigualdad del ingreso de acuerdo a la caída evidenciada en el ratio de ingreso promedio entre el decil más alto y más bajo de la distribución.

enfoque actual de la política desaprovecha la posibilidad de un mayor efecto en este sentido. Específicamente, la transferencia uniforme por hijo implica un idéntico beneficio para hogares elegibles con una conformación familiar similar pero con diferentes necesidades económicas. El Cuadro 1, que muestra la distribución de niños y jóvenes elegibles por la AUH de acuerdo al ingreso laboral familiar, refleja estas inequidades del programa entre los beneficiarios del mismo.

Tabla 1: Porcentaje de menores elegibles por tramo de ingreso laboral familiar.

Ingreso laboral familiar	Niños elegibles AUH	% del Total
0 a \$4716	2,559,420	52.93
\$4716 a \$9432	1,397,486	28.9
\$9432 a \$14148	564,944	11.68
\$14148 a \$18864	193,806	4.01
Mayor a \$18864	120,012	2.48
	4,835,668	100

Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota: \$4716 se corresponde con el salario mínimo, vital y móvil durante el 1er semestre de 2015.

El criterio de elegibilidad actual (hogares informales) genera que los potenciales beneficiarios de la AUH tengan ingresos familiares en promedio más bajos que el resto de la población, y su distribución posea una significativa menor dispersión (ANSES, 2016). La focalización de la AUH a través de la informalidad laboral es aún más efectiva si se considera que la probabilidad de autoexclusión de los elegibles por el programa aumenta con su ingreso. Sin embargo, existen beneficiarios informales de ingresos medios/altos que reciben una transferencia idéntica al de aquellos hogares de bajos ingresos. De esta forma, un aumento del grado de focalización de los beneficios bajo una identificación más precisa de sus necesidades económicas podría resultar en una mejora distributiva en relación a la política actual.

Tal como se ha discutido anteriormente, el enfoque adoptado para seleccionar a los elegibles de la AUH también podría generar desincentivos laborales, que a su vez afectan las consecuencias distributivas del programa. En particular, al focalizar la transferencia sobre los hogares informales se reduce

el beneficio relativo a participar en el sector registrado del mercado laboral. A su vez, el poder de negociación de los trabajadores informales en relación a sus empleadores se reduce. Esto último se debe a que el Estado, a través del programa, financia parte de los beneficios que el trabajador informal reclamaba a su empleador, exigiendo su formalización laboral. Resulta importante destacar que estos desincentivos laborales podrían estar latentes aún considerando la existencia de las asignaciones por hijo destinadas a los trabajadores asalariados formales. Desde la introducción de la AUH en 2009 hasta el año 2015, período de análisis del presente estudio, la asignaciones por hijo en Argentina estuvieron conformadas por 2 sistemas principales: la AUH para trabajadores informales y las asignaciones familiares por hijo para los asalariados formales con ingresos menores a un límite⁹. Si bien este último esquema establece una transferencia por hijo similar a la AUH para los trabajadores formales de más bajos ingresos, la estructura de beneficios por hijo en los asalariados registrados decrece en el ingreso según diferentes tramos del mismo. De esta manera, la existencia simultánea de un monto fijo por hijo para los informales (AUH) y un beneficio decreciente para los formales a partir de un umbral de ingreso muy bajo, origina un claro desincentivo a la formalización. En este sentido, Cruces y Gasparini (2015) reportan que en 2015 más de un tercio de los trabajadores informales percibían ingresos por encima del monto a partir del cual las asignaciones por hijo formales se hacían decrecientes. Para este grupo, aceptar un trabajo formal implicaría de hecho una caída en el monto recibido por asignaciones, lo que magnifica el efecto desincentivo a la formalización¹⁰.

Más allá de estos beneficios diferenciales entre esquemas, los desincentivos hacia la formalidad de la AUH podrían estar presentes aún bajo estructuras con beneficios similares. La extensión de las asignaciones por hijo para trabajadores informales en 2009 produce un cambio natural en las decisiones sobre la condición laboral de los beneficiarios en relación a la situación previa al programa. En particular, el beneficio por ser informal aumenta con

⁹ También existe una asignación por hijo implícita para trabajadores formales de altos ingresos, a través de la deducción por hijo estipulada sobre aquellos que se encuentran bajo el régimen del impuesto a las ganancias. Ver Gasparini (2017) para una discusión más detallada de este beneficio por hijo.

¹⁰ Otro aspecto que agrava el problema de los desincentivos laborales es la actualización lenta (o desactualización) de los tramos de ingreso para las asignaciones formales. Aunque esto podría implicar un ahorro de costos del sistema (Gasparini, 2017).

la implementación de la política y esto lleva a que la probabilidad de ser informal sea más alta que en el contexto anterior sin la política. El acceso a una asignación familiar por hijo mediante la formalización de los trabajadores informales podría apaciguar los desincentivos laborales de la AUH. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el programa aumenta el beneficio neto de ser informal en relación a la situación anterior al año 2009, independientemente de (o aún considerando) la presencia de las asignaciones formales. En la práctica, este posible desincentivo se hace más probable considerando que los montos de las asignaciones formales pueden resultar menores ya que depende de la escala de ingresos formales del trabajador. Asimismo, lo anterior se potencia teniendo en cuenta que el límite de ingresos para acceder a la AUH es difícil de monitorear por parte de las autoridades y fácil de eludir por parte de los beneficiarios.

La discusión sobre los potenciales incentivos hacia la informalidad de la AUH ha adquirido un importante espacio en el debate general del programa. En este sentido, algunos autores proponen avanzar hacia un sistema integrado de asignaciones por hijo tanto para mejorar el impacto distributivo de dicho esquema como para evitar, entre otras cosas, los desincentivos laborales que genera el sistema de asignaciones actual, en particular sobre la informalidad laboral (Gasparini, 2017). Otro aspecto que demuestra la vigencia de este debate y la relevancia de este resultado laboral de la AUH, es la introducción reciente de ciertos cambios en el diseño general de las asignaciones por hijo que buscan una reducción de los desincentivos en este sentido: incorporación de asignaciones por hijo para los monotributistas a partir del año 2016, y aumento de las escalas de ingreso que determinan los montos de las asignaciones formales, en particular de aquellos rangos de más bajos ingresos. La incorporación de los monotributistas al sistema surge como respuesta a un extenso reclamo en este sentido que marcaba un desincentivo de la AUH en los trabajadores independiente mucho más claro que en los asalariados. Hasta el año 2015 inclusive, los trabajadores informales disponían de una transferencia por hijo brindada por la AUH, mientras que los monotributistas registrados (con ingresos similares) no accedían a ningún tipo de asignación por hijo. En este sentido, Garganta y Gasparini (2015) reflejan que los desincentivos hacia la formalidad laboral de la AUH son más fuertes en los trabajadores cuentapropistas que en los asalariados. Es probable entonces que la inclusión de este tipo de trabajador apacigüe los efectos del programa en este sentido, pero aún no existen estimaciones sobre los

efectos de estos cambios en el diseño sobre la informalidad. Dado que esto se aleja del propósito principal del trabajo, en el presente estudio se estiman las repercusiones distributivas de los efectos sobre la informalidad de la AUH que se evidenciaron bajo el diseño del programa que se mantuvo vigente hasta 2015.

Es importante destacar que este efecto laboral indirecto del programa posee asimismo consecuencias distributivas que dependen de la magnitud del impacto sobre la informalidad y por ende de las características productivas de aquellos trabajadores beneficiarios que en ausencia de la AUH hubieran participado en el sector formal. La existencia de la AUH bajo el diseño actual podría generar una cantidad de trabajadores informales adicionales respecto a la situación contrafáctica sin programa (o bajo un diseño sin desincentivos hacia la formalidad), lo cual posee una incidencia indirecta sobre la pobreza y desigualdad debido a que esos trabajadores reciben salarios, en promedio, más bajos al ingreso de mercado que hubiesen obtenido en el sector formal. Bajo estas consideraciones, las estimaciones de este estudio se basan en la evidencia previa del programa para determinar tanto la magnitud del efecto sobre la informalidad como su consecuente efecto sobre la distribución del ingreso.

En un trabajo reciente, Garganta y Gasparini (2015) muestran que la AUH ha generado un significativo desincentivo hacia la formalidad laboral. La evidencia sugiere que durante el período anterior al programa, la formalización laboral (transiciones desde la informalidad hacia la formalidad) mantuvo una tendencia similar entre los grupos de trabajadores elegibles y no elegibles (con hijos y sin hijos, respectivamente). Sin embargo, a partir de 2010 las trayectorias divergen. En particular, mientras la tasa de entrada a empleos registrados aumenta para los trabajadores sin hijos, se mantiene relativamente constante para los trabajadores informales con hijos (elegibles por la AUH). Los autores registran que la introducción de la AUH implicó una caída significativa en la probabilidad de ser formal (proporción de informales que se formalizan), por parte de los trabajadores elegibles por el programa, que ronda entre 6.9 y 8.4 puntos porcentuales. En contraste, no se evidencia un estímulo suficiente por parte de la AUH para que los trabajadores registrados se trasladen a la informalidad. Estos resultados sobre las transiciones laborales repercutieron en los niveles de informalidad. Específicamente, la tasa de informalidad de aquellos trabajadores con hijos aumentó como consecuencia de la AUH entre 2.84 y 3.61 puntos porcentuales. Se presume que estos resultados poseen consecuencias

actuales sobre la tasa de informalidad considerando que tanto el diseño del programa como la cantidad de beneficiarios se mantuvo en el tiempo desde su introducción (ANSES, 2015)¹¹.

Si bien existe evidencia de otros efectos laborales provocados por la AUH, en particular sobre la participación laboral femenina (Garganta, Gasparini y Marchionni, 2017), en este trabajo nos concentramos solo en determinar el costo presupuestario y las implicancias distributivas de los incentivos hacia la informalidad, la cual constituye la principal preocupación que plantea la literatura en referencia a los efectos no buscados de las Transferencias Monetarias Condicionadas sobre el mercado de trabajo (Levy, 2008; Bosch y Manacorda, 2012; Antón, Hernández y Levy, 2012). Si bien existe evidencia de que la AUH parece haber generado un desincentivo hacia la participación laboral femenina (Garganta, Gasparini y Marchionni, 2017), preferimos no incluir este resultado en el análisis debido a dos razones fundamentales. En primer lugar, a diferencia de los incentivos sobre la informalidad que se evidencian en la mayoría de los programas de TMC implementados en la región, los efectos sobre la oferta laboral de estas políticas poseen un menor consenso empírico, con resultados mixtos (Alzúa et al., 2013). El segundo argumento se refiere a que la incidencia distributiva de este resultado laboral específico de la AUH no resulta del todo clara: una menor participación laboral femenina podría ser perjudicial para el empoderamiento de la mujer e implicar, en consecuencia, un freno sobre el impacto reductor de la pobreza de la AUH. Por otra parte, la transferencia monetaria de la AUH podría evitar que las mujeres pobres eviten tomar trabajos de baja remuneración (aumento del salario de reserva) y, asimismo, financiar la búsqueda de mejores oportunidades de empleo. En este sentido, resulta necesario generar mayor y mejor evidencia al respecto para poder identificar con mayor claridad las implicancias de estos cambios en el comportamiento sobre el bienestar general y sobre la distribución del ingreso en particular.

Como ya se ha mencionado, los resultados sobre la informalidad laboral evidenciados por la AUH no se corresponden con un evento aislado sino que representan mayor evidencia de las políticas de TMC, que se adicionan a los numerosos trabajos que analizan la misma dimensión en otros países. Sin

¹¹ El presente trabajo considera las condiciones del programa que estuvieron vigentes desde su implementación hasta el año 2015 inclusive.

embargo, resulta difícil introducir los efectos cuantitativos de este programa en perspectiva a la literatura de la región ya que existen muy pocos trabajos con la misma metodología, es decir, que analicen los potenciales cambios en las transiciones hacia la formalidad laboral (Bosch y Manacorda, 2012). Los estudios existentes en América Latina difieren en un gran número de dimensiones, incluyendo el tipo de intervención (seguro de salud o TMC), la población de referencia, la estrategia de identificación y el tipo de información que se utiliza, lo cual dificulta las comparaciones entre estudios. Más allá de estas diferencias, la literatura que analiza el impacto de las TMC sobre la informalidad laboral, si bien no resulta del todo conclusiva posee un relativo consenso. La gran mayoría de los programas de TMC muestran, con diferentes niveles de intensidad, una incidencia significativa sobre la informalidad laboral. Existe una amplia evidencia que encuentra resultados en la misma dirección de aquellos evidenciados por la AUH (Garganta y Gasparini, 2015), y que están presentes también en aquellas iniciativas que reflejan leves o nulos efectos no intencionados en otras diversas dimensiones socioeconómicas evaluadas, como el caso de AFAM-PE en Uruguay (Bergolo y Cruces, 2018).

Resulta relevante destacar que los estudios que analizan el impacto de los programas de bienestar muestran una preocupación económica central sobre los efectos laborales que los mismos podrían generar. Una extensa literatura para los países desarrollados concluye que los criterios de elegibilidad y el monto de las transferencias pueden tener grandes repercusiones sobre las decisiones de las personas en cuanto a su participación en el mercado laboral (Hoynes, 1997). La teoría económica estándar predice que las transferencias de ingresos causarán una caída en la oferta de trabajo de los beneficiarios debido fundamentalmente al efecto ingreso (Moffitt, 2002), con consecuencias negativas en el mediano y largo plazo. Para los países en desarrollo, si bien existe una literatura más reciente en este sentido, la evidencia muestra una tendencia creciente compuesta fundamentalmente por el análisis de los efectos socioeconómicos y laborales de las Transferencias Monetarias Condicionadas (Bertranou et al., 2002; Levy, 2008; Ferreira y Robalino, 2010; Cruces y Gasparini, 2010; Antón, Hernández y Levy, 2012; OIT, 2012; Frölich et al., 2014; Lustig y Pessino, 2014). Como ya se ha mencionado, los resultados en América Latina poseen un menor consenso en cuanto a los efectos sobre la oferta de trabajo mientras que los estudios sobre la informalidad laboral son mayoritarios y avanzan hacia un escenario de relativo

consenso. A continuación se describen algunos resultados en este sentido.

Amarante et al. (2011) analizan el programa uruguayo PANES con un estimador de regresión discontinua. Si bien se enfocan particularmente en los efectos sobre ingresos, también reportan un impacto negativo y alto del programa en el empleo del sector formal. Bergolo y Cruces (2018), estudian el efecto sobre la informalidad de otro programa uruguayo implementado luego del PANES, que se denomina Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE). Haciendo uso de datos administrativos de la política encuentran una caída significativa del empleo formal (-8.0 pp), de la cual 2/3 del efecto total está determinado por un incremento de la informalidad mientras que el impacto restante se encuentra explicado por un aumento en las transiciones hacia una condición de desempleo e inactividad por parte de los beneficiarios. Gonzalez-Rozada y Pinto (2011) encuentran que en Ecuador las madres que reciben el Bono de Desarrollo Humano y aquellos trabajadores que habitan hogares beneficiarios serán aproximadamente 100 % más propensos a salir del empleo formal en relación a un grupo comparable de trabajadores que no reciben los beneficios.

Gasparini et al. (2009) evidencian una caída inicial de 3.4 pp en la probabilidad de formalización luego de la implementación del Programa Jefes de Hogar (PJH), un programa destinado al alivio de la pobreza en Argentina. El efecto es más pequeño al que se registra por la intervención de la AUH (Garganta y Gasparini, 2015), lo cual es consistente con el hecho de que el PJH era un programa más acotado, con montos de beneficio menores e implementado en un escenario con mercados laborales más débiles. En este sentido, es probable que los efectos de esta nueva política sobre los resultados laborales en particular, y sobre la economía general, sean más pronunciados. Adicionalmente, el valor real de la transferencia de la AUH se mantuvo constante a lo largo del tiempo, aspecto no evidenciado en el caso del PJH. Esto junto con que la AUH se implementa en un contexto con cierta estabilidad socioeconómica, genera una noción de política más duradera, que podría de esta manera tener efectos más fuertes en diferentes aspectos, entre los cuales se incluyen los resultados laborales de los beneficiarios.

Por su parte, también utilizando información de encuestas de hogares, Azuara y Marinescu (2013) no encuentran efectos significativos en México del programa de transferencias monetarias Oportunidades ni tampoco por parte del esquema de seguro no contributivo Seguro Popular. Sin embargo, Bosch

y Campos-Vázquez (2010), usando datos provenientes de la seguridad social, argumentan por el contrario que los efectos están presentes particularmente en municipalidades pequeñas, las cuales se encuentran sub-representadas en las encuestas de hogares en México.

Otros estudios se concentran en los efectos de las reformas de salud sobre la informalidad. Camacho et al. (2009) encuentran un significativo incremento en los niveles de empleo informal en Colombia entre 2 % y 5 %, producto de una expansión del seguro de salud público no contributivo. Por su parte, Bérgho y Cruces (2013) reportan una caída de 1.3 puntos en la informalidad luego de una extensión, en este caso contributiva, en la cobertura del seguro de salud de Uruguay sobre los hijos de trabajadores formales. En México, Bosch y Campos-Vázquez (2010) y Aterido, Hallward-Driemeier y Pagés (2011) registran que el Seguro Popular permitió un incremento en la informalidad a expensas del empleo formal, mientras que Azuara y Marinescu (2013), como ya se ha mencionado, no encuentran efectos significativos motivados por el mismo programa.

Más allá de estos efectos laborales, y a pesar de ellos, las TMC generan una mejora distributiva considerable (Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, ciertos diseños como el caso específico de la AUH aún contienen un espacio significativo para perfeccionar la identificación de beneficiarios, y los niveles de beneficio, de acuerdo a diversas dimensiones socioeconómicas y, en consecuencia, potenciar el efecto redistributivo de las políticas. El diseño actual de la AUH determina una importante proporción de beneficiarios del programa en los estratos de ingreso medio y alto (Garganta et al., 2017). Sin embargo, la evidencia destaca que en términos de la focalización del gasto resulta más preocupante la baja eficiencia redistributiva de la política (grado de concentración de los subsidios entre los participantes más pobres) que la eficiencia de focalización (grado de concentración de los beneficiarios del programa en los estratos más pobres). Gasparini (2017) reconoce que la primera aporta solo un 7 % al nivel de focalización total del programa. De esta manera, el subsidio uniforme que establece la AUH desaprovecha un posible mayor efecto redistributivo de la política.

Una mayor focalización general de la AUH provocará que el programa sea naturalmente más costo efectivo. Sin embargo, focalizar no resulta una tarea sencilla. La elección de un mecanismo existoso de focalización (que supere el diseño actual de la AUH) depende de diversos factores entre los cuales se

encuentra fundamentalmente la capacidad de gestión del estado. Los diseños más focalizados implican un mayor costo administrativo e involucran la posibilidad de cometer errores de inclusión y de exclusión. También es importante considerar que el aumento en el grado de focalización del gasto, y la manera de llevarlo a cabo, podría magnificar los desincentivos laborales asociados al programa y, por ende, alterar el impacto distributivo esperado del mismo. Resulta importante entonces considerar este trade-off a la hora de proponer reformas y/o redefinir su diseño. Bajo esta última discusión, el diseño actual de la AUH se encuentra bajo un escenario no tan deseado y por ende las posibles mejoras no son tan lejanas. La focalización en base al criterio de informalidad con un umbral de ingreso que en la práctica parece no ser operativo (Garganta et al., 2017, Gasparini, 2017) involucra un considerable desincentivo hacia la formalidad acompañado por un considerable nivel de gasto destinado a los beneficiarios pertenecientes a los estratos de ingreso medio/alto.

Existen alternativas de implementación de estas políticas que apaciguan la disputa entre focalización y efectos laborales indirectos. En particular, la construcción de una "ficha social" índice de necesidades económicas que contemple una descripción socioeconómica más sofisticada y completa de los hogares permitirá aumentar la focalización de los beneficiarios según sus necesidades y asignar montos variables en base al grado de vulnerabilidad de las familias. En este indicador, construido para determinar a los elegibles y el nivel de transferencias de los mismos, la condición laboral de sus miembros representa sólo un elemento entre varios, por lo que los incentivos en el mercado de trabajo bajo estos diseños deberían ser más bajos. Esto no involucra una eliminación de los desincentivos hacia la formalidad pero sí podría reducirlos, evitando que el efecto indirecto no sea tan amplio y que, por lo tanto, no alcance a trabajadores relativamente productivos. Es probable que las implicancias distributivas de este último aspecto no sean menores, al menos en el caso de la AUH. En este sentido, este enfoque podría generar un gasto del programa más costo efectivo no solo en términos de una mayor eficiencia redistributiva y de focalización (Coady y Skoufias, 2004), sino también a través de una mejora en la distribución del ingreso de mercado de la población.

Si bien para implementar estos mecanismos en la práctica es necesario un alto grado de capacidad de gestión, la experiencia reciente en la región señala la posibilidad de incorporarlos (ficha CAS en Chile, SISBEN de Colombia,

SELBEN en Ecuador, asignaciones en Uruguay). En este trabajo se consideran estos elementos para analizar las potencialidades de la AUH en este sentido.

Por último, resulta importante aclarar que el debate planteado en este trabajo se enfoca alrededor del diseño específico de la AUH, pensando en algunas potenciales mejoras del mismo bajo un sistema de asignaciones familiares fragmentado como el actual. Sin embargo, resulta importante aclarar que un sistema integrado de asignaciones por hijo que sea independiente de la condición laboral de los individuos, si bien consiste en una propuesta ambiciosa y con baja probabilidad de aplicarse en el corto plazo, constituye una opción superadora tanto en términos de su impacto redistributivo como así también respecto a los menores efectos laborales indirectos esperados (Levy, 2008; Gasparini, 2017).

IV. Datos y metodología

En esta sección se presentan los detalles metodológicos utilizados en el trabajo para alcanzar los objetivos planteados en las secciones anteriores. De manera resumida, en este estudio se evalúa la incidencia distributiva actual de la AUH, considerando en primer lugar el efecto ingreso directo de la transferencia monetaria, es decir, el impacto de la transferencia de la AUH ignorando y excluyendo las consecuencias sobre la distribución del ingreso provocadas por el efecto sobre la informalidad que el programa parece haber generado (Garganta y Gasparini, 2015). En este sentido, llamaremos efecto distributivo directo de la AUH a aquel conducido por el beneficio monetario en ausencia de los desincentivos hacia la formalidad del programa. Como ya se ha explicado en secciones anteriores del trabajo, si bien existe evidencia de otros efectos laborales de la política¹² (aunque con un impacto más focalizado y menor que la incidencia sobre la informalidad), la incidencia distributiva de los mismos no se incluye en el presente estudio con el doble objeto de simplificar el análisis y enfocar el trabajo sobre la informalidad, el principal efecto laboral no intencionado de la AUH y de la gran mayoría de los programas similares en el región. La discriminación del efecto directo permite asimismo estimar el

¹² Garganta, Gasparini y Marchionni (2017) encuentran que la AUH desincentiva la participación laboral femenina mientras que no encuentran efectos significativos sobre la oferta laboral de los hombres. Los resultados muestran que la menor participación en el mercado de trabajo se da en un grupo acotado de mujeres con ciertas características específicas (mujeres casadas o en pareja, de baja educación, cuyo marido se encuentra empleado en el mercado de trabajo).

costo presupuestario y las implicancias sobre la pobreza y la desigualdad de los desincentivos hacia la formalidad laboral que el programa genera. Para ello se identifica la cantidad de trabajadores beneficiarios que hubieran sido formales en ausencia de la AUH y salario que hubieran obtenido, de acuerdo a sus características, en el sector registrado del mercado de trabajo¹³. Finalmente, y como complemento de este análisis de la AUH, se realizan diversas simulaciones tendientes a identificar el potencial redistributivo de dicho gasto social frente a diferentes diseños de la política que permitan alcanzar, alternativamente, una mayor focalización (tanto de los beneficiarios como de los beneficios) y una menor incidencia laboral.

Estos ejercicios se aplican utilizando la estructura socioeconómica del país registrada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el principal relevamiento de Argentina en temas laborales y de ingresos. La EPH es un encuesta que se lleva a cabo en 31 aglomerados urbanos con más de 100 mil habitantes, lo cual determina una representatividad del 71 % de la población urbana total y del 62 % de la población total del país. En el presente trabajo se utilizan los microdatos de la EPH correspondientes al primer semestre del año 2015¹⁴, y se calibran los ponderadores de la encuesta para que las estimaciones resulten representativas de la población total. Para ello se consideran ajustes diferenciales de acuerdo a dos grandes grupos etarios (individuos menores a 18 años y mayores a esa misma edad), realizando los cálculos en base a las proyecciones poblacionales de INDEC¹⁵. Por su parte, la elección del período de

¹³No se incluye el monto de asignaciones formales que recibirían aquellos trabajadores, que de acuerdo a esta microsimulación, se pasan a la formalidad laboral. Esta determinación obedece a que el ingreso de los asalariados que capta la EPH es probable que incluya las asignaciones familiares por hijo de los trabajadores formales (¿Cuánto cobró ese mes? Monto total de sueldos/jornales, salario familiar, horas extras, otras bonificaciones habituales y tickets, vales o similares). Por lo tanto, al microsimular el ingreso que ciertos trabajadores beneficiarios hubieran recibido en el sector formal (que surgen de las brechas salariales estimadas entre formales e informales), ya se estarían considerando los ingresos por asignaciones formales. En la sección de resultados se incluye una explicación más detallada al respecto.

¹⁴Los datos de la EPH correspondientes al segundo semestre de 2015 no se encuentran disponibles.

¹⁵Los resultados no muestran cambios significativos si se consideran ajustes alternativos de los ponderadores teniendo en cuenta una mayor cantidad de grupos de individuos distinguidos de acuerdo a su edad y género. Asimismo, estos ajustes se realizan bajo el supuesto de que la población rural (que representa el 13 % de la población total) posee una estructura similar al segmento urbano que se identifica en la encuesta, por lo menos en términos de los dos grupos

análisis obedece a que el diseño inicial del programa, en cuanto a los requisitos laborales para ser elegibles (trabajadores informales), se mantuvo hasta el año 2015 inclusive. A partir de 2016 la AUH incorpora como nuevos beneficiarios a los hijos de los cuentapropistas adheridos al monotributo. Esto podría modificar los efectos laborales indirectos de la política ya estimados (Garganta y Gasparini, 2015), los cuales son utilizados como insumo en este trabajo. Se espera que la inclusión de las asignaciones por hijo para estos trabajadores aminore el efecto del programa en este sentido. Sin embargo, dado que aún no existen estimaciones sobre los efectos en la informalidad de estos cambios (que no forman parte del objetivo principal del trabajo), en el presente estudio se estiman las repercusiones distributivas de los efectos sobre la informalidad de la AUH que se evidenciaron bajo el diseño del programa vigente hasta 2015.

Por otra parte, los datos utilizados plantean restricciones que motivan algunas decisiones metodológicas para llevar a cabo el presente trabajo. La EPH no registra de manera explícita a los hogares que reciben la AUH ya que no existen preguntas destinadas a identificar a los beneficiarios del programa. Sólo se puede captar a algunos de ellos de manera indirecta, de acuerdo a su ingreso no laboral declarado. Específicamente, la encuesta contiene una variable que registra el "subsidio o ayuda social" que los hogares reciben tanto del Gobierno como de otras instituciones privadas. De acuerdo a este criterio, la identificación de los beneficiarios de la AUH es significativamente baja¹⁶ e imprecisa (se incluyen otras transferencias no laborales diferentes a la AUH) en relación a la información oficial del programa. A pesar de ello, este criterio de identificación de beneficiarios se incluye inicialmente en el análisis con fines comparativos y para mostrar evidencia de la restricción que existe en el registro de receptores de la AUH al utilizar esta alternativa¹⁷.

etarios utilizados para el ajuste.

¹⁶ Solo 6.5 % de los hogares en la encuesta recibe un monto representativo del nivel de transferencias estipulado por la AUH, mientras que el programa alcanza actualmente, y desde su introducción a fines de 2009, al 15 % de las familias del país.

¹⁷ La identificación de elegibles será el criterio de identificación principal de este trabajo ya que constituye una opción más cercana a la cobertura real de la política. Sin embargo, es importante destacar que también posee sus limitaciones. En particular, la cobertura del programa que se plantea en este ejercicio seguramente no sea idéntica a la real debido a la autoexclusión por parte de trabajadores de altos ingresos pero también producto de la incapacidad práctica de captar potenciales elegibles de bajos ingresos. Existe una cantidad de niños pobres considerable (aunque no determinada de manera exacta) que poseen derecho a la AUH pero que aún no han sido

Considerando la limitación anterior, la principal estrategia de identificación de este trabajo consiste en captar en la encuesta a aquellos hogares que son elegibles por la política independientemente de si efectivamente reciben la asignación. Es decir, los hogares elegibles por la AUH son aquellos sin trabajadores formales, con hijos menores a 18 años¹⁸ y/o individuos discapacitados (sin restricción de edad). Bajo este criterio de identificación, resulta importante destacar que existen hogares que son elegibles por la AUH, a pesar de contar con trabajadores registrados. Esta combinación será posible siempre y cuando los trabajadores formales no sean los padres de los menores de 18 años en el hogar.

Por otra parte, para identificar si un trabajador es formal se observa si el mismo posee derecho de jubilación por su trabajo, siguiendo de esta manera la práctica habitual de la literatura especializada en estos temas¹⁹. Sin embargo, la EPH posee esta información sólo para los asalariados, que representan aproximadamente el 77 % del total de trabajadores en la encuesta. Por lo tanto, para determinar la formalidad de los trabajadores independientes se adopta un criterio diferente: se consideran formales a aquellos cuentapropistas de mayor ingreso laboral con el fin de replicar la cantidad de trabajadores independientes registrados en el país según los datos administrativos de AFIP (autónomos y monotributistas)²⁰. Este ajuste provoca que la tasa de informalidad considerando

anotados en el programa. En este sentido, en 2016 se concretó un proyecto del Banco Mundial con el gobierno nacional ("Protección de Niños y Adolescentes") para apoyar la búsqueda e identificación de esos niños no alcanzados por el programa por razones de extrema marginalidad, indocumentación y otras.

¹⁸ Para la identificación de los hogares elegibles en este trabajo no se considera si los niños asisten o no a un establecimiento educativo. Sin embargo, se presume que los errores de inclusión conducidos por esta decisión metodológica son mínimos teniendo en cuenta que el no cumplimiento del requisito educativo no implica la eliminación automática del beneficio, y que existe una alta posibilidad de mantener la transferencia aún sin una asistencia educativa continua por parte de los menores. En este sentido, es probable que los errores de exclusión al considerar este requisito en el análisis sean más altos que los errores de inclusión generados de acuerdo al criterio adoptado en este trabajo. Más allá de estos argumentos, al contemplar estas condicionalidades educativas los resultados no cambian.

¹⁹ Ver Tornarolli et al. (2014).

²⁰ Resulta importante tener en cuenta que esta categoría ocupacional refleja, en promedio, mayor inestabilidad de ingresos. Esto podría establecer alguna limitación en cuanto al criterio adoptado para identificar elegibles en este tipo de trabajadores. Es importante remarcar igualmente que el criterio adoptado sobre los trabajadores independientes en este trabajo para determinar si son

todos los ocupados sea 34.7 %, por encima del 32.4 % que se registra en los asalariados²¹.

La AUH establece que los trabajadores beneficiarios deberían recibir un salario menor al mínimo, vital y móvil (SMVM). Dado la dificultad para monitorear los ingresos de los trabajadores informales, esta restricción en la práctica se presume no operativa. Sin embargo, es posible que exista autoexclusión por parte de hogares elegibles de altos ingresos. En este trabajo no se considera, en principio, ningún límite en el ingreso de los individuos para determinar su elegibilidad, analizando de esta forma el estado potencial de la política en base a su diseño actual. Si bien este será el caso fundamentalmente estudiado en este documento, se contemplarán algunas estimaciones con diversos niveles de autoexclusión de los elegibles para evaluar la robustez de los resultados²².

Una vez identificados los hogares potencialmente beneficiarios de la AUH se procede a evaluar el impacto distributivo de la política. En primer lugar, se simula la distribución del ingreso contrafáctica sin programa. Para ello, se descuenta el ingreso no laboral de aquellos (pocos) hogares elegibles que, de acuerdo a los montos declarados, se presume que provienen del programa. Asimismo, la ausencia del programa implica la inexistencia de los desincentivos hacia la formalidad laboral que la propia política genera. Por lo tanto, para estimar los ingresos de los hogares bajo la situación sin AUH también se considera la repercusión en el ingreso laboral de mercado que se hubiera evidenciado sobre ciertos trabajadores elegibles que sin esta intervención habrían sido formales. Para evaluar esta incidencia presupuestaria y distributiva de los desincentivos laborales del programa se utilizará como referencia a las estimaciones realizadas por Garganta y Gasparini (2015). Este escenario base (Sin Programa) será el punto de partida a partir del cual se microsimulará el impacto distributivo del

informales, y por lo tanto elegibles por la AUH, sigue a la literatura especializada en el tema (Bertranou y Casanova, 2013).

²¹ Estas estimaciones son consistentes con el análisis realizado por Bertranou y Casanova (2013) para medir la tasa de informalidad correspondiente al total de ocupados en Argentina.

²² El umbral para ser elegible por la AUH se presenta como algo difuso al establecerse sobre el ingreso de los informales. Esto lleva a que sea una restricción difícil de monitorear por parte de las autoridades y fácil de eludir por parte de los beneficiarios. De esta manera, la informalidad constituye en la práctica la principal (y casi única) condición para ser elegible por la AUH. En la secciones 2 y 3 de este trabajo se incluye una mayor discusión sobre este aspecto del diseño.

diseño actual y de otros enfoques alternativos.

Para ser más específicos respecto a la metodología aplicada se enumeran los pasos seguidos para determinar el impacto distributivo de la política y de los desincentivos hacia la formalidad que la misma genera:

1. Escenario sin programa:

- a) Se parte de la estructura socioeconómica que evidencia la EPH, en particular los ingresos familiares iniciales son aquellos captados por la encuesta.
- b) Se identifican aquellos hogares que declaran un monto de ingreso no laboral similar al correspondiente por la AUH según la variable que almacena el "subsidio o ayuda social" que los hogares reciben. Al ingreso familiar total captado en (a) se le resta este monto de ingreso no laboral.
- c) Se eliminan los desincentivos hacia la formalidad del programa. En ausencia del programa, tampoco estarán presentes (trivialmente) los incentivos laborales que la misma política genera. En este sentido, se identifica a aquellos trabajadores beneficiarios que hubieran sido formales en ausencia de la política y se microsimula el ingreso adicional que hubieran obtenido en el sector formal:
 - 1) Mediante un modelo Probit se estima la probabilidad de ser formal para los trabajadores de acuerdo a sus características observadas: edad, género, educación, estado civil, región de residencia, si es jefe de hogar, cantidad de miembros y cantidad de ocupados en el hogar, sector de actividad, empleo público-privado, tamaño de empresa, horas trabajadas y efectos fijos por trimestre.
 - 2) Se simula la formalización de los trabajadores informales elegibles con mayor probabilidad de ser formal hasta que la tasa de informalidad para el grupo de trabajadores con hijos sea entre 2.84 y 3.61 p.p. más baja que la que se registra en la encuesta (efecto estimado por Garganta y Gasparini, 2015). Si bien el ejercicio se realiza en base a la probabilidad de ser formal de los individuos, la selección no es determinística. Por

el contrario, el criterio considera también, aunque con menores chances o en menor proporción, la entrada al mercado laboral formal de individuos informales que poseen baja probabilidad de ser formal. Los resultados son robustos utilizando diferentes alternativas (no determinísticas) de selección, en base a la probabilidad de ser formal.

- 3) Se estima el ingreso diferencial que estos trabajadores informales, ahora formalizados, hubieran obtenido en el sector laboral registrado. Se considera en este sentido la brecha salarial promedio (condicionada) entre los trabajadores formales e informales, y el salario adicional que se adquiere por ser formal en relación a diferentes características laborales y no laborales de los individuos (género, nivel educativo, región, sector de actividad económica, relación laboral, experiencia, trabajador primario/secundarios del hogar).
- 4) Por motivos metodológicos y en base a la información de la EPH, el ejercicio no adiciona la asignación familiar por hijo para aquellos trabajadores que se formalizan. El ingreso total familiar de los hogares que capta la EPH es probable que incluya las asignaciones familiares sobre los empleados asalariados formales aunque la información disponible no permite aislar los ingresos provenientes de las asignaciones por hijo formales. Es decir, la pregunta específica en la encuesta para captar el ingreso laboral sobre los asalariados es la siguiente: *¿Cuánto cobró por ese mes? (Monto total de sueldos/jornales, salario familiar, horas extras, otras bonificaciones habituales y tickets, vales o similares)*. En este sentido, se sigue la metodología de Gasparini (2017) que al evaluar las implicancias de los cambios hacia un sistema integrado de asignaciones por hijo en Argentina, considera (al igual que otros estudios) una pobre identificación en la EPH de los ingresos por AUH mientras que supone que las asignaciones formales se encuentran relativamente bien captadas en la misma encuesta. En base a estas aclaraciones, se supone que el ingreso disponible contiene los ingresos por asignaciones por hijo de los trabajadores formales en los

casos que corresponda. Esto constituye un argumento para no simular la incorporación del ingreso por asignaciones formales que le correspondería a aquellos trabajadores que, en ausencia de la AUH y/o de sus desincentivos hacia la formalidad, hubieran sido empleados registrados. Dado los supuestos del ejercicio, la microsimulación de las diferencias salariales entre trabajadores formales e informales (tanto la brecha salarial general como aquella dependiente de diversas características socioeconómicas de los individuos) debería contemplar la existencia de diferencias salariales conducidas por la existencia de una asignación por hijo en el caso de ser formal. Incorporar de manera aislada una asignación formal en este ejercicio contrafáctico implicaría sobreestimar la mejora distributiva bajo la inexistencia de los incentivos hacia la informalidad del programa.

2. Escenario con AUH:

- a) Se parte del escenario anterior Sin Programa.
- b) Para los hogares identificados como elegibles, se le adiciona al ingreso total familiar el monto que les corresponde por la AUH (\$644 por cada hijo y \$2100 por discapacitado, valores vigentes durante el primer semestre de 2015)²³.
- c) Se agregan los desincentivos hacia la formalidad que el programa genera. Aquellos trabajadores informales elegibles que en ausencia de la AUH hubieran sido formales, se mantienen en este caso participando en el sector informal de la economía, recibiendo el beneficio de la AUH y obteniendo un ingreso laboral como trabajador no registrado (que es el que se declara en la encuesta).

3. Escenario Con AUH sin los desincentivos hacia la formalidad laboral:

- a) Se parte del escenario Sin Programa.

²³ Para el caso del escenario simulado considerando a los beneficiarios de la AUH de acuerdo al ingreso no laboral declarado se procede de la misma manera, ya que previamente se le descontó el monto por AUH registrado por la encuesta.

- b) Para los hogares identificados como elegibles, se le adiciona al ingreso total familiar el monto que les corresponde por la AUH (\$644 por cada hijo y \$2100 por discapacitado, valores vigentes durante el primer semestre de 2015).
- c) Se eliminan los desincentivos hacia la formalidad del programa. Para ello, se aplica el inciso c) del escenario Sin Programa explicado anteriormente. En este caso, la eliminación de los desincentivos hacia la formalidad de la AUH involucra la existencia de una menor cantidad de beneficiarios, más la estimación del ingreso laboral diferencial por ser formal que reciben aquellos trabajadores elegibles que en ausencia de estos desincentivos hubieran participado en el sector registrado del mercado de trabajo.

Resulta importante aclarar que la incidencia fiscal al eliminar los desincentivos hacia la formalidad no provienen únicamente del ahorro del programa dada la menor cantidad de beneficiarios. También se genera, por ejemplo, un mayor ingreso para el estado por un aumento en las contribuciones a la seguridad social, mientras que el gasto fiscal será más alto al considerar las prestaciones por asignaciones familiares formales adicionales que se hubieran generado en ausencia de los incentivos hacia la informalidad de la AUH. Con respecto a esto último y en relación a lo explicado anteriormente, es posible que el ejercicio aplicado en este estudio lo esté considerando al simular el ingreso formal que algunos trabajadores elegibles hubieran recibido en ausencia de los efectos laborales del programa. Asimismo, el aumento en el gasto presupuestario por asignaciones formales probablemente resulte menor al ahorro fiscal de la AUH: (i) los trabajadores independientes en caso de ser monotributistas no reciben asignación por hijo (al menos hasta 2015) y (ii) más de un tercio de los adultos informales percibían ingresos por encima del monto a partir del cual las asignaciones por hijo formales se hacían decrecientes en 2015 (Cruces y Gasparini, 2015). Para simplificar el análisis y considerando el propósito principal de este trabajo, el presente estudio se concentra solo en determinar el ahorro fiscal que proviene sólo del programa.

Los detalles adicionales de implementación de los ejercicios y, fundamentalmente, los resultados que surgen de los mismos se describen en la siguiente sección.

V. Resultados

En esta sección se presentan los principales resultados que surgen de la metodología descrita en el apartado anterior. La Tabla 1 refleja el impacto distributivo del programa representado mediante diversos indicadores de pobreza²⁴ y desigualdad, y el alcance presupuestario de la AUH²⁵ (diferencias con y sin programa) bajo la consideración de dos escenarios²⁶. Por un lado, se identifican los posibles beneficiarios del programa mediante el ingreso no laboral declarado en la encuesta (Con AUH - beneficiarios EPH) y, alternativamente, se consideran los hogares que, en base a sus características, son elegibles por la política (Con AUH - elegibles)²⁷. La situación “Sin Programa” se obtiene descontando el ingreso no laboral que declaran algunos pocos hogares elegibles y que, de acuerdo a sus montos, se supone que se corresponde con el beneficio de la AUH. Para simular esta distribución del ingreso contrafáctica “Sin Programa” también se ajusta el ingreso laboral de mercado de aquellos trabajadores elegibles que hubieran participado en el sector formal en ausencia de la política. Por su parte, el ingreso laboral de aquellos individuos cuya condición laboral informal resulta independiente de la política, se mantiene inalterado entre los escenarios con y sin AUH.

De esta forma, los resultados de la Tabla 2 muestran el impacto distributivo de la AUH, considerando tanto el efecto directo como indirecto del programa. El primero de ellos se refiere a los cambios en la distribución del ingreso provocados por la recepción de una transferencia monetaria por parte de los

²⁴ Para el cálculo de pobreza se estiman los indicadores correspondientes al primer semestre de 2015 utilizando la nueva metodología oficial de 2016 (líneas de pobreza e indigencia oficiales, implementadas por el INDEC en 2016).

²⁵ En 2015 la transferencia monetaria de la AUH era fija por hijo y por área geográfica (\$644 por cada menor). El único monto diferencial se establecía sobre los discapacitados (\$2100). A partir de 2016 los montos también difieren por zonas geográficas.

²⁶ Se construyen dos alternativas para estimar el impacto distributivo del programa debido a la falta de información explícita sobre la AUH en la Encuesta Permanente de Hogares (ver Sección 4 para mayor detalle).

²⁷ Resulta importante aclarar que 25 % de los hogares que se identifican como beneficiarios en la EPH (vía ingreso no laboral) son no elegibles por la AUH, ya sea por la inexistencia de menores en esos hogares y/o por la presencia de trabajadores formales. Estos hogares no son considerados beneficiarios ya que es probable que el ingreso no laboral declarado por los mismos provenga de una fuente distinta a la AUH.

Tabla 2: Impacto distributivo de la AUH.

	Sin Programa	Con AUH (beneficiarios EPH)	Con AUH (Elegibles)
Indigencia	7.51	6.07	4.12
Brecha Indigencia	3.16	2.24	1.35
Intensidad Indigencia	2.07	1.36	0.78
Pobreza	30.75	30.59	28.91
Brecha Pobreza	11.91	11.12	9.48
Intensidad Pobreza	6.68	5.79	4.48
Gini	0.414	0.411	0.4
Ratio p95/p5	14.61	12.68	10.99
Ratio p95/p50	3.26	3.28	3.25
Ratio p50/p5	4.48	3.87	3.39
Costo Anual			
Millones ARG\$		13,546.10	38,928.10
% PIB		0.25	0.72
Distribución por quintiles de ingreso (Q*)			
Q1		61.4	60.13
Q2		27.2	24.77
Q3		9	10.46
Q4		1.9	3.4
Q5		0.5	1.24
Total		100	100

Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota: el costo está expresado en pesos argentinos a valores corrientes de 2015

hogares elegibles mientras que el impacto indirecto se encuentra representado por las implicancias distributivas que surgen como consecuencia de los desincentivos hacia la formalidad laboral que la política genera²⁸.

Considerando el criterio de elegibilidad (columna 3 de la Tabla 2), las estimaciones registran una fuerte reducción en la indigencia (45.14 %) y en menor medida sobre la pobreza (5.96 %). Asimismo, la desigualdad se reduce: se observa una caída de 3.4 % en el índice de Gini, mientras que el ingreso relativo de los percentiles bajos aumenta de manera sustancial, y casi de igual forma, en relación a los percentiles medios y altos²⁹. Este impacto distributivo potencial se alcanza con casi 40 mil millones de pesos anuales (a precios corrientes de 2015), lo cual representa más de 0.7 % del PIB. El presupuesto real en 2015 fue, sin embargo, más bajo debido a que la AUH aun no alcanzó esa situación potencial. Durante 2015 el costo fue aproximadamente 32 mil millones (0.6 % PIB), lo cual está por debajo del estimado bajo la identificación de elegibles por la AUH pero, a su vez, muy por encima del criterio de beneficiarios captados por el ingreso no laboral de la EPH (columna 2 de la Tabla 2). Este último representa un costo de 0.25 % del PIB, el cual podría ser más alto (0.31 % del PIB) si los montos declarados se ajustaran considerando la transferencia anual que se recibe al demostrar el cumplimiento de las condicionalidades³⁰.

Teniendo en cuenta las limitaciones informativas de la EPH para captar a los beneficiarios, los ejercicios que se presentan a continuación, y los diseños alternativos que se evalúan en el resto del documento, se contrastan con los resultados obtenidos de acuerdo al escenario potencial del diseño actual del programa (*Con AUH - elegibles*). De todas formas, cualquiera sea el caso analizado, es importante notar que la estructura vigente de la AUH genera un gasto adicional al establecer un fuerte vínculo entre la recepción del beneficio

²⁸ Como ya se ha mencionado en secciones anteriores de este trabajo, si bien ya existen estudios sobre la AUH que miden el impacto distributivo del programa (ver Gasparini y Cruces, 2010; Agis, Cañete y Panigo, 2010) ninguno de ellos considera las repercusiones distributivas indirectas de la política sino que estiman solo el efecto directo (*ex-ante*).

²⁹ Esto sugiere que la AUH parece no haber afectado significativamente el ingreso relativo de los percentiles medios respecto a los percentiles de ingresos altos (ver efecto sobre el ratio p95/p50).

³⁰ Si a este ajuste en la transferencia se le adiciona la inclusión de aquellos beneficiarios que son no elegibles (ver nota al pie 15), entonces el costo será aún más alto (0.43 % PIB). Sin embargo, es probable que los montos de ingreso no laboral que la EPH capta de estos hogares no se correspondan con la AUH. Aun así, esta alternativa sigue representando un presupuesto considerablemente más bajo que el costo real del programa.

y la condición laboral informal de los individuos. En este sentido, el propósito de la siguiente sección es medir el impacto presupuestario y distributivo de este efecto laboral indirecto del programa.

V.1 Impacto presupuestario y distributivo de los desincentivos hacia la formalidad laboral de la AUH

La introducción de la AUH en Argentina ha contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad monetaria (Gasparini y Cruces, 2010). En este sentido, el apartado anterior demuestra este resultado pero también refleja que aún existe espacio para mejorar el diseño y lograr, como consecuencia, un mayor impacto distributivo, en particular sobre la pobreza moderada y la desigualdad. Por otra parte, la evidencia existente también indica que el programa ha provocado un significativo desincentivo hacia la formalidad laboral (Garganta y Gasparini, 2015). Este efecto indirecto posee influencia sobre el presupuesto necesario para llevar a cabo la política y afecta asimismo el impacto distributivo general de dicho gasto social.

En esta sub-sección se busca estimar el costo adicional del programa producto del desincentivo a la formalización laboral explicado en detalle en la sección 3 del trabajo. Como consecuencia de este efecto indirecto de la política existe una mayor cantidad de beneficiarios en relación a la que se hubiera evidenciado sin el desincentivo. Garganta y Gasparini (2015) muestran que la AUH provocó una reducción significativa en las transiciones laborales desde la informalidad hacia la formalidad laboral. En contraste, el programa no parece haber provocado un estímulo suficiente para que los trabajadores registrados se trasladen a la informalidad. Estos resultados sobre las transiciones laborales repercutieron en los niveles de informalidad. Específicamente, la tasa de informalidad de aquellos trabajadores con hijos aumentó como consecuencia de la AUH entre 2.84 y 3.61 puntos porcentuales.

Utilizando los resultados obtenidos por Garganta y Gasparini (2015) se identifica entonces en la encuesta a aquellos trabajadores que son informales, elegibles por la AUH, y que hubieran sido formales en la situación hipotética sin programa. Para llevar a cabo esta simulación se supone por un lado que los trabajadores informales que hubieran participado en el mercado laboral registrado (sin la AUH) son aquellos con una mayor probabilidad de ser formales

de acuerdo a sus características observadas. Luego, para determinar la cantidad de informales elegibles que hubieran sido formales en ausencia de la AUH se utiliza el efecto tratamiento estimado por Garganta y Gasparini (2015). En este sentido, se simula específicamente la entrada al mercado formal de los trabajadores informales con hijos (con mayor probabilidad de ser formal³¹) hasta que la tasa de informalidad de dicho grupo sea entre 2.84 y 3.61 p.p. más baja que la que se evidencia con el diseño actual de la AUH. Para completar la construcción de este escenario, se estima finalmente el ingreso laboral que hubiesen alcanzado estos trabajadores elegibles en el sector formal. Para ello, se considera la brecha salarial promedio (condicionada) entre los trabajadores formales e informales, y el salario adicional que se adquiere por ser formal en relación a diferentes características laborales y no laborales de los individuos³².

La Tabla 3 resume los resultados de este ejercicio. Los desincentivos hacia la formalidad representan un costo anual que ronda entre 7.5 % y 9.1 % del presupuesto actual. La caída en el presupuesto al excluir este efecto indirecto del programa se encuentra acompañada por una mejora distributiva general en relación al diseño actual³³, aunque la misma, si bien es estadísticamente significativa³⁴, no parece ser del todo sustancial. Por ejemplo, la pobreza moderada habría experimentado una caída mayor al 7 % en ausencia de estos desincentivos, por encima del 6 % que se evidencia bajo el esquema actual. Por su parte, los efectos adicionales sobre la indigencia y la desigualdad habrían sido marginales.

³¹ Si bien el ejercicio se realiza en base a la probabilidad de ser formal de los individuos, la selección no es determinística. Por el contrario, el criterio considera también, aunque con menores chances o en menor proporción, la entrada al mercado laboral formal de individuos informales que poseen baja probabilidad de ser formal. Los resultados son robustos utilizando diferentes alternativas (no determinísticas) de selección, en base a la probabilidad de ser formal.

³² Se consideran las brechas salariales entre formal e informal por género, nivel educativo, región, sector de actividad económica, relación laboral, experiencia y entre trabajadores primarios y secundarios del hogar.

³³ El diseño actual incluye los desincentivos hacia la formalidad laboral.

³⁴ Los efectos sobre la pobreza y desigualdad del programa son significativos con y sin desincentivos hacia la formalidad. Asimismo, las diferencias distributivas también son estadísticamente significativas, tanto para la pobreza extrema, pobreza moderada y desigualdad (Gini). Para obtener estos resultados, se estima el impacto distributivo sin los desincentivos hacia la formalidad mediante bootstrap y se encuentra que las diferencias con el escenario estático son estadísticamente significativas al 1 %: el estadístico t de estas diferencias es 18.56 para indigencia, 59.94 para pobreza moderada y 73.27 para desigualdad (Gini).

Tabla 3: Impacto distributivo y presupuestario de los desincentivos hacia la formalidad laboral.

	Sin Programa	Con AUH	Con AUH sin desincentivos hacia la formalidad (mínimo efecto)	Con AUH sin desincentivos hacia la formalidad (máximo efecto)
Indigencia	7.51	4.12	4.09	4.09
Brecha Indigencia	3.16	1.35	1.36	1.37
Intensidad Indigencia	2.07	0.78	0.8	0.8
Pobreza	30.75	28.91	28.64	28.56
Brecha Pobreza	11.91	9.48	9.37	9.34
Intensidad Pobreza	6.68	4.48	4.44	4.44
Gini	0.4143	0.4004	0.3995	0.3992
Ratio p95/5	14.61	10.99	10.96	10.96
Ratio p95/p50	3.26	3.25	3.23	3.23
Ratio p50/p5	4.48	3.39	3.39	3.39
Costo				
Millones ARG\$		38,928.10	35,991.80	35,397.60
% PIB		0.72	0.66	0.65

Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota: para excluir los desincentivos hacia la formalidad del programa se considera el mínimo y máximo efecto estimado por Garganta y Gasparini (2015).

Es importante notar, igualmente, que el ahorro fiscal que se produce al excluir este efecto laboral implica que el programa se vuelva significativamente más costo efectivo. Por lo tanto, la incidencia distributiva bajo estos escenarios es más alta que la que reflejan de manera aislada los indicadores de pobreza y desigualdad de la Tabla 3. En ausencia de los desincentivos hacia la formalidad, la caída en la indigencia por cada 1 % del PIB destinado al gasto del programa aumenta aproximadamente 10.9 % en relación al diseño actual, mientras que la correspondiente mejora en términos del impacto sobre la desigualdad (índice de Gini) y la pobreza moderada es de 19.9 % y 31.2 %, respectivamente³⁵.

³⁵ Si se plantea el mismo ejercicio pero considerando sólo a los hogares elegibles pertenecientes

Un elemento adicional relevante para comprender estos resultados es el análisis del ingreso de mercado y el ingreso disponible (promedio) que se alcanza bajo los diferentes escenarios. En este sentido, la Tabla 4 y la Tabla 5 resumen el impacto distributivo de la Tabla 3, adicionando estos conceptos para cada alternativa (Sin Programa, Con AUH y Con AUH sin desincentivos³⁶). Esto permite estimar el tamaño promedio de la distorsión y complementar la evaluación de la incidencia distributiva que se podría adjudicar al incentivo sobre la informalidad del programa. El ingreso de mercado se corresponde con el valor promedio que los individuos obtienen en el mercado laboral, mientras que el ingreso disponible se encuentra conformado por el ingreso de mercado más las transferencias monetarias que provienen de la AUH³⁷.

De acuerdo a la Tabla 4, el tamaño de la distorsión provocada por el incentivo hacia la informalidad representa 9 % de la transferencia promedio que el diseño actual del programa genera (considerando el total de los hogares del país). Este valor surge de las diferencias entre el ingreso disponible y el ingreso de mercado promedio de la población, bajo los escenarios de la política con y sin desincentivos laborales.

El ingreso de mercado bajo el diseño vigente del programa (Alt. 1) es menor al que se obtiene sin la AUH, debido exclusivamente a la caída en el ingreso laboral de aquellos trabajadores elegibles (informales) que hubieran sido formales en ausencia de la política. Por la misma razón, el ingreso de mercado que se alcanza excluyendo los desincentivos del programa (Alt. 2) es idéntico al que surge de la situación contrafáctica sin programa (Alt. 0). Por su parte, si bien el ingreso disponible promedio de la población aumenta bajo la alternativa 2, la transferencia promedio generada por el programa sin los desincentivos se reduce 9 % en relación al valor que se origina con el diseño actual.

El tamaño de esta distorsión se puede apreciar también en términos del impacto distributivo al que se renuncia por los desincentivos laborales del programa. En este sentido, la Tabla 5 incluye el efecto sobre la pobreza y la desigualdad que se alcanzaría frente a un escenario del programa sin

a los primeros 4 deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar, los valores son similares considerando que el programa bajo su esquema potencial se encuentra relativamente focalizado en los deciles de ingreso más bajos.

³⁶ Para el escenario *Con AUH sin desincentivos* se considera el máximo efecto (ver Tabla 3).

³⁷ Para simplificar el análisis, se ignora en este ejercicio el rol que juegan los impuestos (y otros tipos de transferencias) en la determinación de ambos conceptos.

Tabla 4: Ahorro fiscal y tamaño de la distorsión. Ingreso de mercado e ingreso disponible de la AUH, con y sin desincentivos hacia la formalidad laboral

	Alt. 0	Alt. 1	Alt. 2
	Sin Programa	Con AUH	Sin desincentivos hacia la formalidad (máximo efecto)
Pobreza Extrema (Headcount)	7.51	4.12	4.09
Pobreza moderada (Headcount)	30.75	28.91	28.56
Gini	0.4143	0.4004	0.3992
Costo Anual			
Millones ARG\$	0	38,928.10	35,597.60
% PIB	0	0.72	0.65
Transferencia por hijo (ARG\$)	0	644	644
Ingreso familiar promedio (Población total)			
Mercado	12,810	12,754	12,810
Disponible	12,810	12,988	13,023
Transferencia (Disponible - Mercado)	0	234	213
Tamaño de la distorsión			
Transferencia Alt.1 - Alt.2 (ARG\$)		21	
(Transf. Alt1 - Alt.2)/Transf. Alt.1 (%)		9 %	

Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota: el ingreso de mercado se refiere al ingreso laboral familiar mientras que el ingreso disponible se encuentra conformado por el ingreso de mercado más el ingreso por transferencias del programa.

desincentivos, pero distribuyendo su consecuente ahorro fiscal entre los elegibles para mantener el mismo presupuesto que el programa vigente (Alt. 3).

Tabla 5: Mejoras distributivas sin distorsión en el mercado laboral. Ingreso de mercado e ingreso disponible con presupuesto actual, con y sin distorsión

	Alt. 0	Alt. 1	Alt. 2
	Sin Programa	Con AUH	Sin desincentivos hacia la formalidad y manteniendo el gasto del programa vigente
Pobreza Extrema (Headcount)	7.51	4.12	3.79
Pobreza moderada (Headcount)	30.75	28.91	28.36
Gini	0.4143	0.4004	0.3976
Costo Anual			
Millones ARG\$	0	38,928.10	38,928.10
% PIB	0	0.72	0.72
Transferencia por hijo (ARG\$)	0	644	711
Ingreso familiar promedio (Población total)			
Mercado	12,810	12,754	12,810
Disponible	12,810	12,988	13,044
Transferencia (Disponible - Mercado)	0	234	234

Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota: el ingreso de mercado se refiere al ingreso laboral familiar mientras que el ingreso disponible se encuentra conformado por el ingreso de mercado más el ingreso por transferencias del programa.

Esta nueva alternativa permite incrementar la transferencia monetaria por hijo del programa a \$711 sobre aquellos hogares elegibles que, aun sin desincentivos, se mantienen en el programa. El aumento de los montos de la AUH, para alcanzar el mismo presupuesto actual, provoca que el ingreso disponible promedio sea más alto (\$13044) que en las anteriores alternativas y, como consecuencia, la transferencia promedio sobre el total de la población sea equivalente a la que se obtiene con el diseño actual del programa (\$234). A pesar de la similitud presupuestaria, este nuevo escenario sin desincentivos implicaría una mayor reducción en la pobreza y la desigualdad que la que se alcanza

bajo la Alternativa 1. Con la estructura vigente de la AUH, la pobreza extrema y moderada caen 45.14 % y 5.96 %, mientras que con este nuevo diseño la reducción sería de 49.6 % y 7.8 %, respectivamente. Por su parte, la desigualdad (Gini) registraría una caída de 4 %, superior al 3.4 % que se evidencia bajo el enfoque actual del programa (Alt. 1).

Por último, para entender la incidencia distributiva de los incentivos del programa sobre la informalidad en términos económicos resulta importante plantear esta problemática de la siguiente manera. Por ejemplo, veamos el caso de la pobreza moderada. De acuerdo a la tabla 4, la tasa de pobreza sin programa (y por lo tanto sin los desincentivos hacia la formalidad de la política) es 30.75, mientras que si calculamos el indicador bajo el escenario sin programa pero manteniendo los incentivos laborales del mismo, la pobreza asciende a 31.4. Esto indica que el cambio en el comportamiento laboral que genera la AUH provoca individualmente un aumento de la pobreza de 0.6 pp., que representa 21 % del efecto distributivo total que genera el programa en ausencia de los desincentivos (comparación de la pobreza entre el escenario sin programa y con programa pero sin los desincentivos laborales, Tabla 4).

En resumen, los desincentivos hacia la formalidad laboral del programa impiden que el impacto distributivo de la política actual sea aún más alto. Es decir, si se eliminara la distorsión que genera la AUH en el mercado laboral el programa no sólo sería más costo efectivo sino que también lograría una mayor reducción en la desigualdad y la pobreza en términos absolutos (aún destinando un menor presupuesto a la política). En este documento sólo se considera el efecto laboral indirecto de la AUH sobre la informalidad. Sin embargo, existe evidencia sobre otras distorsiones del programa en el mercado de trabajo, por lo que resulta probable que las consecuencias distributivas de los efectos indirectos de la política se extiendan más allá del efecto laboral particular analizado en este estudio³⁸.

³⁸ Garganta, Gasparini y Marchionni (2017) encuentran que la AUH ha provocado un desincentivo a participar en el mercado laboral por parte de las mujeres elegibles (el efecto, sin embargo, no es significativo sobre los hombres). Este impacto se encuentra acotado sobre un grupo específico de mujeres, particularmente sobre aquellas que se encuentran casadas (o en pareja) cuyo marido está empleado en el mercado de trabajo. Es importante notar, sin embargo, que la literatura que estudia los efectos de las TMC sobre la oferta laboral posee un menor consenso (Alzúa et al., 2013) respecto de aquellas evaluaciones que analizan el impacto de este tipo de políticas sobre la informalidad.

Finalmente, los resultados explorados en esta sección se podrían corresponder con el esfuerzo fiscal necesario para mitigar los desincentivos laborales del programa. Una alternativa en este sentido podría ser la de incorporar un "premio a la formalidad" sobre el esquema actual de la AUH. Este componente adicional consistiría en mantener el beneficio del programa (por un período transitorio determinado) sobre aquellos beneficiarios que logren formalizarse en el mercado de trabajo. El esfuerzo presupuestario surge fundamentalmente por mantener el beneficio sobre ciertos hogares que bajo el sistema actual dejarían de percibir la asignación. Por otra parte, las mejoras distributivas de la AUH sin distorsiones en el mercado laboral también se podrían alcanzar bajo diseños alternativos de la política que consideren un mayor esfuerzo de focalización y/o esquemas del beneficio más sofisticados y equitativos que la estructura vigente.

En este sentido, el siguiente apartado de esta sección discute los resultados frente a diferentes posibles estructuras de la política que podrían generar mejores resultados. Para ello, existen al menos dos rumbos. Por un lado, una opción es focalizar los esfuerzos en mejorar el diseño de la AUH de forma tal de reducir los incentivos laborales los cuales pueden asimismo reducir los efectos distributivos esperados del programa. Por otra parte, existe la alternativa de considerar al problema de forma más integral y moverse hacia un esquema más integrado de asignaciones por hijo. Esto último implicaría una reducción de las inequidades y los desincentivos laborales que se generan bajo los numerosos y diversos esquemas de asignaciones por hijo que existen actualmente en Argentina. Bajo esta última lógica existen estudios que analizan las potencialidades de cambiar este sistema de asignaciones por hijo fragmentado del país (Gasparini, 2017). Este estudio, en cambio, se ubica bajo el primer grupo de discusión sin desconocer que la relevancia de lo anterior podría constituir en el futuro el principal debate en este sentido.

V.2 Impacto distributivo de diseños alternativos a la AUH

Existen otras dimensiones del programa, más allá de sus efectos laborales, con potenciales consecuencias sobre la equidad. En esta nueva sub-sección se analiza el impacto distributivo frente a cambios en algunas características del diseño actual. Las diversas alternativas exploradas pretenden ser solo ilustrativas en este sentido, con el único fin de evidenciar la problemática. Las

propuestas específicas de política exceden el alcance de este trabajo ya que para ello es necesario contar con un análisis más amplio de las prioridades según la coyuntura, y con mayor nivel de información acerca de los diversos costos y beneficios de implementación. Los resultados no buscan establecer recomendaciones de medidas concretas a implementar sino más bien presentar algunos aspectos de la política sobre los cuales se podría avanzar.

A pesar de los efectos laborales indirectos de la AUH, la política generan una mejora distributiva considerable (Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, el diseño específico actual del programa aún contiene un espacio significativo para perfeccionar la identificación de beneficiarios, y los niveles de beneficio, de acuerdo a diversas dimensiones socioeconómicas y, en consecuencia, potenciar el efecto redistributivo de las políticas. La transferencia que establece actualmente la AUH consiste en un monto fijo por hijo para los hogares elegibles. Sin embargo, las familias beneficiarias poseen diferentes grados de necesidad económica lo cual no es internalizado por el enfoque actual del programa. De esta manera, el subsidio uniforme desaprovecha un posible mayor efecto redistributivo de la política. Con el propósito de estudiar las implicancias distributivas referidas a esta característica del diseño de la AUH, se proponen diversos diseños alternativos con una mayor focalización tanto del beneficio como de los beneficiarios. La aplicación de estos ejercicios no ignora, al menos desde el punto de vista teórico, las limitaciones que pueden surgir frente a esquemas más focalizados, en particular sobre los desincentivos laborales de las políticas³⁹. El aumento en el grado de focalización del gasto, y la manera de llevarlo a cabo, podría magnificar los desincentivos laborales asociados al programa y, por ende, alterar el impacto distributivo esperado del mismo. Resulta importante entonces considerar este *trade-off* a la hora de proponer reformas y/o redefinir su diseño.

Bajo esta última discusión, el diseño actual de la AUH se encuentra bajo un escenario que está lejos de lo deseado. La focalización en base al criterio de informalidad con un umbral de ingreso que en la práctica parece no ser operativo (Garganta et al., 2017, Gasparini, 2017) involucra un considerable desincentivo hacia la formalidad acompañado por un considerable nivel de gasto destinado a los beneficiarios pertenecientes a los estratos de ingreso medio/alto. Existen alternativas de implementación de estas políticas que apaciguan la disputa entre

³⁹ En la sección 3 del trabajo se plantea una mayor discusión en este sentido.

focalización y efectos laborales indirectos. En particular, la construcción de una “ficha social” o índice de necesidades económicas que contemple una descripción socioeconómica más sofisticada y completa de los hogares permitirá aumentar la focalización de los beneficiarios según sus necesidades y asignar montos variables en base al grado de vulnerabilidad de las familias. Bajo estos esquemas, la condición laboral de sus miembros representa sólo un elemento entre varios, por lo que los incentivos en el mercado de trabajo se presumen más bajos para el caso específico de la AUH. Considerando la evidencia previa referida al programa, lo anterior no involucra una eliminación de los desincentivos hacia la formalidad (ni de otros efectos laborales no buscados) pero sí su posible reducción, evitando que el efecto indirecto no sea tan amplio y que, por lo tanto, no alcance a trabajadores relativamente productivos. Teniendo en cuenta los resultados anteriores de este trabajo, es probable que las implicancias distributivas de este último aspecto no sean menores para el caso de la AUH. Como ya se ha mencionado anteriormente, si bien para implementar estos mecanismos en la práctica es necesario un alto grado de capacidad de gestión, la experiencia reciente en América Latina señala la posibilidad de incorporarlos.

Considerando las discusiones y aclaraciones anteriores se muestra a continuación los resultados distributivos frente a diversos esquemas. En primer lugar, se estima el efecto de la implementación del programa bajo un estricto cumplimiento de la elegibilidad y de las condiciones oficiales de la AUH (Diseño 1 de la Tabla 6). Esto significa adicionar la restricción de ingreso laboral que se establece sobre los beneficiarios (ingreso laboral menor al salario mínimo, vital y móvil). Se observa un desempeño similar a la implementación potencial del programa en cuanto al efecto sobre la indigencia, aunque un efecto más leve sobre la pobreza y desigualdad. Es importante, sin embargo, realizar esta comparación considerando necesariamente el impacto sobre el gasto. Esta nueva alternativa necesita casi la mitad del presupuesto que el escenario potencial actual, por lo que en varios frentes resulta más costo efectiva. De hecho, si el efecto sobre la indigencia, pobreza y desigualdad se mide por punto porcentual del PIB destinado al gasto del programa, se evidencia un impacto más alto de este nuevo diseño en todos los indicadores a excepción de la tasa de pobreza (headcount) y el ratio p95/p50. Este primer resultado sugiere que los esfuerzos por aumentar la focalización de la política (aún sobre los hogares actualmente

elegibles) pueden significar una retribución considerable.

La segunda alternativa (Diseño 2 de la Tabla 6) muestra los resultados de un diseño igual al vigente (igual criterio de elegibilidad y monto fijo por hijo), pero excluyendo del beneficio a aquellos hogares elegibles y no pobres en términos monetarios (sin considerar la restricción en el ingreso laboral anterior). Si la implementación de este diseño fuese posible se lograría un impacto distributivo muy similar al actual pero con un ahorro fiscal de aproximadamente \$9000 millones anuales (0.17 % PIB). Una tercera alternativa (Diseño 3 de la Tabla 5) consiste en distribuir ese ahorro fiscal del Diseño 2, aumentando el monto fijo por hijo sobre los hogares elegibles y pobres. De esta forma, la potencial mayor equidad del gasto de la AUH (en referencia a una mayor focalización de los beneficiarios) también se representa a través de las diferencias en el impacto distributivo entre este nuevo diseño (Diseño 3) y el actual (Con AUH - elegibles).

La Tabla 6 también incluye diseños que consideren una mayor focalización de los beneficios que brinda la AUH. De esta forma, los Diseños 4 y 5 mantienen la focalización sobre los hogares elegibles y pobres, pero considerando una estructura del beneficio decreciente en el ingreso del hogar. Específicamente, bajo este nuevo enfoque (Diseño 4 de la Tabla 5) existe una prestación máxima fija (igual al monto establecido por la AUH) para los hogares elegibles e indigentes, que luego decrece de forma lineal para aquellos con un ingreso mayor (hogares pobres moderados)⁴⁰. Al igual que en los anteriores diseños, las familias elegibles y no pobres no reciben el beneficio. Bajo esta alternativa, si bien se alcanza un efecto distributivo menor al diseño anterior (Diseño 2), el gasto resulta más costo efectivo considerando que existe un ahorro de \$16 mil millones anuales⁴¹ producto de una distribución de los beneficios más concentrada en los sectores de menores ingresos. En este sentido, la alternativa 5 (Diseño 5 de la Tabla 5) refleja las ganancias distributivas que surgen si se incrementan los montos de la alternativa 4 (estructura del beneficio decreciente en el ingreso) con el fin de alcanzar el mismo presupuesto actual (potencial) de la AUH. El monto máximo por hijo bajo esta nueva alternativa podría aumentar más de un 77 % (de \$644 a \$1142). Asimismo, si bien la transferencia promedio

⁴⁰ Se podrían considerar reducciones alternativas (cuadrática o loglineal). Esto implica alcanzar un impacto distributivo diferente a la estructura lineal del Diseño 4, aunque la incidencia en términos conceptuales sería cualitativamente la misma.

⁴¹ Notar que el efecto de este diseño sobre la indigencia es idéntico al escenario de implementación potencial de la AUH.

se mantiene constante, 72 % de los niños elegibles y pobres recibirían una transferencia más alta que con el diseño actual.

Tabla 6: Impacto distributivo y presupuestario de esquemas alternativos

	Con AUH (Elegibles)	Diseño 1	Diseño 2	Diseño 3	Diseño 4	Diseño 5
Indigencia	4.12	4.48	4.12	3.26	4.12	2.48
Brecha Indigencia	1.35	1.4	1.35	1.09	1.35	0.87
Intensidad Indigencia	0.78	0.79	0.78	0.65	0.78	0.55
Pobreza	28.91	30.74	28.91	28.17	31.19	31.03
Brecha Pobreza	9.48	10.41	9.48	8.71	10.04	8.41
Intensidad Pobreza	4.48	4.96	4.48	3.95	4.65	3.49
Gini	0.4	0.407	0.402	0.397	0.405	0.396
Ratio p95/p5	10.99	11.35	10.99	10.24	10.99	9.31
Ratio p95/p50	3.25	3.28	3.29	3.29	3.29	3.29
Ratio p50/p5	3.39	3.46	3.34	3.11	3.34	2.83
Costo Anual						
Millones ARG\$	38,928.10	20,755.30	29,841.30	38,928.10	22,485.40	38,928.10
%PIB	0.72	0.38	0.55	0.72	0.41	0.72

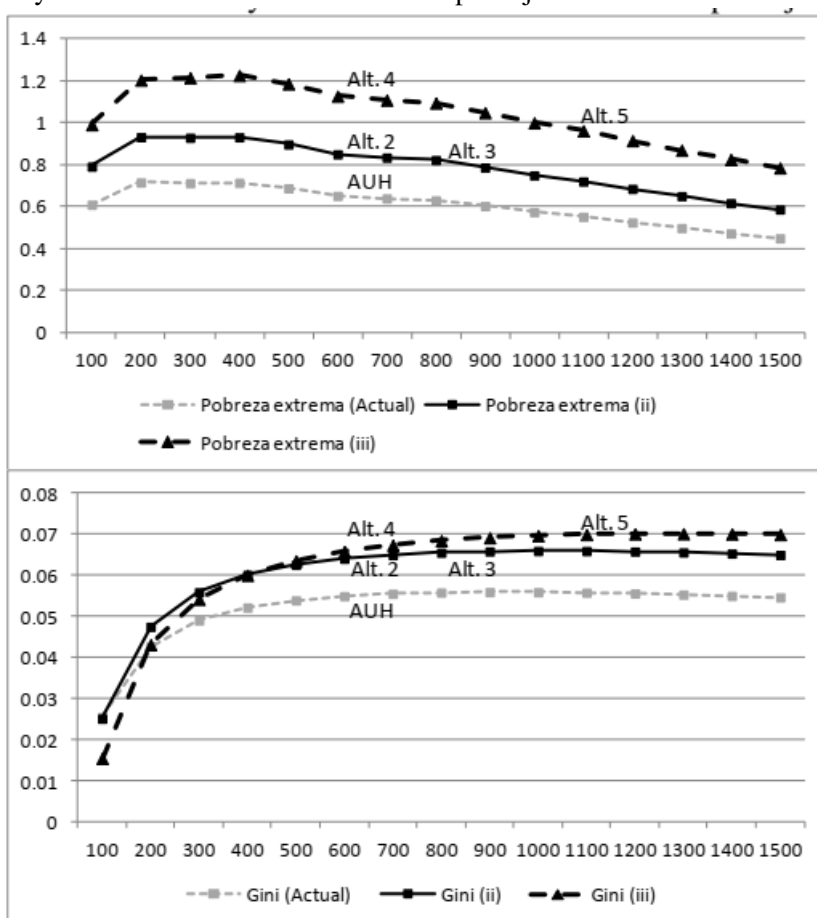
Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota: el costo está expresado en pesos argentinos a valores corrientes de 2015.

Estos nuevos esquemas con un presupuesto más concentrado en los hogares de mayores necesidades monetarias, y/o con transferencias decrecientes en el ingreso, reflejan las mejoras distributivas que se pueden alcanzar con un sistema más complejo y focalizado que el actual. En particular, las ventajas distributivas en relación a la AUH se pueden apreciar bajo las alternativas 3 y 5, las cuales alcanzan el mismo costo presupuestario que el esquema actual (potencial) del programa. La Figura 1 muestra para los diferentes diseños analizados (i- diseño actual (AUH), ii- diseño focalizado en los hogares elegibles y pobres por ingreso, y iii-diseño ii con montos decrecientes en el ingreso del hogar) la caída porcentual en la tasa de pobreza extrema y en el índice de Gini que se alcanza por cada 1 % del PIB de presupuesto destinado al programa. Para ello, se consideran diferentes montos máximos de transferencia por hijo en cada diseño.

Las etiquetas de la Figura 1 identifican en este análisis a los diseños

Figura 1: Caída porcentual en la pobreza extrema (headcount) y desigualdad (gini) por cada 1 % del PIB destinado al presupuesto del programa. Diferentes diseños y montos máximos de transferencia por hijo



Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota 1: el caso "Actual" se refiere al diseño vigente de la AUH (elegibles), el caso (ii) considera un diseño como la AUH pero focalizado en los hogares pobres por ingreso, y el caso (iii) es similar al caso (ii) pero se adiciona al diseño una estructura de montos decrecientes en el ingreso del hogar.

Nota 2: en el eje horizontal se mide el valor de la transferencia monetaria por hijo máxima (que puede ser fija-AUH, Alt. 2 y Alt. 3- o decreciente en el ingreso - Alt. 4 y Alt. 5). En el eje vertical se mide el cambio en la pobreza extrema o índice de Gini por cada 1 % de PIB destinado al gasto del programa.

específicos recientemente estudiados. Por ejemplo, el impacto del Diseño 5 (Alt. 5 en la Figura 1) se ubica bajo el diseño (iii) con una transferencia máxima por hijo equivalente a \$1142, mientras que el efecto distributivo del Diseño 3 (Alt. 3 en la Figura 1) se registra bajo el diseño (ii) con una transferencia por hijo (en este caso constante) menor (aproximadamente \$850). Si bien la Figura 1 muestra un panorama amplio sobre las mejoras que se pueden alcanzar con enfoques diferentes, las ganancias distributivas son fácilmente apreciables si se observan las etiquetas *AUH*, *Alt. 3* y *Alt. 5* de dicha figura, ya que todas ellas requieren de un mismo presupuesto para implementarse.

Estos diseños alternativos siguen considerando el mismo criterio de elegibilidad que la política actual, hogares informales con hijos, aunque con una transferencia por hijo que varía según la condición socioeconómica del hogar, representada en este caso por el ingreso. Se intenta de esta manera reducir las inequidades de la AUH que surgen al establecer un beneficio por hijo idéntico para hogares informales con diferentes grados de necesidad.

El último enfoque propuesto (Diseño 5 de la Tabla 6) establece el nivel de beneficio de acuerdo al ingreso de los elegibles. Esto determina un alto nivel de focalización de la transferencia, aunque al mismo tiempo representa una situación poco probable de llevar a cabo en la práctica. En este sentido, se analiza un diseño adicional que distribuye el presupuesto actual de forma diferencial según el grado de vulnerabilidad de los hogares⁴². Se construyen 4 grupos de vulnerabilidad definidos de acuerdo a diversas dimensiones⁴³ que pueden ser observadas o identificadas con mayor probabilidad que el ingreso de los informales. La columna 3 de la Tabla 7 resume el impacto distributivo y presupuestario de este nuevo esquema. A fines comparativos, también se adicionan los resultados obtenidos con el diseño actual de la AUH (elegibles) y con aquel que focaliza el beneficio según el ingreso (Diseño 5 de la Tabla 6, que se corresponde con la columna 2 de la Tabla 7).

Según este nuevo enfoque, el efecto sobre la pobreza y desigualdad es más bajo respecto a la alternativa de establecer montos del beneficio decrecientes en

⁴² Manteniendo constante la transferencia por hijo promedio, se establece un beneficio creciente en el grado de vulnerabilidad del hogar.

⁴³ Nivel educativo del jefe del hogar, cantidad de miembros por habitación en el hogar, materiales de la vivienda, si la vivienda es precaria o está ubicada en una villa de emergencia, si el hogar tiene agua corriente, si el hogar tiene baño con arrastre de agua, si el baño tiene salida a cloacas de red pública.

el ingreso. Esta incidencia distributiva diferencial obedece al grado de precisión en la focalización que se alcanza en ambos esquemas. En este sentido, el efecto distributivo general del nuevo diseño podría mejorar focalizando aún más el beneficio sobre los más vulnerables y/o agregando dimensiones para definir vulnerabilidad⁴⁴.

Finalmente, en las últimas dos columnas de la Tabla 7 se analiza el potencial impacto de la política al cambiar el criterio de elegibilidad. Los esquemas propuestos anteriormente diluyen la preponderancia que posee la condición laboral de los individuos en la determinación del beneficio monetario pero, sin embargo, la selección de los hogares elegibles sigue atada a la informalidad. De esta forma, estos últimos resultados muestran las consecuencias distributivas al considerar el grado de vulnerabilidad o el ingreso de las familias tanto para definir a los hogares elegibles como para determinar el nivel de beneficio correspondiente. A fines comparativos, ambos esquemas alcanzan un costo presupuestario similar a la AUH. El impacto que se observa al considerar el ingreso de los hogares como variable de referencia (columna 4 de la Tabla 7) es relativamente alto mientras que el efecto distributivo al focalizar los beneficiarios (y el monto de beneficios) por el nivel de vulnerabilidad (columna 5 de la Tabla 7) no resulta muy diferente al esquema actual de la AUH.

En resumen, estos resultados destacan la importancia de contar en la práctica con una ficha social de los hogares que permita caracterizar a los mismos de acuerdo a una gran diversidad de dimensiones socioeconómicas (monetarias y no monetarias). La utilización de este instrumento para definir los hogares elegibles y los montos diferenciales entre los mismos podría implicar una mayor equidad del gasto público destinado sobre estos programas. En el caso específico de la AUH, la Tabla 7 sugiere lo siguiente: existen significativas ventajas distributivas de una mayor focalización del beneficio a través de una ficha social aunque, para

⁴⁴ Para ello, es necesario ampliar la cantidad de grupos para definir el grado de vulnerabilidad, aumentando la calidad y precisión de dicha identificación y permitiendo un esquema de transferencias diferencial más continuo que el que se muestra en este documento. Estos cambios exceden el propósito de este ejercicio, que sólo pretende presentar las consecuencias distributivas de un programa que beneficie a los hogares más vulnerables, considerando una definición diferente al ingreso de los hogares informales. Asimismo, las implicancias prácticas de una mejor identificación de la vulnerabilidad de los hogares, para determinar la elegibilidad del programa y el nivel de beneficios, requieren de información administrativa o de datos adicionales a los que podría aportar la EPH.

Tabla 7: Impacto de diseños con diferentes criterios de elegibilidad y focalización de los beneficios

	Con AUH (elegibles)	Beneficio diferencial por el ingreso (i) + elegibles informal	Beneficio diferencial por grupo de vulnerabilidad (ii) + elegibles informal	Esquema (i) + elegibles por ingreso	Esquema (ii) + elegibles por vulnerabilidad
Indigencia	4.12	2.48	3.94	2.33	4.15
Brecha Indigencia	1.35	0.87	1.38	0.77	1.5
Intensidad Indigencia	0.78	0.55	0.83	0.47	0.91
Pobreza	28.91	31.03	29.01	30.55	28.9
Brecha Pobreza	9.48	8.41	9.38	8.33	9.28
Intensidad Pobreza	4.448	3.49	4.43	3.31	4.44
Gini	0.4	0.396	0.4	0.395	0.399
Ratio p95/p5	10.99	9.31	10.86	8.93	10.88
Ratio p95/p50	3.25	3.29	3.25	3.28	3.23
Ratio p50/p5	3.39	2.83	3.34	2.72	3.37
Costo Anual					
Millones ARG\$	38,928.10	38,928.10	38,928.10	38,928.10	38,928.10
%PIB	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72

Fuente: Cálculos realizados en base a la EPH 2015 (1er semestre)

Nota: el costo está expresado en pesos argentinos a valores corrientes de 2015.

mejorar de forma notoria el impacto distributivo de la focalización actual, los esfuerzos en lograr una descripción socioeconómica completa del hogar deberían ser altos.

Resulta importante notar asimismo que los resultados que se obtienen al cambiar el criterio de elegibilidad ignoran el ahorro fiscal (y la mejora distributiva) en relación a la AUH por generar un menor incentivo a permanecer informal por parte de los trabajadores beneficiarios. En este sentido, existen esquemas capaces de reducir el *trade-off* entre la focalización y las distorsiones laborales de estos programas, pero para ello es necesario considerar un costo administrativo y de gestión más amplio que el diseño simple actual de la AUH.

VI. Conclusión

En el presente trabajo se analiza el impacto distributivo de la AUH en Argentina. Se estima el efecto bajo el diseño actual y la incidencia potencial de enfoques alternativos que consideren las inequidades del programa. Adicionalmente, se evalúa el costo presupuestario, y las implicancias sobre la pobreza y la desigualdad, de los desincentivos en el mercado de trabajo que la política genera, en particular de aquellos referidos a la informalidad laboral.

Los resultados sugieren que la introducción de la AUH ha provocado un impacto considerable sobre la reducción de la pobreza y desigualdad del país. Sin embargo, aun existe margen para avanzar hacia un programa con mayor poder redistributivo si se incorporan elementos más complejos en su diseño con el fin de considerar las diferencias socioeconómicas entre los hogares elegibles. En el mismo sentido, una estructura de la política tendiente a reducir los desincentivos hacia la formalidad laboral provocaría que la AUH sea más costo efectiva en términos distributivos.

Los programas en América Latina muestran en general un enfoque más complejo que el diseño simple actual de la AUH, sin una focalización exclusiva en la condición laboral de sus beneficiarios y con un esquema de beneficios que considera los diferentes grados de vulnerabilidad de los hogares elegibles. Es posible en el corto plazo realizar avances sobre la AUH en este sentido para luego alcanzar, mediante el apoyo de mayor y mejor evidencia, un sistema más ambicioso en el mediano y largo plazo. En este sentido, resulta importante mencionar que el debate planteado en este trabajo se enfoca alrededor del diseño

específico de la AUH, pensando en algunas potenciales mejoras del mismo bajo un sistema de asignaciones familiares fragmentado como el actual. Sin embargo, avanzar hacia un sistema integrado de asignaciones por hijo que sea independiente de la condición laboral de los individuos, si bien consiste en una propuesta ambiciosa y con baja probabilidad de aplicarse en el corto plazo, constituye una opción superadora tanto en términos de su impacto redistributivo como así también respecto a los menores efectos laborales indirectos esperados (Levy, 2008; Gasparini, 2017).

Referencias

Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). “El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”. Colección de Textos del Bicentenario, CICCUS/CEIL-PIETTE.

Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2013). “Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America”. *Journal of Population Economics*, Springer, vol. 26(4), pages 1255-1284.

Amarante, V., M. Manacorda, A. Vigorito y M. Zerpa (2011). “Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES”. Inter-American Development Bank Regional Dialogue Labor Policy and Social Security Network, Washington DC.

ANSES (2016). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la protección de ingresos monetarios a través de la Asignación Universal por Hijo*. En prensa.

ANSES (2015). *La asignación universal por hijo para protección social en perspectiva*. Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012). “The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance”. Mimeo.

Aterido, R., M. Hallward-Driemeier y C. Pagés (2011). “Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico’s Seguro Popular”. IZA Discussion Paper No. 5996,

September.

Azuara, O. y I. Marinescu (2013). "Informality and the Expansion of Social Protection Programs. Evidence from Mexico". *Journal of Health Economics*, Elsevier, vol. 32(5), pages 938-950.

Bérgolo, M. y Cruces, G. (2013). "Labor Informality and Incentives Effects of Social Security: Evidence from a Health Reform in Uruguay". Mimeo CEDLAS.

Bérgolo, M. y Cruces, G. (2018). "The Anatomy of Behavioral Responses to Social Assistance When Informal Employment is High". Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3229548> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3229548>

Bertranou, F.M., Solorio, C. y van Ginneken, W. (2002). *Pensiones No Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile, OIT.

Bertranou, F. y Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires.

Bosch, M. y R. Campos-Vázquez (2010). "The trade-offs of social assistance programs in the labor market: The case of the "Seguro Popular" program in Mexico". Manuscript, IDB.

Bosch, M. y Manacorda, M. (2012). "Social policies and labor market outcomes in Latin America and the Caribbean: a review of the existing evidence". Center for Economics Performance, London School of Economics and Political Science.

Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2009). "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment". Working paper CEDE No. 2009-18.

Coady, D. y Skoufias, E. (2004). "On the targeting and redistributive efficiencies of alternative transfer instruments". *Review of Income and Wealth*, 50(1), 11-27.

Cowell (2003). *The Economics of Poverty and Inequality*. Edward Elgar, Cheltenham.

Ferreira, F. H. G. y Robalino, D. (2010). "Social Protection in Latin America:

Achievements and Limitations”. Policy Research Working Paper N 5305, World Bank.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank.

Garganta, S. y Gasparini, L. (2015). “The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina”. *Journal of Development Economics*, Vol. 115, pp. 99-110.

Garganta, S., Gasparini, L. y Marchionni, M. (2017). “Cash Transfers and Female Labor Force Participation: the case of AUH in Argentina”. *IZA Journal of Labor Policy* 6:10, pp. 1-22.

Gasparini, L. (2017). “El sistema de protección a la niñez en Argentina: alternativas de reforma”. En Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) - Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) - Consejo de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017. Buenos Aires: UNICEF.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2015). Pobreza y Políticas de Transferencias Monetarias en Argentina. Diagnóstico y alternativas. Documento de trabajo CEDLAS y BID.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). “Las asignaciones universales por hijo en Argentina: Impacto, discusión y alternativas”. *Económica*, Vol. LVI(1): 105-146.

Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2009). “Labor informality bias of a poverty-alleviation program in Argentina”. *Journal of Applied Economics*, Vol XII, No. 2, 181-205.

Ibarrarán, P., N. Medellín, F. Regalia, y M. Stampini (Eds.) (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Inter-American Development Bank.

Levy, S., (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

Lustig, N. y Pessino, C. (2014). “Social Spending and Income Redistribution in

Argentina During the 2000s: the Increasing Role of Noncontributory Pensions”. *Public Finance Review*, Vol. 42 (3), pp. 304-325.

Moffitt, R. A. (2002). “Welfare programs and labor supply,” *Handbook of Public Economics*, in: A. J. Auerbach & M. Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics*, edition 1, volume 4, chapter 34, pages 2393-2430 Elsevier.

OIT (2012). *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*. International Labour Conference, 101st session 2012.

Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). “Las Políticas de Protección social y su impacto en la distribución del Ingreso en Argentina”. Working Paper Series on Social Policy N° 6, World Bank.

Stampini, M. y Tornarolli, L. (2013). “The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?”. *Proceedings of the AAEP*, Rosario.