

2021
2021
2021
2021

SIN PRESUPUESTO
NO HAY DERECHOS



AUH y Tarjeta Alimentar

Análisis de las transferencias de ingresos a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad en el Proyecto de Presupuesto 2022

Octubre 2021

+info
acij.org.ar



021
021
021



7ª EDICIÓN

Índice

Índice	2
Transferencias de ingresos a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad	3
Consideraciones metodológicas	4
Asignación Universal por Hijo/a	4
Subprograma Presupuestario	4
Cobertura horizontal	5
Suficiencia	6
Inequidades en los sistemas de transferencias de ingresos	7
Tarjeta Alimentar	8
La actividad dentro del Programa Políticas Alimentarias	9
Suficiencia	10
Recomendaciones finales	11



Transferencias de ingresos a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad¹

El contexto socioeconómico actual y la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las niñas, niños y adolescentes (NNA) de todo el país, hacen que sea urgente poner el foco en sus condiciones de acceso a derechos básicos. De acuerdo al más reciente relevamiento del INDEC, el 54,9% de niñas y niños de 0 a 17 años vive en situación de pobreza y un 16,8% no alcanzan a cubrir la Canasta Básica Alimentaria, por lo cual crecen en situación de indigencia. **Es decir, en Argentina viven 7.322.511 millones de niñas, niños y adolescentes que son pobres, de los que 1.230.182 no acceden a los derechos alimentarios básicos.**

Al desagregar **las cifras en relación a las y los adolescentes de 12 a 17 años, encontramos que los niveles de indigencia se profundizan, alcanzando a un 40.5% de las y los adolescentes**². Estos indicadores dan cuenta de la gravísima situación en la que se encuentran las niñeces y adolescencias, no sólo en términos monetarios sino de acceso a derechos sociales como la educación, salud y vivienda.

La situación de pandemia profundizó estas inequidades, presentando dificultades en el acceso al derecho a la alimentación. Según el Observatorio de la Deuda Social Argentina, los efectos negativos del contexto de aislamiento social en términos de acceso a los alimentos, afectaron *“especialmente en los niños/as en edad escolar y de modo particular en los adolescentes (36,4% y 35,4%, respectivamente)”*³ y en una comparación histórica, la situación de inseguridad alimentaria en la población de niñas, niños y adolescentes se incrementó en 12.5 puntos porcentuales entre 2010 y 2020⁴.

La Asignación Universal por hijo/a (AUH), luego de doce años de implementación, es hoy una de las políticas más importantes de protección social a nivel nacional y debe ser analizada como una herramienta destinada a garantizar el acceso a derechos, en especial para aquellas niñas y niños en situación de vulnerabilidad. Ello se complementa con la **Tarjeta Alimentaria,**

¹ Autoría: Francisco Rodríguez y Bárbara Zanino

Colaboración: Julieta Izcurdia y Malena Vivanco.

Revisión: Sebastián Pilo

² INDEC, "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2021", *Condiciones de vida*, Vol. 5, n° 13, 2021, p. 7

³ Tuñón, I. (et. al.), Nuevos retrocesos en las oportunidades de desarrollo de la infancia y adolescencia. Tendencias antes y durante la pandemia COVID-19. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie Agenda para la Equidad (2017-2025) Ciudad de Buenos Aires, Educa, 2021, p. 20

⁴ Ibídem, p. 19



aunque está destinada únicamente a las niñas, niños y adolescentes de hasta los 14 años, requisito que deja por fuera al resto de adolescentes y genera especial preocupación teniendo en cuenta la profundización de los niveles de indigencia en este sector poblacional.

En función de ello, en este documento nos proponemos analizar el subprograma presupuestario “Asignación Universal para la Protección Social” de la Administración Nacional de la Seguridad Social y la actividad “Tarjetas Alimentar” del Ministerio de Desarrollo Social.

Consideraciones metodológicas

Uno de los desafíos principales para analizar el presupuesto a lo largo del tiempo en Argentina es el efecto de la inflación que modifica la capacidad de compra de la moneda. A los fines de contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales efectuados en este informe, se presentan cifras ajustadas a precios reales del año 2022. La serie de precios utilizada surge de los cálculos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Los montos del presupuesto para el año en curso se ajustan según el índice de inflación estimado para finales de este año por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley para 2022 (45,1%). Además, la información se presenta en valores reales, de acuerdo al presupuesto original, presupuesto vigente y presupuesto devengado⁵ de cada año.

Es relevante aclarar también que la selección que aquí se hace es de dos programas presupuestarios de transferencias de ingreso a las niñeces y adolescencias vulnerabilizadas. Ello, sin perjuicio de que existan otros programas socioeconómicos, otras partidas de función “Promoción y Asistencia Social” y “Seguridad Social” y aportes provinciales que también puedan beneficiar directa o indirectamente la situación de estos grupos.

⁵ Presupuesto original: monto inicialmente asignado por las respectivas leyes de presupuesto, con excepción del año 2020 cuyo presupuesto original es producto de la prórroga de la Ley de Presupuesto 2019.

Presupuesto vigente: inversión autorizada para cada año que incorpora las modificaciones presupuestarias que realiza el Poder Ejecutivo (mediante prácticas como la reasignación de partidas) sobre el presupuesto original o sancionado por el Congreso. Para el ejercicio fiscal 2021 se considerará el cierre de septiembre de 2021.

Presupuesto ejecutado o devengado: recursos que efectivamente se usaron o gastaron.

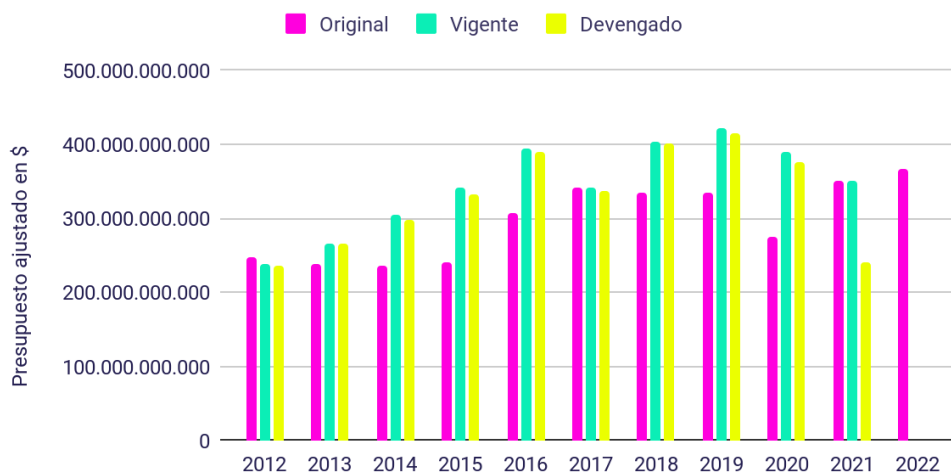


Asignación Universal por Hijo/a

Subprograma Presupuestario

Los fondos para el financiamiento de la AUH se encuentran detallados en el subprograma 3 “Asignación Universal para Protección Social”, Actividad 41, dentro del Programa Asignaciones Familiares de la Jurisdicción “Administración Nacional de la Seguridad Social”. El proyecto de Presupuesto 2022 proyecta \$365.998.868.301, lo que implica un aumento del 4,17% en valores reales con relación al presupuesto vigente al mes de octubre del año en curso. Ello implica que **sería el crédito presupuestado más importante de los años considerados. Sin embargo, como se observa de la columna de crédito devengado en el gráfico, no logra equiparar la inversión máxima realizada durante los años 2018 y 2019.**

Asignación Universal por Hijo



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

Cobertura horizontal

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), informó que a junio de 2021, la Asignación Universal por Hijo alcanzó a 4.400.840 niñas, niños y adolescentes.⁶ **El proyecto de presupuesto 2022 prevé un total de 4.402.446, lo que implica solamente un aumento de 1.606 niñas, niños y adolescentes.**

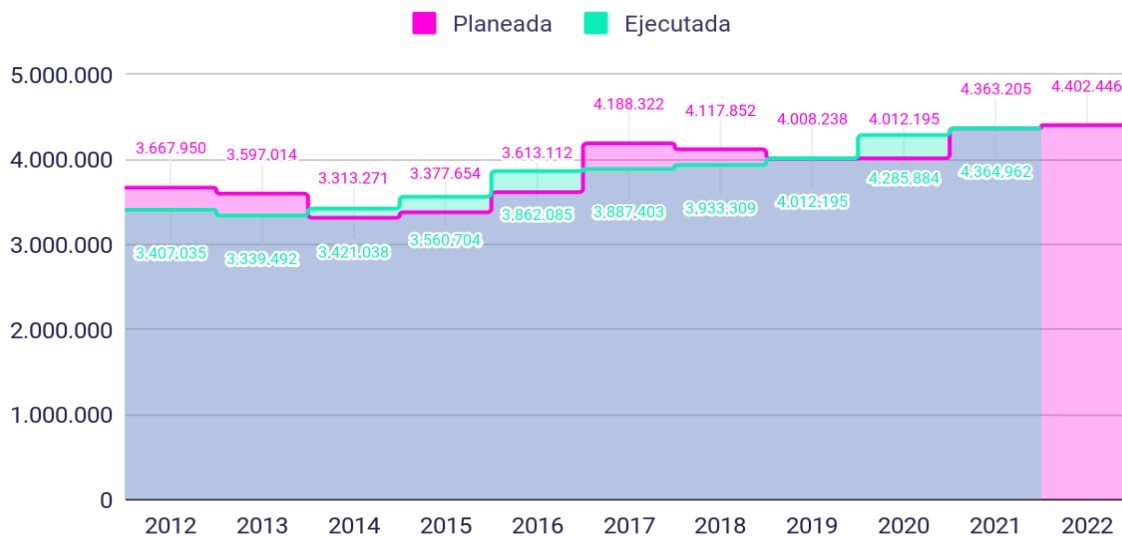
Esta situación es muy preocupante debido a que se encuentra muy distante del compromiso asumido por el Estado Nacional de terminar con la exclusión de niñas, niños

⁶ ANSES, Boletín Mensual - Asignación Universal por Hijo para protección Social, Junio 2021, p. 4. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20AUH%20Junio%202021.pdf>



y adolescentes del sistema de transferencias. En octubre de 2020, el Poder Ejecutivo anunció que, con lo que sería el decreto 840/2020,⁷ se ampliaba la cobertura de AUH a más de un millón de NNA, de las/os cuales 723.987 ya habían sido identificadas/os por ANSES y el grupo restante sería incorporado progresivamente a través de una búsqueda que realizaría el Estado Nacional.⁸ Sin embargo, se observa que, a octubre de 2020, la AUH alcanzaba a 4.353.722⁹, lo que implica que, en comparación con la meta planteada en el proyecto de presupuesto 2022, la ampliación sería tan solo de 48.724 beneficiarias/os. Ello evidencia un incumplimiento grave y **resalta la necesidad de que se cumpla con la inclusión prometida para que NNA que se encuentran en la situación más grave de vulnerabilidad puedan acceder a su derecho a la protección social a través de las transferencias que el Estado Nacional todavía les debe.**

Meta física: Beneficiarias/os de la Asignación por Hijo



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

Es necesario que el Congreso Nacional amplíe estas partidas que puedan asegurar la inclusión de niñas, niños y adolescentes que no cuenten con una asignación y, que, de esta manera, obligue al Poder Ejecutivo, a través de la Ley de Presupuesto, a cumplir con lo comprometido.

⁷ Boletín Oficial de la República Argentina, Decreto 840/2020, 4 de noviembre de 2020.

⁸ Gacetilla de Prensa Casa Rosada, "El Gobierno suma a un millón de niños, niñas y adolescentes a la Asignación Universal por Hijo". Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/47258-el-gobierno-suma-a-un-millon-de-ninos-ninas-y-adolescentes-a-la-asig-nacion-universal-por-hijo>

⁹ ANSES, Boletín Mensual - Asignación Universal por Hijo para protección Social, Octubre 2020, p. 4. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20AUH%20octubre%202020.pdf>

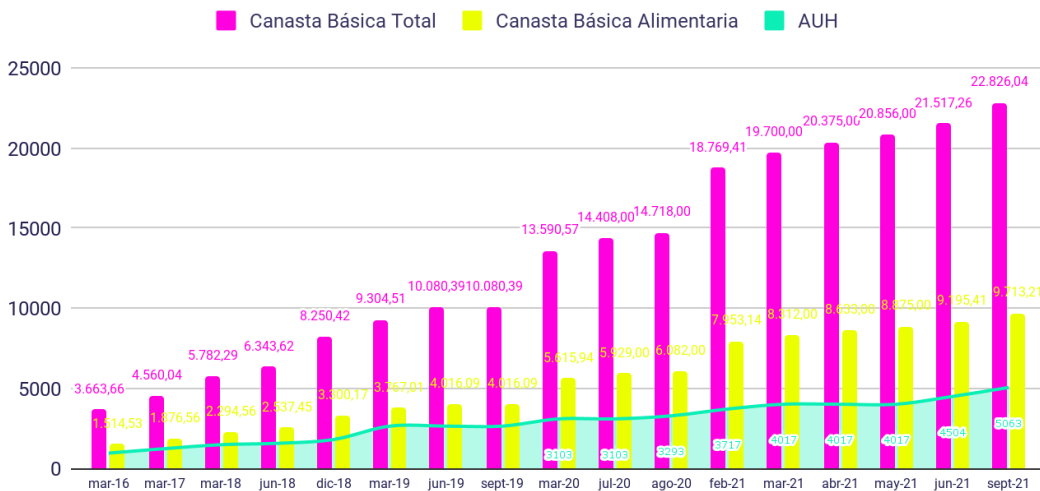


Suficiencia

Para conocer la suficiencia de la AUH corresponde compararla con los costos básicos de alimentación y vida de niñas y niños. El INDEC estimó el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)¹⁰ individual al mes de septiembre de 2021 en \$9.713,21, y de la Canasta Básica Total (CBT)¹¹ individual en \$22.826,04,¹² que determinan la línea de indigencia y de pobreza, respectivamente. **La percepción mensual de la AUH (que significa el 80% del monto total) en el mes de septiembre fue de \$4.050,40 lo que cubría un 17,74% de la CBT y un 41,70% de la CBA.** Esto implica que la AUH no podía garantizar ni siquiera el 20% del acceso a derechos sociales esenciales, y no alcanza siquiera la mitad de una alimentación mínima.

Relación de la AUH* con la CBT y la CBA

*La comparación se realiza respecto del 80% mensual que perciben las/os beneficiarios.



Elaboración propia con fuentes de ANSES e INDEC a septiembre 2021

¹⁰ La Canasta Básica Alimentaria se calcula tomando en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles, tomando como referencia a un varón adulto. Cuando el ingreso no alcanza a cubrir la CBA, se considera por debajo de la línea de indigencia. Debido a que no existe un valor único para NNA, y siendo que varía siendo menor y mayor dependiendo de la edad, tomamos como referencia el valor que proporciona el INDEC como unidad que es de adulto equivalente. De acuerdo con el INDEC: "Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, es necesario hacer una adecuación que refleje las características de cada miembro de un hogar en relación con sus necesidades nutricionales. Para ello, se toma como unidad de referencia el requerimiento energético (2.750 kcal) del varón adulto y se establecen relaciones en función del sexo y la edad de las personas"

¹¹ La Canasta Básica Total es más amplia que la CBA e incluye en su cálculo a los bienes y servicios no alimentarios. Cuando el ingreso no alcanza a cubrir la CBT, se considera por debajo de la línea de pobreza. De acuerdo con el INDEC: "Para determinar la canasta básica total (CBT) se amplía la CBA, considerando los bienes y servicios no alimentarios. La estimación se obtiene mediante la aplicación del coeficiente de Engel (CdE), definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia".

¹² INDEC, "Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Agosto de 2020", *Condiciones de vida*, Vol. 4, n° 12, p. 3.



Inequidades en los sistemas de transferencias de ingresos

Además de la AUH, existen otros mecanismos de transferencias, como las asignaciones familiares contributivas y las deducciones familiares, que reducen el monto a pagar por el impuesto a las ganancias de aquellas familias de altos ingresos, que se encuentran alcanzadas por dicho impuesto. La heterogeneidad de estos subsistemas, que tienen origen en la situación familiar y no en la situación de cada niña, niño o adolescente como sujetos de derechos, genera inequidades en términos de las transferencias y responsabilidades, así como también exclusiones, ya que aún existen NNA que en la actualidad no perciben ninguna prestación.

Recientemente, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto N° 719/2021,¹³ resolvió incrementar las Asignaciones Familiares, previstas en la Ley 24.714 y destinadas a las/os trabajadoras en relación de dependencia, a través de un Complemento Mensual. Así, una familia cuyos ingresos son obtenidos a través de empleo formal, pasarán de percibir \$5.063 a \$10.126 (para quienes alcanzan hasta los \$78.454) y \$8.478 (para quienes perciben entre \$78.454 y \$115.062).

La medida impulsada recientemente es valiosa por el impacto que tendría en una población de 3 millones de NNA¹⁴ cuyas familias vieron reducidos sus ingresos durante la pandemia, pero debería ser acompañada por un aumento en la AUH que permita reducir las inequidades en el sistema de transferencias. De lo contrario, **más de 4.4 millones NNA que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y perciben la AUH recibirán, en la mayoría de los casos, la mitad de lo que se recibe por las AAFF.**

A nivel del proyecto de presupuesto, **para el año próximo se prevé un total de \$367.653.378.299 para las Asignaciones Familiares, un 4% menos que el crédito vigente de 2021. Si bien la medida de ampliación de las AAFF no se anunció sino hasta después de presentado el proyecto de presupuesto, es preciso que el Congreso Nacional realice el aumento necesario de las partidas que den cuenta del Complemento Mensual.**

¹³ Poder Ejecutivo, Decreto 719/2021, 19 de Octubre de 2021. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251389/20211020>

¹⁴ Gacetilla de Prensa de ANSES, "ANSES hoy abona el complemento mensual para el salario familiar", 25 de octubre de 2021. Disponible en: <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/anses-abona-hoy-el-complemento-mensual-para-el-salario-familiar-4057>



Tarjeta Alimentar

La Tarjeta Alimentar es una política de transferencia de ingresos diseñada para garantizar el acceso a la Canasta Básica Alimentaria, focalizada en aquellas familias con niñas, niños y adolescentes de hasta 14 años inclusive, mujeres embarazadas y madres y padres de hijas/os con discapacidad y de más de 7 hijas/os. Es complementaria a otras políticas de transferencias, tales como la AUH y actualmente está fijada en \$6.000 por un/a hijo/a, \$9.000 por dos hijos/as y \$12.000 para familias con tres hijos/as o más.

Originalmente, se planificó como un medio de pago para la adquisición exclusiva de alimentos, ya que dichos ingresos no podían utilizarse en otros rubros que no fueran alimentos de primera necesidad. Sin embargo, **recientemente se anunció que el monto de la Tarjeta Alimentar será depositado con el mismo cronograma y en la cuenta de la AUH.**¹⁵ La principal modificación consiste en que las familias podrán utilizar dicho monto para suplir cualquier otra necesidad además de la alimentaria.

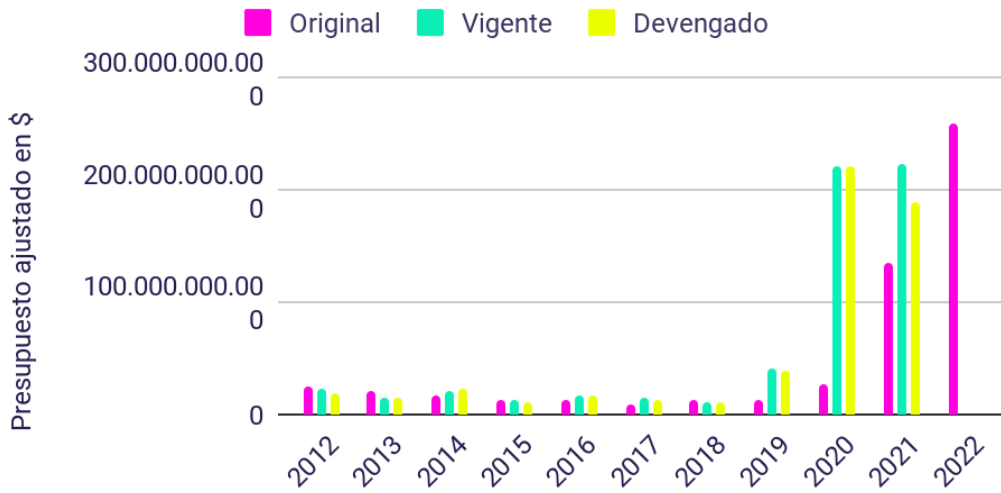
La actividad dentro del Programa Políticas Alimentarias

La actividad “Tarjetas Alimentar” se encuentra dentro del programa número 26 de “Políticas Alimentarias” del Ministerio de Desarrollo Social. Como se muestra en el gráfico, desde el año 2020 el Estado Nacional ha decidido priorizar esta actividad y ha ido aumentando de forma notable y constante las partidas. **Para el año 2022, el proyecto prevé el presupuesto más alto de los años considerados, con un monto de \$259.006.108.042, lo que implica un 15% más alto que el vigente de 2021 en términos reales.**

¹⁵ Gacetilla de Prensa Casa Rosada: “El Gobierno nacional anunció que el monto de la tarjeta Alimentar pasará a depositarse en la cuenta de la AUH”. Disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/48156-el-gobierno-nacional-anuncio-que-el-monto-de-la-tarjeta-alimentar-pasara-a-depositarse-en-la-cuenta-de-la-auh>



Tarjetas Alimentar



Fuente: Elaboración propia con datos publicados por el Ministerio de Economía

A nivel de meta física, se **proyecta alcanzar a 2.712.270 de niñas, niños y adolescentes, lo que significa un aumento de 262.270 personas beneficiarias con respecto a las alcanzadas en 2021 (2.450.000).**

Si bien el Estado Nacional decidió la ampliación de las Tarjetas Alimentar hasta los 14 años -ya que anteriormente cubría sólo hasta los 6 años-, es sumamente relevante poder extender esta prestación a todas/os las/os adolescentes de hasta 18 años que reciben AUH. Ello traería beneficios respecto de la grave situación de inseguridad alimentaria en la que se encuentran las/os adolescentes. Además, esta transferencia colaboraría en limitar el impacto que tiene la necesidad de trabajo adolescente en el abandono escolar¹⁶.

Aunque el esfuerzo presupuestario sería importante, el Congreso Nacional tiene la oportunidad de reforzar este programa, alcanzando a las/os 4.4 millones de NNA que perciben AUH y así no segmentar a las adolescencias, que se han visto muy perjudicadas como consecuencia de la pandemia.¹⁷

¹⁶ Según los resultados de la Evaluación Aprender 2019, “un tercio de la población de 16 y 17 años realiza al menos una actividad productiva (32%), es decir, desarrolla tareas para el mercado, para autoconsumo y/o actividades domésticas de alta intensidad (...) Las trayectorias escolares se ven tensionadas por actividades productivas desarrolladas por las y los adolescentes” indicando que éstos tienen mayores niveles de inasistencias, de llegadas tarde a la escuela y mayores niveles de repitencia; todo lo cual influye en el abandono escolar. Ministerio de Educación Argentina, Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019 Síntesis de datos destacados, 2019, p. 2

¹⁷ Tuñón, I. (et. al.), *Nuevos retrocesos en las oportunidades de desarrollo de la infancia y adolescencia. Tendencias antes y durante la pandemia COVID-19*. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie Agenda para la Equidad (2017-2025) Ciudad de Buenos Aires, Educa, 2021, p. 20



Suficiencia

De acuerdo con el Observatorio Social de la UCA, la Tarjeta Alimentar funcionó como una red de protección en un contexto de empeoramiento general de la situación alimentaria, en especial para hogares de mayor vulnerabilidad social, lo que implicó una reducción del 43,3% de la inseguridad alimentaria en NNA.¹⁸ Además, de acuerdo a las estadísticas producidas por el Observatorio, con el aporte de la Tarjeta Alimentar y la AUH, se evitó un aumento del 9% de la pobreza en NNA y del 22,7% de la indigencia infantil.¹⁹

Teniendo en consideración lo fundamental que es esta política, su limitación a nivel de cobertura horizontal y la diferencia en los montos hace que, junto con la AUH, no en todos los casos logren alcanzar la Canasta Básica Alimentaria. Así, la capacidad que tenga de garantizar una alimentación mínima dependerá de la cantidad de NNA que integren la familia y de sus edades. A modo ejemplificativo, en el caso de tener un/a solo/a hijo/a, las familias recibirán \$10.050,40. -alcanzando lo necesario para cubrir la CBA-, pero, si la familia está integrada por tres niños/as, dos menores de 14 y un/a adolescente de 16 años, en tal caso recibirán \$21.151,20, monto que no alcanzaría para cubrir las necesidades básicas alimentarias de las/os tres NNA. **El ejemplo brindado permite identificar oportunidades de mejora sobre el diseño de la política y refuerza el deber del Poder Legislativo Nacional de continuar ampliando el derecho a la alimentación.**

Recomendaciones finales

- » **Ampliar la inversión y cobertura de la AUH para terminar con la exclusión y las inequidades:** el escenario socioeconómico actual plantea la necesidad de que el Congreso Nacional, a través del aumento de la partida y metas físicas de la AUH, inste al Poder Ejecutivo a cumplir con el compromiso de ampliar la AUH a un millón más de niñas, niños y adolescentes, para que no haya grupos de NNA excluidas/os de las transferencias estatales. Para ello, es preciso ampliar la inversión en este programa.

¹⁸ Poy, S., Salvía, A., Tuñón, I. *Evaluación de impacto del Programa Tarjeta ALIMENTAR. Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios*. Documento de investigación. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Educa, 2021, p. 5.

¹⁹ Ídem.



- » Ampliar los fondos disponibles para la Tarjeta Alimentar a fin de que llegue a todas las personas beneficiarias de la AUH: la Tarjeta Alimentar, junto con la AUH, tienen la potencialidad de lograr que niñas, niños y adolescentes alcancen una alimentación mínima. Es deber del Poder Legislativo Nacional priorizar a este grupo, ampliar la cobertura y, así, lograr estos niveles mínimos de suficiencia en las transferencias. Por ello, sin perjuicio de la conveniencia de tender a la convergencia de la Tarjeta Alimentar con la AUH (asegurando la suficiencia de esta última), es necesario que se asignen en el Presupuesto 2022 los recursos que posibiliten ampliar la primera a todas y todos los adolescentes, y la ampliación de su monto en una cuantía suficiente para la cobertura de sus canastas básicas.