

# INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO EN ASIGNACIONES FAMILIARES, AUH Y EDUCACIÓN

2017

Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos  
Subsecretaría de Programación Macroeconómica  
Secretaría de Política Económica  
Ministerio de Economía

unicef   
para cada niño



Ministerio de Economía  
Argentina

## Autoridades

**MINISTRO DE ECONOMÍA**  
Martín GUZMÁN

**REPRESENTANTE DE UNICEF**  
Luisa BRUMANA

**SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA**  
Haroldo MONTAGÚ

**REPRESENTANTE ADJUNTO DE UNICEF**  
Olga ISAZA

**SUBSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN  
MACROECONÓMICA**  
Fernando MORRA

**DIRECTORA NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL Y DE  
INGRESOS**  
Luciana DÍAZ FRERS

## Autores

**COORDINACIÓN GENERAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL Y DE INGRESOS**  
Luciana Díaz Frers

**COORDINACIÓN TÉCNICA**  
Guillermo Cruces

**EQUIPO DE TRABAJO**  
Luciana Cáncer, Fabrizio Di Massimo, Ana Garriga, Fernanda Iturmendi

**DIRECCIÓN EDITORIAL DE UNICEF**  
Sebastián Waisgrais, Especialista en Inclusión Social y Monitoreo de Derechos

**COORDINACIÓN TÉCNICA DE UNICEF**  
Javier Curcio y Julia Frenkel

*“Incidencia distributiva del gasto en asignaciones familiares, AUH y educación (2017)”*

El presente documento es el resultado de un trabajo de cooperación entre la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la República Argentina y UNICEF.  
© Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la República Argentina, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), enero de 2020

## Siglas

**AAFF** Asignaciones Familiares

**AFH** Asignación Familiar por Hijo e Hijo Discapacitado

**ANSES** Administración Nacional de la Seguridad Social

**AUH** Asignación universal por hijo

**AF** Asignación Familiar por hijo

**CDN** Convención internacional sobre los derechos del niño

**CGECSE** Coordinación general de estudio de costos del sistema educativo

**EPH** Encuesta permanente de hogares

**FONID** Fondo nacional de incentivo docente

**GPSdN N-P** Gasto público social consolidado (Nación-provincias) dirigido a la niñez

**IG** Impuesto a las ganancias

**INDEC** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

**INSSJP** Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

**IVA** Impuesto al valor agregado

**N-P** Nación y provincias

**NNyA** Niños, niñas y adolescentes

**PAMI** Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

**PIB** Producto interno bruto

**SIDIF** Sistema integrado de información financiera

**SUAF** Sistema único de asignaciones familiares

**UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

## Contenido

Resumen ejecutivo .....	5
1. Introducción .....	6
2. Incidencia distributiva .....	6
3. Fuentes de información .....	7
4. Incidencia distributiva de políticas de ingreso: el caso de las asignaciones familiares .....	9
4.1 Descripción de políticas.....	9
4.2 Metodología .....	13
4.1 Resultados .....	16
5. Incidencia distributiva del gasto en educación .....	22
5.1 Caracterización del gasto en educación.....	22
5.2 Metodología .....	26
5.3 Resultados .....	28
Bibliografía .....	36
6. Anexos .....	37
6.1 Anexo de incidencia distributiva de políticas de transferencias monetarias.....	37
6.2 Anexo de incidencia distributiva de gasto en educación .....	38
6.3 Nota técnica: re ponderación de la Encuesta Permanente de Hogares .....	42
6.4 Nota técnica: estructura académica de nivel primario y secundario según provincia en base a la Ley de Educación Nacional .....	44

## Resumen ejecutivo

En el documento “La inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia 2001-2018” se expuso la metodología y medición del gasto social ejecutado por el gobierno nacional y las provincias dirigido a la población de 0 a 18 años de edad. De ese mismo documento surge la relevancia del gasto en asignaciones por hijo (contributivas y no contributivas) como uno de los pilares de la inversión social por parte del Estado Nacional, así como el gasto en educación por parte de los gobiernos provinciales primordialmente.

Este documento indaga ya no en el nivel de gasto sino en si estas políticas están diseñadas de manera tal de llegar a la población con menores ingresos. Dados los altos índices de pobreza y desigualdad en la Argentina, es importante analizar si las políticas llegan a quienes más las necesitan.

Para ello se realizaron análisis de incidencia, en los que se estima cómo se distribuyeron los beneficios de estas dos grandes líneas de política con alto impacto en este grupo etario para el año 2017.

A nivel agregado, un 37% de los niños y adolescentes están cubiertos por las asignaciones familiares, 30% por la Asignación Universal por Hijo (AUH), 16% está cubierto por programas provinciales, 3% tiene otros beneficios incompatibles con las asignaciones, al 7% se le aplica deducción de impuesto a las ganancias y 7% no tiene cobertura. Pero los niveles de cobertura son diferentes según nivel de ingreso. De los que gozan de cobertura a través de asignaciones, en el primer decil, el 87% son beneficiarios de AUH mientras que el 13% restante recibe asignaciones familiares. A medida que sube el nivel de ingreso, baja la cobertura de la AUH y sube la de asignaciones familiares. En los deciles de mayores ingresos (9 y 10) baja la cobertura total. Esta descripción de los niveles de cobertura, así como la reducción de los montos de asignaciones familiares a medida que aumentan los ingresos, anticipan la progresividad de esta política. La combinación de ambas medidas disminuye las desigualdades en la distribución del ingreso, con un notorio y consistente impacto pro-pobre de la AUH.

Con respecto al gasto en educación básica (inicial, primaria y secundaria) ejecutado tanto por el nivel nacional y provincial, el ejercicio da resultados similares. En primer lugar, en lo que respecta a cobertura se distingue la participación entre la gestión pública y privada. En los quintiles 1 a 4 la matrícula estatal es mayor a la privada, mientras que en el quintil 5, la participación en la educación privada pasa a ser mayoritaria para los tres niveles educativos. El gasto público disminuye a medida que el nivel de ingreso se incrementa: 71% del gasto total en educación llega a los primeros cinco deciles (es decir al 50% más pobre de la población). El gasto en educación pública disminuye entre el quintil 1 y el quintil 5 para todos los niveles educativos, lo cual demuestra su característica progresiva. Sin embargo, es importante destacar que resulta más progresiva para el nivel primario y secundario en relación al nivel inicial. Por el contrario, el

gasto en educación privada no es progresivo, sino que beneficia a los hogares de ingreso medio, incluidos en los quintiles 3 y 4. Al considerar ambos gastos, el gasto total en educación básica se caracteriza como progresivo y pro-pobre.

El análisis de incidencia es un ejercicio válido para analizar si el gasto llega a quien más lo necesita. Incluso sería valioso hacerlo para otros rubros relevantes del gasto, tanto por su magnitud como por su importancia para la primera infancia, niñez y adolescencia, tal como el gasto en salud. Por supuesto, para ello se requiere una gran cantidad de información (no disponible actualmente en muchos casos). Pero la investigación sobre políticas públicas no concluye allí. Si bien los resultados de este estudio identifican la progresividad del gasto en asignaciones por hijo y el gasto en educación, resta conocer la efectividad de estos gastos, es decir, cuáles son los resultados e impactos logrados.

## 1. Introducción

La Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desarrollaron una línea de trabajo conjunta durante el año 2018 con el objetivo de cuantificar y analizar la inversión pública social dirigida a la niñez, la adolescencia y la primera infancia. Como resultado de dicho trabajo se obtuvo la actualización de las series hasta el año 2018, tanto para la Administración Nacional como para las Provincias<sup>1</sup>.

A partir de ésta medición se logró identificar qué políticas sociales tienen mayor relevancia dentro de la inversión social destinada a niñas y niños menores de 18 años. Pero para poder conocer cuál es el impacto de dichas medidas y su focalización en los grupos más vulnerables es necesario llevar a cabo otro tipo de análisis.

Es por ello que el objetivo de este documento es determinar la incidencia en la distribución del ingreso de la población generada por la implementación de políticas con alto impacto en la niñez. A partir de la ejecución presupuestaria del gasto consolidado entre la Nación y las Provincias, se identificaron y seleccionaron dos tipos de políticas: las Asignaciones Familiares ejecutadas por el nivel nacional y el gasto en educación ejecutado por organismos provinciales.

## 2. Incidencia distributiva

Los estudios de incidencia estiman la distribución de los beneficios de la provisión pública de bienes y servicios y transferencias estatales de dinero entre los individuos clasificados por nivel de bienestar. Los resultados de estos estudios sugieren direcciones hacia las que avanzar para dotar a la intervención pública de mayor focalización e impacto redistributivo (Gasparini, Cicowiez, & Sosa Escudero, 2012).

---

<sup>1</sup> Ver los documentos publicados por el Ministerio de Economía de la Nación en:  
<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/estudioeconomicos>



Dado el tamaño y composición del gasto, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay -con un gasto social más pensiones contributivas que representan más del 20% del PIB- disponen de más recursos para llevar a cabo políticas redistributivas en relación a otros 16 países de América Latina. Alcanzar el potencial redistributivo y de reducción de la pobreza depende fundamentalmente de cómo se distribuye la carga tributaria y los beneficios del gasto público (Lustig, 2017).

La desigualdad es un término que aparece sistemáticamente en las discusiones sobre la realidad económica y social de América Latina. Existe un amplio consenso en que el desempeño de una economía debe ser evaluado no sólo en función de los indicadores más utilizados (crecimiento del producto nacional, reducción de la inflación y el desempleo), sino también, en términos de sus logros en la reducción de las disparidades socioeconómicas más injustas. Las preferencias expresadas en todo el mundo sobre el disgusto por situaciones de pobreza, desigualdad de oportunidades y grandes diferencias de ingreso y riqueza, hacen que la desigualdad sea considerada un problema social y explica la relevancia de su estudio (Gasparini, Cicowiez, & Sosa Escudero, 2012).

### 3. Fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas en el presente trabajo se centran fundamentalmente en la Encuesta Permanente de Hogares y los datos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social para el caso de estudio de la incidencia distributiva de las asignaciones familiares; y en los Relevamientos Anuales y la información proveniente de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, en el caso del estudio de incidencia distributiva del gasto en educación. A continuación se detalla cada una de dichas fuentes.

La **Encuesta Permanente de Hogares (EPH)** es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. La encuesta tiene una periodicidad de entrevista y de publicación trimestral. La EPH es una encuesta por muestreo, esto significa que para conocer las diversas características del total de los hogares, se encuesta a una pequeña fracción representativa de los mismos. Con los datos obtenidos en esta encuesta se proporcionan regularmente, entre otros resultados, las tasas oficiales de empleo, desocupación, subocupación y pobreza.<sup>2</sup>

La EPH es la principal fuente de información para el presente trabajo debido a que es la única encuesta a nivel nacional que posee los datos de ingresos de cada uno de los hogares entrevistados. Esto es necesario para conocer el ordenamiento de dichos montos lo que determina la distribución del ingreso de la población en un momento determinado. Además fue

---

<sup>2</sup> [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)

utilizada para identificar, cumpliendo con las características de cada uno de los programas bajo análisis, los potenciales receptores de los beneficios de las prestaciones. En la sección metodológica se presentan con mayor detalle los pasos realizados en dicho proceso de identificación.

La **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)** pone a disposición de manera pública, en su sitio oficial, una sección de “datos abiertos” donde se presenta toda la información sobre las prestaciones de seguridad social que administra y otorga a lo largo y ancho de todo el país<sup>3</sup>. Se presentan series estadísticas consolidadas y actualizadas con el objetivo de proporcionar información sobre beneficiarios y titulares de cada programa, como así también los montos ejecutados de manera mensual y anual en cada una de las prestaciones.

Ya que el presente trabajo tiene como objeto de estudio el efecto distributivo del gasto público en niñas, niños y adolescentes, nos centramos en políticas públicas que tengan un efecto directo y continuo en este grupo etario: la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Familiar por hijo e hijo discapacitado (AFH). De esta manera se obtuvo de la publicación de ANSES todos los insumos necesarios referidos a montos y beneficiarios de cada una de las prestaciones. Este ejercicio se detallará más adelante.

Respecto a las **Asignaciones Familiares**, la ANSES presenta la evolución mensual de las principales variables del régimen instituido por la Ley 24.714, con una periodicidad mensual y con datos para el total del país. Esta información incluye datos sobre: titulares de derecho, beneficiarios, montos individuales, montos totales, montos mensuales ejecutados, entre otros.

En lo que refiere a **Asignaciones Universales**, se informa sobre el Subsistema No Contributivo compuesto por la AUH y la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE), también establecidos en la Ley 24.714. La periodicidad de esta información es mensual y con alcance geográfico nacional. La AUH y la AUE están destinadas, respectivamente, a niños, niñas y adolescentes y mujeres embarazadas residentes en la República Argentina que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

La principal fuente de información estadística publicada por el **Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación** sobre el sistema educativo nacional se basa en el **Relevamiento Anual (RA)**, el cual consiste en un operativo censal de corte anual basado en las escuelas que reúne, al 30 de abril de cada año, la información consolidada y homologada a nivel nacional sobre las principales variables del sistema educativo, ya que se ajusta a un glosario, criterios metodológicos y procedimientos comunes.

Para el presente trabajo se obtuvo, de dicho relevamiento, la matrícula de gestión pública y privada de cada nivel educativo y para cada una de las provincias, correspondiente al año 2017<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> [www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos](http://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos)

<sup>4</sup> <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/educativa/cuadernillos>



Por otro lado, a partir de la información publicada por la **Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)** ocupada de relevar y procesar la información que se genera en el ámbito de los costos educativos, tanto a nivel nacional como jurisdiccional; se recolectaron los datos referidos al gasto en educación por provincia y por nivel educativo para el año bajo análisis, con la distinción entre la gestión pública y privada de la educación<sup>5</sup>.

El gasto público jurisdiccional en educación publicado comprende a las erogaciones registradas en la función presupuestaria “Educación” de los Ministerios y/o Consejos Generales de Educación, Direcciones Generales de Escuelas, u organismos equivalentes. Asimismo se contempla el gasto en infraestructura escolar realizado por otros organismos. Los datos de gasto publicados para cada una de las provincias corresponden al financiado tanto con recursos provinciales como nacionales (es decir, que comprende el gasto consolidado en educación entre ambos niveles de gobierno; en otras palabras, contiene las transferencias de Nación a las Provincias incluidas en la función “Educación”). No se incluyen las erogaciones correspondientes a la función “Cultura”.

Como mecanismo de control y como fuente adicional de información, se utilizó el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) para la ejecución del gasto del gobierno nacional y la cuenta de inversión de cada una de las provincias para la información presupuestaria subnacional.

Es importante destacar que todas las fuentes de información utilizadas en ambos ejercicios de incidencia son de carácter público y administrativo, es decir, que se publican en forma sistemática. Esto permite que en años o ejercicios posteriores se pueda hacer un seguimiento de los resultados de manera automática con sólo la actualización de los datos utilizados como insumos.

## **4. Incidencia distributiva de políticas de ingreso: el caso de las asignaciones familiares**

### **4.1 Descripción de políticas**

En el esquema actual de garantías de ingreso para hogares con niñas, niños y adolescentes de la Argentina, pueden distinguirse dos pilares fundamentales: las asignaciones familiares contributivas y las asignaciones no contributivas. Estos subsistemas están definidos por las características laborales de las personas, es decir, tipo de relación laboral, nivel de ingresos, etc. (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2017).

La Ley 24.174 de “Régimen de Asignaciones Familiares” sancionada en el año 1996 establece las siguientes prestaciones:

---

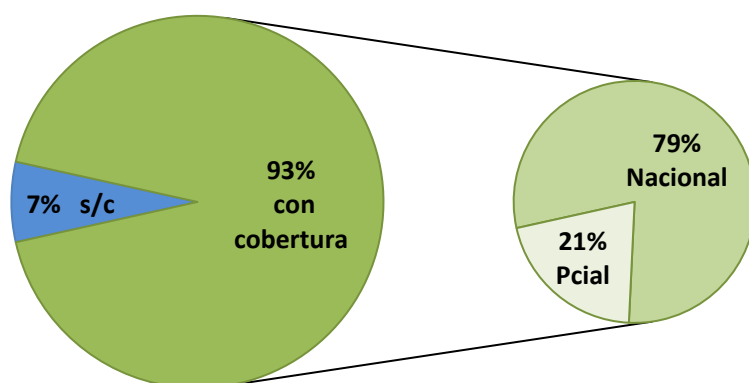
<sup>5</sup> <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/gasto-en-educacion-por-nivel-y-por-objeto>

- Asignación por hijo
- Asignación por hijo con discapacidad
- Asignación prenatal
- Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal  
(*Inciso sustituido por art. 2° de la Ley N° 25.231 B.O. 31/12/1999*)
- Asignación por maternidad
- Asignación por nacimiento
- Asignación por adopción
- Asignación por matrimonio
- Asignación Universal por Hijo para Protección Social (*Inciso incorporado por art. 4° del Decreto N° 1602/2009. Vigencia: a partir del 1° de noviembre de 2009*)
- Asignación por Embarazo para Protección Social. (*Inciso incorporado por art. 2° del Decreto N° 446/2011*)

Como se presenta en el Gráfico 1, el 93% de los niños y las niñas de nuestro país posee cobertura según registros administrativos de ANSES para el año 2017. De ellos, el 79% cuenta con prestaciones ejecutadas por el nivel nacional y el 21% está cubierto a través de programas provinciales.

En la Tabla 1 se presenta éste último resultado con mayor nivel de detalle. Puede verse que, del total de NyN con cobertura, el 72% obtiene una asignación familiar, el 18% tiene cobertura provincial, el 7% es alcanzado por una deducción en el impuesto a las ganancias y el 3% restante obtiene un programa de otros beneficios que son incompatibles con el resto de las políticas. De esta manera queda evidenciada la importancia que tienen las asignaciones familiares en la protección social de niñas y niños.

**Gráfico 1. Porcentaje de niños y niñas con y sin cobertura según ANSES**  
Año 2017



Fuente: elaboración propia en base a "Boletín mensual de Asignación Universal por Hijo para Protección Social" (ANSES) y "Boletín de Estadísticas de Seguridad Social" (Ministerio de Trabajo, 2017).

**Tabla 1. Población menor de 18 años según tipo de cobertura**  
Año 2017

Tipo de cobertura	2017	
<b>Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años con cobertura</b>	<b>12.377.788</b>	<b>100%</b>
<b>Con asignación familiar</b>	<b>8.922.022</b>	<b>72%</b>
<i>Asignaciones familiares</i>	4.955.061	40%
<i>Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i>	3.966.961	32%
<i>Monotributo social</i>	337.531	3%
<i>Servicio doméstico</i>	118.874	1%
<i>Monotributo social y servicio doméstico</i>	1.855	0%
<i>Otros</i>	3.508.701	28%
<b>Con deducción del impuesto a las ganancias</b>	<b>884.560</b>	<b>7%</b>
<i>Dependientes</i>	724.933	6%
<i>Autónomos</i>	159.627	1%
<b>Con cobertura provincial</b>	<b>2.177.666</b>	<b>18%</b>
<b>Con cobertura de otros beneficios incompatibles</b>	<b>393.540</b>	<b>3%</b>

Fuente: elaboración propia en base a "Boletín mensual de Asignación Universal por Hijo para Protección Social" (ANSES) y "Boletín de Estadísticas de Seguridad Social" (Ministerio de Trabajo, 2017).

Para el presente trabajo se seleccionaron dos políticas de transferencias monetarias con el objetivo de medir su incidencia en la distribución del ingreso: la Asignación Familiar por hijo e hijo discapacitado y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

La **AFH** pertenece al subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores en relación de dependencia, monotributistas, jubilados y pensionados y consiste en el pago de una suma mensual por cada hijo/a menor de 18 años de edad que los mismos tengan a cargo. En el caso de la AFH con discapacidad no se establece un límite de edad.

La **AUH** es una prestación no contributiva para protección social, en vigencia a partir de la firma del Decreto 1602/09 en noviembre de 2009. Consiste en una asignación monetaria mensual, de carácter no retributivo, que se abona por cada hijo/a menor de 18 años (o sin límite de edad cuando se trate de un hijo/a discapacitado/a), hasta un máximo de 5 hijos/as. Los destinatarios son aquellos grupos familiares que además de no recibir ningún tipo de prestación, tanto contributiva como no contributiva, se encuentran desocupados, registrados como monotributistas sociales, se desempeñan en el mercado de trabajo informal o en tareas de servicio doméstico y perciben una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil. La asignación tiene corresponsabilidades que fueron definidas con el objetivo de fomentar tanto el cuidado de la salud como la formación integral de los niños. Las corresponsabilidades establecidas determinan que el 80% del monto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se abone en forma mensual y el 20% restante se abone una vez al año. Para el pago del 20% anual es necesario que el titular acredite el cumplimiento de los requisitos de

escolarización, control sanitario, vacunación de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y demás controles de sanidad establecidos por el Ministerio de Salud, junto con la presentación de una Declaración Jurada por parte de dicho adulto responsable de los menores beneficiarios de la asignación (ANSES, 2017).

A continuación, en la Tabla 2, se presentan los montos mensuales utilizados para el ejercicio de incidencia, según período, prestación, tramo de ingresos y zona geográfica para el año 2017 publicados por la ANSES. Los datos utilizados corresponden a la etapa de registro del gasto de **devengado**.

**Tabla 2. Tramos de ingresos y montos individuales de AUH y AFH**

Año 2017

Periodo		Enero - Febrero	Marzo - Agosto	Septiembre - Diciembre	
<b>Asignación Universal por Hijo</b>					
<i>Hija/o</i>		1.103	1.246	1.412	
<i>Hija/o discapacitada/o</i>		3.597	4.064	4.606	
<b>Asignación Familiar por hijo e hijo discapacitado</b>					
<i>Ingreso total familiar</i>			<i>Hija/o</i>		
<b>Valor general</b>	Tramo 1	Entre \$200 y \$21.921	1.103	1.246	1.412
	Tramo 2	Entre \$21.921,01 y \$32.152	741	838	950
	Tramo 3	Entre \$32.152,01 y \$37.120	446	504	572
	Tramo 4	Entre \$37.120,01 y \$73.608	228	258	293
	<i>Ingreso total familiar</i>			<i>Hija/o discapacitada/o</i>	
	Tramo 1	Menor a \$21.921	3.597	4.064	5.491
	Tramo 2	Entre \$21.921,01 y \$37.120	2.543	2.873	3.882
	Tramo 3	Mayor a \$37.120	1.603	1.811	2.449
	<b>Zona 2</b>	<i>Ingreso total familiar</i>			<i>Hija/o</i>
Tramo 1		Entre \$200 y \$21.921	2.380	2.889	3.048
Tramo 2		Entre \$21.921,01 y \$32.152	1.472	1.663	1.885
Tramo 3		Entre \$32.152,01 y \$37.120	1.328	1.501	1.701
Tramo 4		Entre \$37.120,01 y \$73.608	677	765	867
<i>Ingreso total familiar</i>			<i>Hija/o discapacitada/o</i>		
Tramo 1		Menor a \$21.921	5.393	6.092	8.231
Tramo 2		Entre \$21.921,01 y \$37.120	5.202	5.877	7.940
Tramo 3		Mayor a \$37.120	5.009	5.659	7.645
<b>Zona 4</b>	<i>Ingreso total familiar</i>			<i>Hija/o</i>	
	Tramo 1	Entre \$200 y \$21.921	2.380	2.689	3.048
	Tramo 2	Entre \$21.921,01 y \$32.152	1.958	2.212	2.507
	Tramo 3	Entre \$32.152,01 y \$37.120	1.768	1.998	2.265
	Tramo 4	Entre \$37.120,01 y \$73.608	897	1.014	1.150
	<i>Ingreso total familiar</i>			<i>Hija/o</i>	
	Tramo 1	Menor a \$21.921	7.191	8.123	10.973
	Tramo 2	Entre \$21.921,01 y \$32.152	6.935	7.834	10.583
	Tramo 3	Mayor a \$37.120	6.678	7.544	10.192

La Zona 2 corresponde a la provincia de Chubut; la Zona 4 a: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; y el resto de las provincias se corresponden con el "Valor general".

Fuente: elaboración propia en base a ANSES

#### 4.2 Metodología

Los pasos metodológicos utilizados en el presente ejercicio fueron los siguientes:

1. **Ordenamiento de la muestra según criterio establecido:** el primer paso para llevar a cabo un estudio de incidencia distributiva de un programa o política pública consiste en ordenar a los individuos según alguna medida de bienestar, en este caso el ingreso per cápita familiar (IPCF)<sup>6</sup>, y luego distribuirlos en grupos de igual tamaño, denominados cuantiles. Para este ejercicio utilizamos tanto deciles (10 intervalos), como quintiles (5 intervalos).
2. **Identificación de beneficiarios:** debido a que la EPH no contiene ninguna pregunta específica que identifique a los receptores de AUH y AFH, la identificación de ellos se debe realizar de forma indirecta.

En el caso de la **AUH**, existen dos posibles alternativas (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2017). La primera consiste en recurrir a la pregunta de la EPH que indaga acerca de los ingresos percibidos por “subsidios o ayuda social” de parte del Estado, la Iglesia y otras instituciones<sup>7</sup>. Así, se asume que serán beneficiarios de la AUH aquellos hogares cuyos montos declarados a través de dicha pregunta se acerquen o coincidan con el valor establecido de la transferencia del programa (teniendo en cuenta, a su vez, el número de menores de 18 años presentes en el hogar). Por otro lado, la segunda alternativa plantea que se considerarán beneficiarios a todas aquellas personas que califiquen para el programa según las características declaradas en la encuesta (presencia de menores de 18 años y estado de formalidad laboral)<sup>8</sup>. Esta última estrategia de identificación es la que se sigue en el presente estudio.

Se recuerda que las niñas, niños y adolescentes (hasta 18 años y sin límite de edad para discapacitados) que reciben la prestación son aquellos cuyos responsables: 1) se encuentran desempleados o se desempeñan en el mercado informal con un salario menor al salario mínimo; 2) son personal de casas particulares o trabajadores temporarios del sector agropecuario (en los meses de reserva del puesto de trabajo); y 3) son monotributistas sociales. Tanto los titulares como los beneficiarios deben ser argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales con tres años de residencia. Se entregan asignaciones como máximo para cinco niños/as por hogar.

De la misma manera, la identificación de beneficiarios de la **AFH** se realiza a través de la segunda alternativa planteada debido a la imposibilidad de discriminar el monto percibido por este concepto, el cual se asume se encuentra incluido dentro de los ingresos reportados (ya sean laborales o por jubilación) por las personas elegibles. En

---

<sup>6</sup> Se obtiene a partir de la EPH y resulta de la división del ingreso total familiar (ITF) por la totalidad de los miembros del hogar, el cual a su vez se compone de la sumatoria de los ingresos totales individuales de cada uno de ellos.

<sup>7</sup> Pregunta V5\_M: “Monto del ingreso por subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc. percibido en el mes de referencia”.

<sup>8</sup> De todas maneras, cabe aclarar que ambas estrategias presentan desventajas: la primera, al depender la identificación del beneficiario del monto declarado en términos de ayuda social, queda sujeta al problema de subdeclaración de ingresos que existe en la EPH; la segunda, dado que asume que el programa llega a todos los destinatarios potenciales, sobrestima la cobertura.



este caso, se considera como potencial beneficiario a los trabajadores en relación de dependencia, monotributistas, jubilados y pensionados con menores de 18 años a cargo o discapacitados.

- 3. Imputación del beneficio a cada niño/a:** luego de identificar a los beneficiarios, se debe estimar el valor del beneficio que el programa genera en cada uno; en nuestro caso, dicho valor viene dado por el monto nominal de las transferencias. Como se explicó en la sección anterior, el 80% del monto de la AUH se abona en forma mensual y el 20% restante se abona una vez al año al acreditar el cumplimiento de las condicionalidades exigidas. Sin embargo, se estima que solo la mitad de los beneficiarios realizan la correspondiente acreditación, por lo que en el análisis se considera que los beneficiarios reciben en promedio el 90% del total de la transferencia.

En la Tabla 2 se expusieron los montos utilizados en el ejercicio. En el caso de la AUH sólo se distingue entre hijo/a e hijo/a discapacitado/a; incorporando a esta distinción la zona geográfica y el tramo de ingresos para el caso de la AFH<sup>9</sup>.

- 4. Retracción del monto de las transferencias y reordenamiento:** resulta importante señalar que el ejercicio realizado consistió en tomar la distribución del ingreso inicial y restarle las transferencias tanto de la AUH como de las AFH, por lo que solamente se analiza el impacto directo de los programas. Esto implica dejar de considerar los posibles efectos de comportamiento que podrían surgir en el caso de que una familia deje de percibir la AUH o la AFH. Por lo tanto, este estudio supone que no existen cambios en el comportamiento de las familias ante un cambio en sus ingresos.

De esta manera se obtiene el ordenamiento del menor al mayor ingreso de toda la población encuestada antes y después de recibir los montos de ambas prestaciones bajo análisis. En la siguiente sección se encuentran todos los resultados obtenidos luego de los presentados pasos metodológicos.

Cabe aclarar que el ejercicio llevado a cabo en el presente documento implicó realizar supuestos simplificadores que permitieron estimar los beneficios individuales de la AUH y la AFH, sin considerar ningún otro cambio tanto a nivel de economía del hogar como el contexto macroeconómico, que no sea el otorgamiento de estos montos de ingresos.

Si bien, los beneficios de ambas prestaciones tienen como fin último mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, los titulares de derecho son padres, madres o tutores, por lo que el ingreso percibido se incorpora al ingreso total del hogar.

---

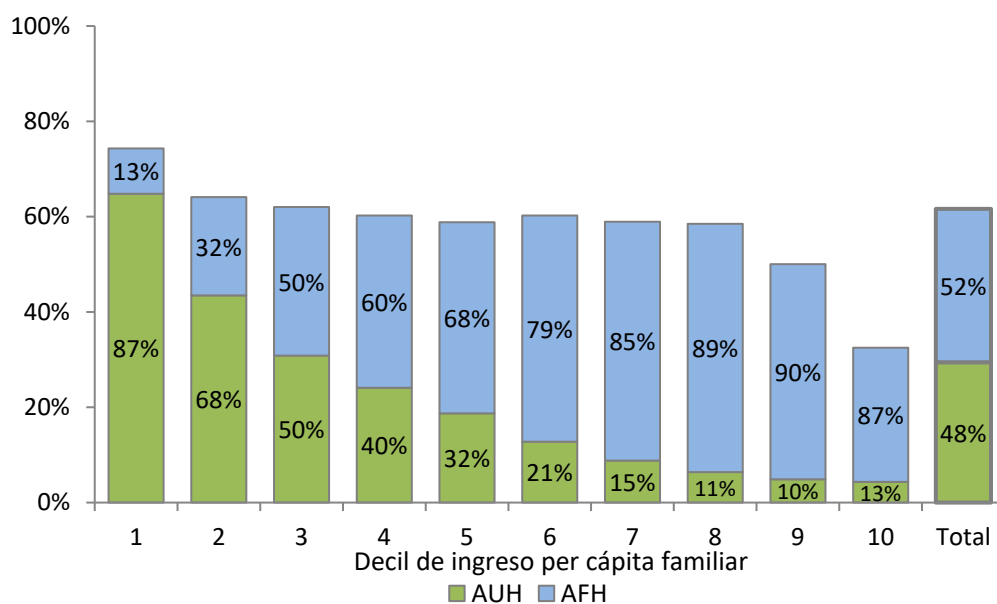
<sup>9</sup> La Zona 2 corresponde a la provincia de Chubut, la Zona 4 a: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y el resto de las provincias se corresponden con el "Valor general".

#### 4.1 Resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos para el ejercicio de incidencia distributiva de AUH y AFH para el año 2017.

En el Gráfico 2 se encuentra el porcentaje de población objetivo cubierta por AUH y AFH según decil de ingreso per cápita familiar para el año 2017 definido como el cociente entre niños y niñas que obtienen ambas prestaciones sobre la cantidad de niños y niñas del decil correspondiente<sup>10</sup>. Como puede verse, el porcentaje de población con cobertura disminuye a medida que nos desplazamos de los ingresos más bajos a los más altos (con cierta estabilidad), alcanzando un porcentaje de cobertura promedio poblacional del 60%. A su vez, cabe destacar cómo cambia la participación entre ambas prestaciones a lo largo de la distribución, es decir, la AUH cubre al 87% de los niños y niñas que obtienen prestaciones en el primer decil y al 13% en el último. Mientras que la AFH presenta la situación opuesta, incrementa su participación de 13% a 87% entre los extremos<sup>11</sup>.

**Gráfico 2. Porcentaje de personas cubiertas por AUH y AFH, según decil de ingreso**  
Año 2017. Estructura porcentual vertical



Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES

En el Gráfico 3 se observa la diferencia que presentan la AUH y la AFH en cuanto a la distribución de sus beneficiarios según su decil de ingresos. Si bien la primera acumula en los primeros tres

<sup>10</sup> Cabe aclarar que en todos los resultados presentados a continuación para la AFH se utilizará de manera indistinta tanto para hijo/a como hijo/a discapacitado/a.

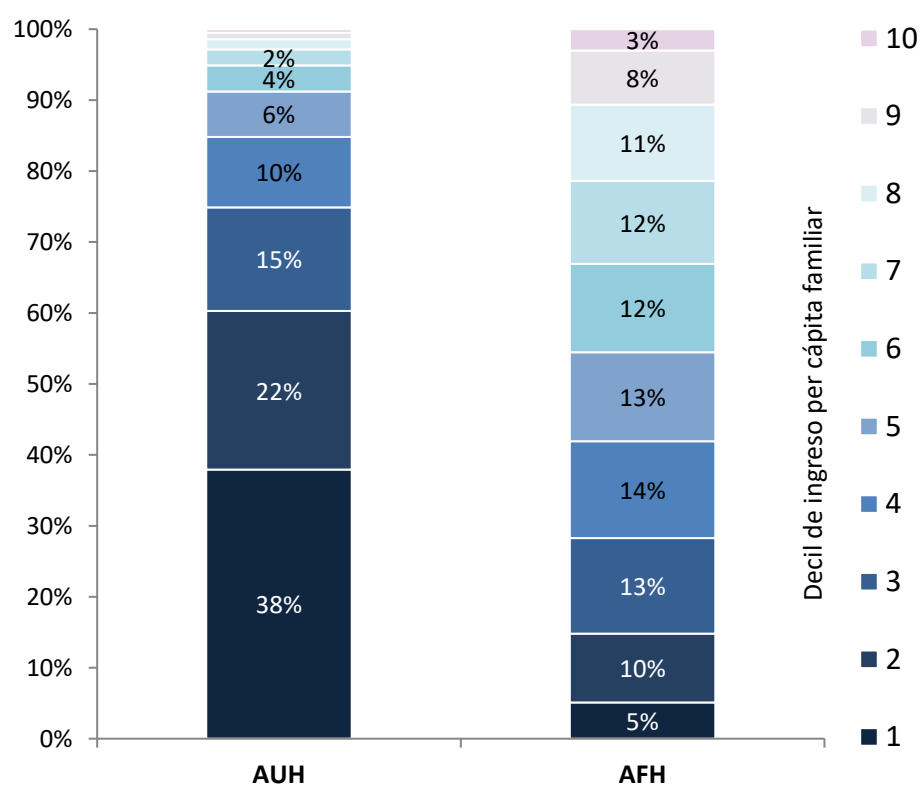
<sup>11</sup> En el anexo de la sección 7.1 al final del documento se presentan los resultados obtenidos para el ejercicio llevado a cabo, pero tomando como unidad de medida los hogares y no las personas. Se pueden encontrar tres gráficos: 1) el porcentaje de cobertura de hogares según decil de ingreso y según tipo de prestación; 2) el monto individual anual recibido, definido como el cociente entre el monto total que recibe cada decil por prestación y la cantidad de población en el decil, según tipo de prestación y; 3) el monto por hogar anual, definido como el cociente entre el monto total que recibe cada decil por prestación y la cantidad de hogares en el decil, según tipo de prestación.

deciles el 75% de los beneficiarios, con la mayor participación de los niños y niñas del 10% más pobre; la AFH presenta una distribución bastante estable, rondando el 10% de beneficiarios en cada uno de los deciles.

Otra forma de ver este resultado es en el Gráfico 4, en el cual puede verse como la curva de beneficiarios de AUH tiene una pendiente decreciente entre el primer y el último quintil, mientras que la AFH presenta una curva del tipo U invertida con cierta estabilidad en los deciles centrales. Esto último está relacionado con la pertenencia de los titulares de ingreso familiar en el sistema formal de empleo.

De esta manera, comprobamos un comportamiento del beneficio decreciente con el ingreso para el caso de AUH. Por su parte, la AFH presenta una tendencia creciente en los primeros deciles, estable en los centrales y decreciente en los ingresos más altos.

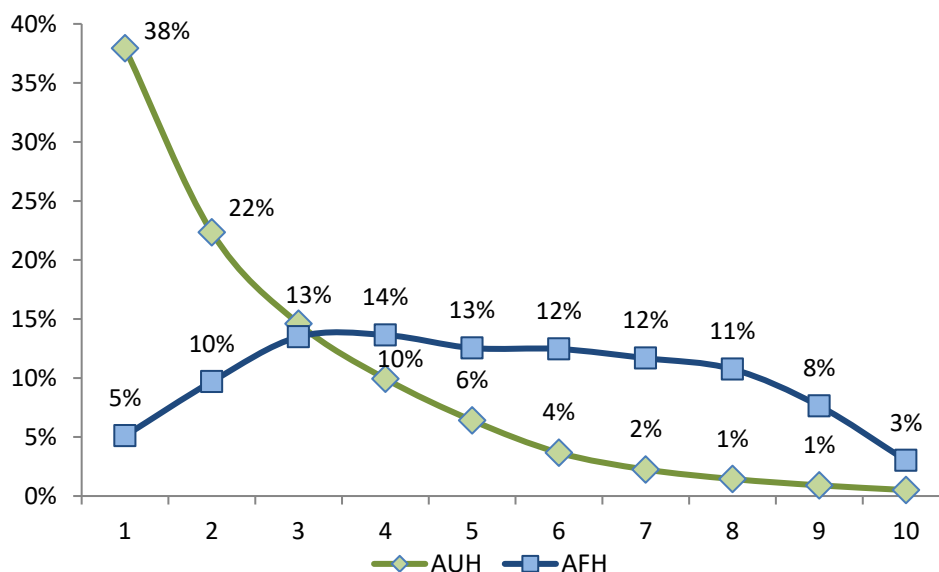
**Gráfico 3. Porcentaje de beneficiarios de AUH y AFH, según decil de ingresos.**  
Año 2017, estructura porcentual vertical.



Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES

**Gráfico 4. Distribución de beneficiarios de AUH y AFH, según decil de ingresos**

*Año 2017, estructura porcentual horizontal*



*Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES*

Otra forma de caracterizar a un programa o política pública es utilizando el concepto de progresividad. Se dice que un gasto es progresivo si su participación en el ingreso es decreciente con el nivel de ingreso. A continuación se presentan los resultados obtenidos para las prestaciones bajo análisis en la Tabla 3, según decil de ingreso. Como se puede observar, la AUH es ampliamente progresiva mientras que la AFH es levemente progresiva.

En el primer caso, los ingresos provenientes del programa representan el 85% del ingreso total del primer decil, el 26% del segundo y el 13% del tercero; y luego disminuye fuertemente llegando al 1% de los ingresos del séptimo decil. De esta manera vemos que a medida que crece el ingreso, la participación de la AUH en el ingreso de la población disminuye.

En el caso de la AFH, es evidente su participación mucho más baja en los deciles más bajos respecto a la AUH, pero también presenta una leve progresividad, es decir, disminuye su participación a medida que se incrementa la posición decílica. Cabe mencionar, que llega a representar el 1% de los ingresos en el decil número 9, esto es, dos deciles después que la AUH. De esta manera vemos como se extiende un poco más su participación en los ingresos más altos.

**Tabla 3. Progresividad según tipo de prestación por decil de ingreso**

*Año 2017, en %*

Decil de ingreso	AUH	AFH
1	85%	14%
2	26%	14%
3	13%	14%
4	7%	10%
5	4%	7%
6	2%	5%
7	1%	3%
8	0%	2%
9	0%	1%
10	0%	0%

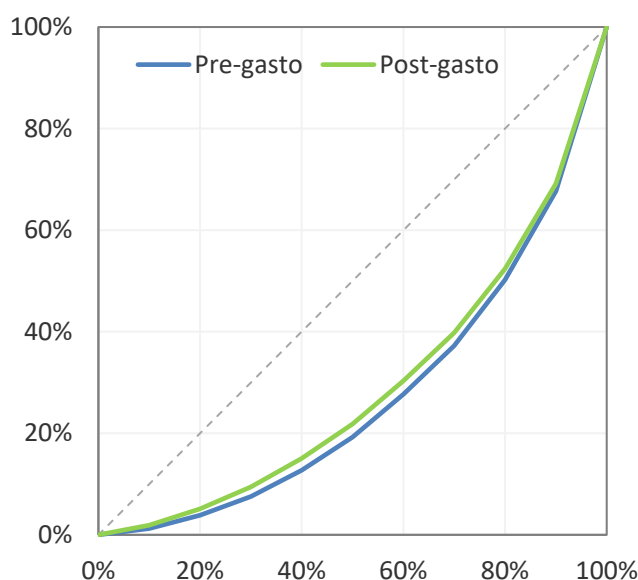
*Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES*

La curva de Lorenz<sup>12</sup> es una de las formas gráficas más utilizadas para estudiar la desigualdad. La curva se grafica en una caja de dimensiones 1x1, donde el eje horizontal indica la proporción de personas de menores ingresos en la población y en el eje vertical se encuentra el porcentaje acumulado del ingreso. La recta de 45° que se extiende entre la esquina inferior izquierda y superior derecha de la caja se corresponde con la situación en la que todas las personas tienen exactamente el mismo ingreso y es denominada: línea de perfecta igualdad (LPI). Ésta línea se presenta como una herramienta de fácil utilización, ya que cuánto más alejada esté la curva de Lorenz de ella, más desigual será la distribución del ingreso. Las transferencias igualadoras desplazan la curva de Lorenz en dirección a la línea de 45 grados. En función de este comportamiento resulta natural medir la desigualdad como la distancia entre la curva de Lorenz y la LPI. Cuanto menor es esa distancia, menor resulta el grado de desigualdad. Una de las maneras de dimensionar el área comprendida entre ambas curvas es través del índice de desigualdad de Gini (Gasparini, Cicowiez, & Sosa Escudero, 2012).

En el Gráfico 5 se presenta la curva de Lorenz obtenida para la distribución del ingreso de la población en el año 2017 antes de recibir las transferencias de AUH y AFH (curva azul) y la distribución luego de recibida la prestación (curva verde). Como puede observarse, la curva se desplaza hacia adentro, es decir, se acerca a la LPI. Este resultado demuestra que ambas asignaciones tienen un carácter igualador, en otras palabras, hacen que la distribución del ingreso sea menos desigual.

<sup>12</sup> Introducida por Lorenz en 1905.

**Gráfico 5. Curva de Lorenz antes y después de políticas de transferencias  
AUH+AFH. Año 2017**



Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES

Un gasto se denomina **regresivo** cuando su coeficiente de concentración es mayor que el coeficiente de Gini y **progresivo** cuando ocurre lo opuesto. Dentro de la categoría de rubros de gasto progresivos, se define al rubro como pro-pobre cuando el coeficiente de concentración es negativo. Esto último ocurre cuando la transferencia por persona decrece con el ingreso. En términos gráficos, una transferencia se define como pro-pobre cuando la curva de concentración está por encima de la diagonal de perfecta igualdad (Lustig, 2017).

La medida más popular del impacto redistributivo de la política fiscal es el índice de Reynolds-Smolensky (RS), basado en la distancia entre la curva de Lorenz antes y después de la política. El índice de RS es la diferencia entre el Gini antes de la política y después de la política. Por último, el índice de Kakwani se computa como la diferencia entre el índice de concentración y el coeficiente de Gini. Así, si el este resultado es positivo (negativo), la transferencia será regresiva (progresiva) (Gasparini, Cicowiez, & Sosa Escudero, 2012).

A continuación en el Gráfico 6, se presentan todos estos indicadores, tanto para cada política por separado, como para ambas en conjunto. Como puede observarse, el coeficiente de Gini disminuye en todos los casos entre la situación pre-gasto y post-gasto, es decir, se obtiene una caída de la desigualdad en la distribución del ingreso luego de la implementación de ambas políticas. En el caso de la AUH, su curva de concentración se encuentra completamente por encima de la LPI, indicando su carácter pro-pobre. Esta situación es menos concluyente para la AFH, ya que para el 20% inicial, la curva se encuentra por debajo de la LPI, pero luego cruza hacia arriba y se mantiene por encima todo el tramo restante. Un resultado intermedio se obtiene cuando se analiza la situación de ambas políticas en conjunto, ya que si bien su curva de

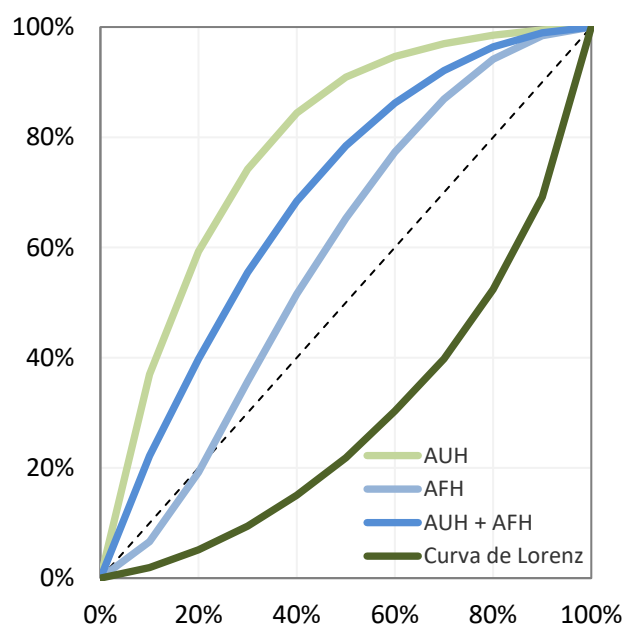


concentración siempre está por encima de la LPI, lo que las caracteriza como pro-pobre, la distancia entre ella y la recta de 45° es menor que en el caso de AUH por separado.

Tanto los resultados obtenidos para el Índice de RS como para el de Kakwani, permiten concluir que ambas políticas, por separado y de manera conjuntas, son progresivas respecto a la distribución del ingreso. Se destaca la mayor progresividad en el caso de la AUH respecto a la AFH.

**Gráfico 6. Curva de concentración y curva de Lorenz por tipo de prestación**  
Año 2017

Indicador	AUH	AFH	AUH +AFH
Gini pre-gasto (1)	0,448	0,448	0,448
Gini post-gasto (2)	0,436	0,425	0,413
Reynolds-Smolensky (1- 2)	0,012	0,023	0,035
Cuasi-Gini (3)	-0,548	-0,337	-0,392
Kakwani (3-1)	-0,996	-0,785	-0,840



Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES

## 5. Incidencia distributiva del gasto en educación

### 5.1 Caracterización del gasto en educación

El desarrollo del cerebro de un niño o niña depende de los estímulos del entorno, en especial de la calidad de la atención y la interacción que reciban. La calidad de estas herramientas permitirá desarrollar habilidades cognitivas, lingüísticas, emocionales y sociales. Cada uno de estos aspectos es crucial para su bienestar como adultos: los programas de desarrollo de la primera infancia junto con índices más elevados de matriculación en la escuela primaria y un mayor rendimiento académico, más tarde incidirán en las oportunidades de empleo. Las experiencias alfabetizadoras facilitan la adquisición de conocimientos y habilidades de lenguaje generales, primero en la oralidad y que luego se capitalizan para aprender a leer, escribir y desplegar el pensamiento abstracto. Asimismo, el juego promueve el desarrollo cognitivo, la imaginación y la socialización (UNICEF, 2016). De aquí se desprende la importancia de la inversión pública en la provisión de servicios educativos de calidad con amplia cobertura territorial, que permitan un acceso igualitario de todos los niños y niñas.

En este sentido, para el año 2017, en Argentina el gasto en educación básica representó el 8% del gasto total y el 13% del gasto social, para el gasto consolidado entre Nación y las Provincias. Además, alcanza el 53% del gasto público social dirigido a la niñez y adolescencia, y el 30% de la inversión pública social dirigida a la primera infancia, para el mismo año. De aquí la importancia de analizar la focalización de dicho gasto y sus características distributivas en el ingreso de la población.

El sistema federal argentino se caracteriza por impartir al nivel nacional y al provincial distintas responsabilidades con respecto a la provisión de la educación pública y privada. Por un lado, la Nación tiene a cargo el financiamiento y la gestión de determinadas áreas como la educación superior, parte de la infraestructura escolar en todos los niveles y fondos salariales como el fondo nacional para el incentivo docente (FONID), el cual representa la transferencia más importante con fines educativos entre el nivel nacional y provincial. Por su parte, las provincias son las encargadas directas de la provisión de servicios de educación básica, en todos sus niveles y modalidades. Incluyendo tanto el financiamiento como la ejecución de todas las partidas necesarios para su funcionamiento.

**Con el objetivo de caracterizar brevemente algunos indicadores del sistema educativo argentino, en el Gráfico 7 se reporta la tasa neta de escolarización<sup>13</sup> según nivel educativo y nivel de ingresos (expresado en quintiles) y en el Gráfico 8**

---

<sup>13</sup> La tasa neta de escolarización es el porcentaje del total de población de un determinado grupo de edad que asiste un cierto nivel con la edad teórica correspondiente a ese nivel.

Gráfico 8 la participación de la educación pública y privada según nivel educativo y quintil de IPCF.

De los niños y niñas en edad de asistir al nivel de educación inicial, sólo el 54% de ellos lo hace para los hogares correspondientes al 20% más pobre, porcentaje que se incrementa en 20 puntos porcentuales para el quintil de mayores ingresos. Este resultado se encuentra, en parte, determinado por la baja oferta pública de jardines de infantes en determinadas zonas geográficas como así también por la falta de recursos necesarios para poder trasladar a los niños y niñas hasta dichos establecimientos<sup>14</sup>.

En el caso del nivel primario, la tasa neta de escolarización alcanza un 100% para cualquier nivel de ingreso de los hogares. Este fenómeno probablemente tenga una raíz histórica, teniendo en cuenta que la Ley de Educación Común n° 1.420 definió a la educación primaria como gratuita y obligatoria desde el año 1884.

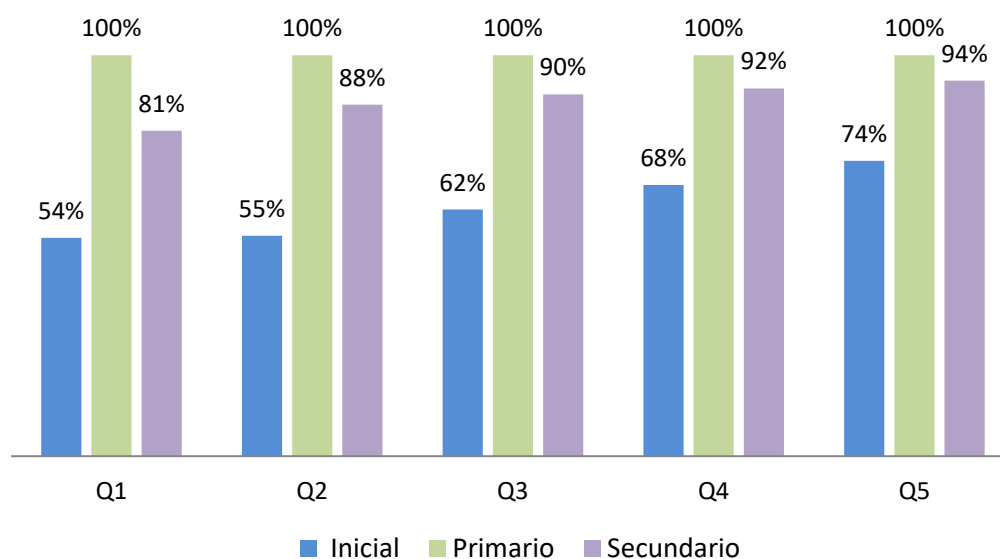
Con respecto al nivel secundario, todavía no se ha podido lograr la universalización de la asistencia como en el caso de la primaria, más allá del importante paso que se dio en este sentido con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.026 del año 2006, la cual estableció la obligatoriedad del nivel. Luego de un nivel primario prácticamente universal, las tasas de asistencia al secundario se reducen, y, en particular, la caída se profundiza en los estratos de menores ingresos. La tasa de asistencia del último quintil resulta ser 13 puntos porcentuales mayor que el 20% de las personas con menores ingresos.

---

<sup>14</sup> La situación difiere además de acuerdo a la edad: la tasa neta de escolarización en sala de 4 y en sala de 5 años alcanza el 85% y 91% respectivamente (recordar que la primera es obligatoria desde el año 2014 (Ley n° 27.045) y la segunda desde el año 1993 (Ley n° 24.195)).

Por su parte, la tasa neta de escolarización para la sala de 3 años, la cual no es obligatoria, se reduce al 44%. Además, el porcentaje de niños y niñas escolarizados/as del 20% más rico de la población es el doble que la del 20% más pobre, justamente donde la oferta pública de salas de tres años es más reducida.

**Gráfico 7. Tasa neta de escolarización según nivel educativo y quintil de ingresos**  
*Total país, año 2017. Educación pública y privada*



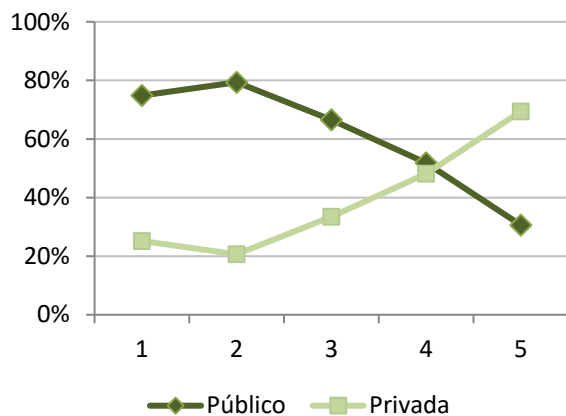
*Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE*

Respecto a la participación entre la gestión pública y privada de la educación en la matrícula por nivel educativo, vemos en todos los casos, el incremento de la segunda en detrimento de la primera a medida que nos movemos de los ingresos más bajos a los más altos. Se puede ver que el cruce entre los dos tipos de gestión educativa se produce en el cuarto quintil de ingreso para todos los niveles educativos.

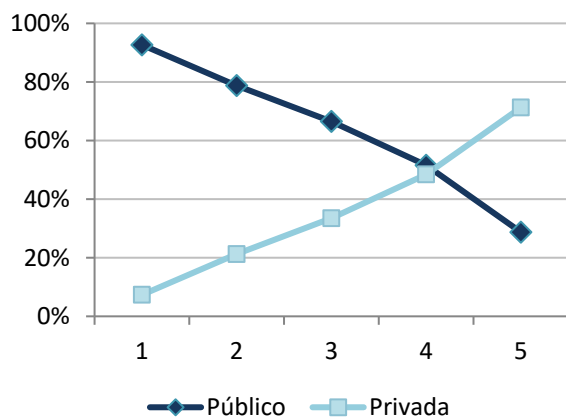
### Gráfico 8. Matrícula pública y privada según nivel educativo y quintil de ingresos

Año 2017

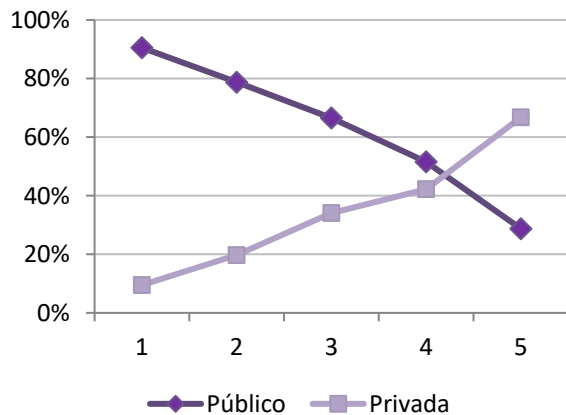
#### Nivel inicial



#### Nivel primario



#### Nivel secundario



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

## 5.2 Metodología

Los pasos metodológicos utilizados en el presente ejercicio fueron los siguientes:

- 1. Ordenamiento de la muestra según criterio establecido:** al igual que en el análisis del apartado anterior, el primer paso consistió en ordenar a los individuos según el ingreso per cápita familiar, de menor a mayor. Luego se distribuyeron en distintos grupos de igual tamaño, es decir, en cuantiles de ingreso definidos como puntos de la distribución en los cuales ésta queda dividida en partes exactamente iguales. Para este ejercicio utilizamos tanto deciles (10 intervalos), como quintiles (5 intervalos).
- 2. Identificación de beneficiarios en la EPH:** se identificó a aquellos niños, niñas y adolescentes que asisten a establecimientos educativos, según nivel educativo (inicial, primario o secundario) y tipo de gestión de la institución (pública o privada). Esta identificación se realizó de forma directa a través de una serie de preguntas establecidas en la Encuesta, lo que permitió analizar la cobertura efectiva del servicio.
- 3. Estimación del gasto per cápita en educación:** el dato del gasto público consolidado en educación se obtuvo de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). El universo de gasto considerado contempla:
  - el gasto ejecutado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación;
  - las partidas destinadas a la función educación ejecutadas por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y;
  - el gasto en educación ejecutado por los ministerios u organismos provinciales de educación, incluyendo el gasto en infraestructura escolar provincial.

Los datos utilizados corresponden a la etapa de registro del gasto de **devengado**.

Una vez identificado el gasto público total en educación por nivel educativo y tipo de gestión institucional, se determinó el gasto per cápita<sup>15</sup> definido como el cociente de dicho monto y la matrícula efectiva para cada una de las provincias en base al Relevamiento Anual del año 2017.

- 4. Imputación del beneficio a cada niño/a:** se realizó la imputación de los montos calculados en el paso anterior a cada uno de los individuos identificados en el paso 2, según su provincia de residencia, el nivel educativo que estén cursando y al tipo de establecimiento al que asisten.

---

<sup>15</sup> Seguir este procedimiento implica asumir que el costo de provisión del servicio de educación es indistinto entre todos los beneficiarios, a excepción de las diferencias regionales, en nuestro caso por provincia. Este supuesto, en primer lugar, no tiene en cuenta que los fondos que recibe cada establecimiento no responden necesariamente a la cantidad de alumnos que asisten y, en segundo lugar, ignora el hecho de que las transferencias al sector privado no son uniformes. En la práctica, la mayor parte de las escuelas de gestión privada recibe algún tipo de subvención estatal, con una proporción que incluso puede llegar al 100%. Al no contar con la información detallada, se supone que todos los alumnos "reciben" en promedio el mismo monto de acuerdo al nivel que se encuentran cursando. Además, la información disponible no permite dar cuenta de la posibilidad de que la calidad del servicio educativo varíe de acuerdo al grupo de ingreso al que pertenecen los estudiantes.



5. **Retracción del monto imputado y reordenamiento:** el ejercicio realizado consistió en tomar la distribución del ingreso inicial y sumarle las transferencias teóricas que implican el gasto público en educación, por lo que solamente se analiza el impacto directo de los programas. Esto implica dejar de considerar los posibles efectos de comportamiento que podrían surgir en el caso de que una familia deje de contar con el ahorro que le supone la provisión de educación por parte del Estado. Por lo tanto, este estudio supone que no existen cambios en el comportamiento de las familias ante un cambio en sus ingresos. De esta manera se obtiene el ordenamiento del menor al mayor ingreso de toda la población encuestada antes y después de percibir los montos teóricos del beneficio.

Si bien los niños, niñas y adolescentes son los receptores y beneficiarios directos del servicio de educación, se considera que el beneficio imputado a cada hogar es equivalente al ahorro que se genera por el hecho de no tener que afrontar el costo de provisión de la educación. Además, ese beneficio se distribuye de forma igualitaria al interior del hogar.

A continuación, en la Tabla 4, se presentan los montos anuales utilizados para el cálculo.

**Tabla 4. Monto individual anual del gasto público en educación, según provincia, nivel educativo y tipo de gestión**  
Año 2017, en \$ corrientes

Provincias	Educación pública				Educación privada			
	Inicial	Primaria	Secundaria	Promedio educación pública	Inicial	Primaria	Secundaria	Promedio educación privada
Buenos Aires	35.995	38.614	45.582	40.063	10.085	12.021	18.455	13.520
CABA	72.116	72.287	76.758	73.720	18.303	18.303	18.303	18.303
Catamarca	35.190	67.908	64.926	56.008	32.765	32.765	32.765	32.765
Chaco	34.390	42.743	59.237	45.457	22.836	25.606	30.021	26.154
Chubut	43.084	85.737	64.129	64.317	18.399	20.460	26.266	21.708
Córdoba	26.032	35.397	50.541	37.323	17.937	15.997	19.591	17.842
Corrientes	38.076	27.591	49.794	38.487	29.634	26.649	20.758	25.681
Entre Ríos	79.686	48.126	39.111	55.641	15.017	30.804	35.305	27.042
Formosa	33.074	44.696	43.931	40.567	18.887	18.887	18.887	18.887
Jujuy	39.936	39.936	51.469	43.780	11.710	11.710	11.710	11.710
La Pampa	84.833	84.833	76.877	82.181	39.029	39.029	39.029	39.029
La Rioja	25.900	47.236	62.642	45.259	17.705	17.705	17.705	17.705
Mendoza	27.519	27.519	64.669	39.902	15.822	15.822	15.822	15.822
Misiones	31.353	31.353	45.556	36.087	28.758	28.758	28.758	28.758
Neuquén	78.476	87.128	113.671	93.092	25.076	25.076	25.076	25.076
Río Negro	54.661	61.605	61.611	59.292	40.478	17.198	23.707	27.128
Salta	38.712	38.712	39.733	39.053	11.054	11.054	11.054	11.054
San Juan	40.332	40.332	43.597	41.420	23.767	23.767	23.767	23.767
San Luis	34.333	34.333	55.102	41.256	49.064	49.064	49.064	49.064
Santa Cruz	79.189	71.313	114.657	88.386	57.550	57.550	57.550	57.550
Santa Fe	49.506	49.506	49.822	49.612	23.429	31.342	35.597	30.123
Sgo. del Estero	33.978	33.978	33.978	33.978	22.820	22.820	22.820	22.820
T. del Fuego	116.725	116.725	111.827	115.093	38.469	38.469	38.469	38.469
Tucumán	16.158	38.500	41.744	32.134	11.631	11.631	11.631	11.631
<b>Promedio nacional</b>	<b>47.886</b>	<b>52.755</b>	<b>60.874</b>	<b>53.838</b>	<b>25.009</b>	<b>25.104</b>	<b>26.338</b>	<b>25.484</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

Por último, cabe remarcar que al igual que el estudio de la incidencia de la AUH y la AFH, aquí solo se analiza el impacto directo del gasto público en educación, sin tener en cuenta algún posible efecto en el comportamiento de las familias así como cualquier consideración de equilibrio general.

### 5.3 Resultados

En la presente sección se exponen los resultados obtenidos para el ejercicio de incidencia distributiva del gasto público en educación del sector público consolidado nación - provincias para el año 2017.

En la Tabla 5, se presenta la distribución del gasto total en educación según deciles del ingreso per cápita familiar y la participación de cada tipo de gestión institucional en cada uno de ellos. Como puede verse, el gasto disminuye a medida que el nivel de ingreso se incrementa, acumulando en los primeros cinco deciles el 71% del gasto total en educación. En otras palabras, el 50% más pobre de la población recibe más del 70% del gasto público educativo. Se obtiene además, en los resultados de las últimas tres columnas de la tabla, una participación del gasto en educación pública para el primer decil de ingresos del 97%. Este porcentaje, que se mantiene superior al 90% en los tres primeros deciles, disminuye a medida que se incrementa el nivel de ingresos llegando a un valor mínimo del 53% para el 10% más rico. Las transferencias del gasto público destinadas a financiar la educación privada aumentan su participación con el incremento del nivel de ingresos, llegando a un máximo del 47% en el decil 10. Esta información permite concluir que aún en los ingresos más altos, el gasto destinado a la educación pública supera a aquel que tiene por objetivo financiar la educación privada.

**Tabla 5. Distribución del gasto total en educación por decil de ingreso y participación de cada tipo de gestión**

*Año 2017, estructura porcentual vertical y horizontal*

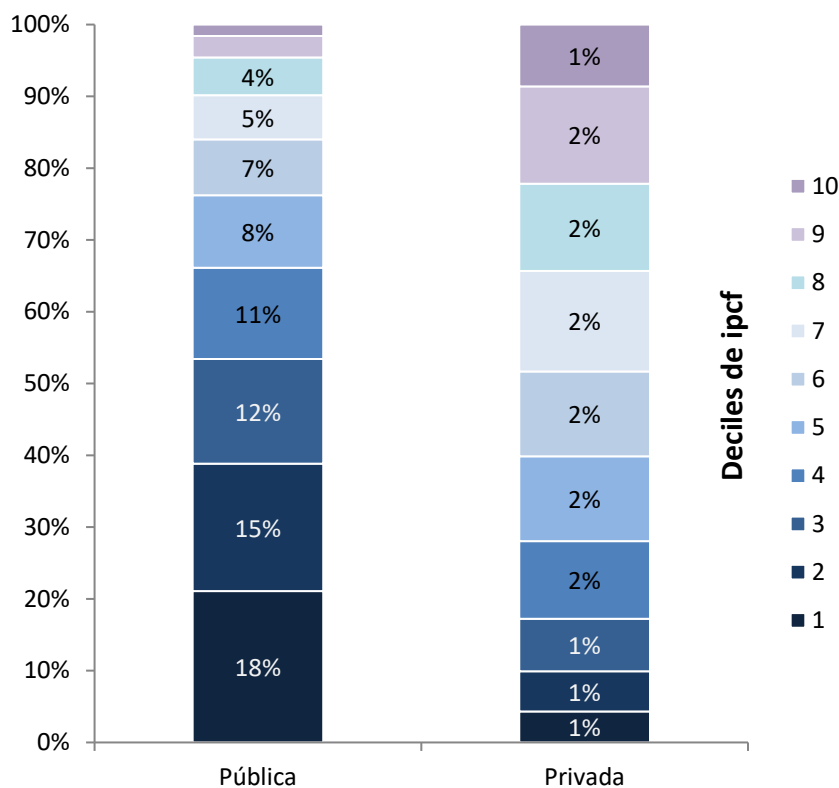
Decil de ingreso	Participación por decil	Participación por tipo de gestión y decil		
		Pública (1)	Privada (2)	(1)+(2)
1	18%	97%	3%	100%
2	16%	96%	4%	100%
3	14%	92%	8%	100%
4	12%	89%	11%	100%
5	10%	85%	15%	100%
6	8%	83%	17%	100%
7	7%	78%	22%	100%
8	6%	74%	26%	100%
9	5%	60%	40%	100%
10	3%	53%	47%	100%
<b>Total</b>	<b>100%</b>			

*Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE*

Otra forma de presentar estos resultados es a través de un diagrama como el expuesto en el Gráfico 9. Allí puede verse cómo la incidencia del gasto destinado a financiar la educación en instituciones públicas disminuye a medida que se incrementa el ingreso, obteniendo el decil de menores ingresos el 18% de dicho gasto. En el caso de la educación privada, el gasto público presenta una participación prácticamente estable entre deciles de ingreso con valores entre el 1% y el 2%.

### Gráfico 9. Participación del gasto en educación por decil de ingresos y según gestión educativa

Año 2017, estructura porcentual



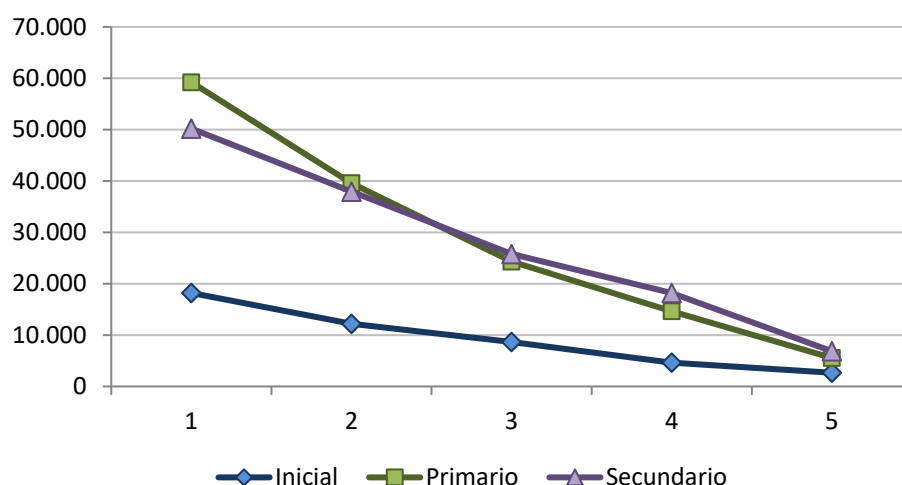
Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

Esta información permite concluir, a priori, una primera diferencia en el comportamiento distributivo del gasto. En el caso de la educación pública, es clara su característica progresiva debido a una caída en su participación a medida que el ingreso aumenta, mientras que para el gasto en educación privada, obtenemos un resultados menos concluyente en cuanto su progresividad.

Con el fin de enriquecer estos resultados se presentan a continuación los valores obtenidos para el gasto público expresado en millones de pesos corrientes según el nivel educativo al que asisten niños y niñas menores de 18 años.

Como puede verse en el Gráfico 10, el gasto en educación pública disminuye entre el quintil 1 y el quintil 5 para todos los niveles educativos, lo que expone su característica progresiva. Sin embargo, cabe destacar ciertos puntos a considerar: i) la pendiente de las curvas es distinta entre niveles, presentando valores más altos para el nivel primario y secundario en relación al nivel inicial; ii) si bien la matrícula del nivel secundario es mucho más baja que la de la escuela primaria (con tasas netas de escolarización del 100%), vemos que los montos ejecutados entre estos niveles es similar (las curvas se rozan y cortan entre sí), esto se debe a que el monto individual por alumno/a en el nivel secundario es mayor que en el nivel primario (ver Gráfico 21 en el Anexo del documento).

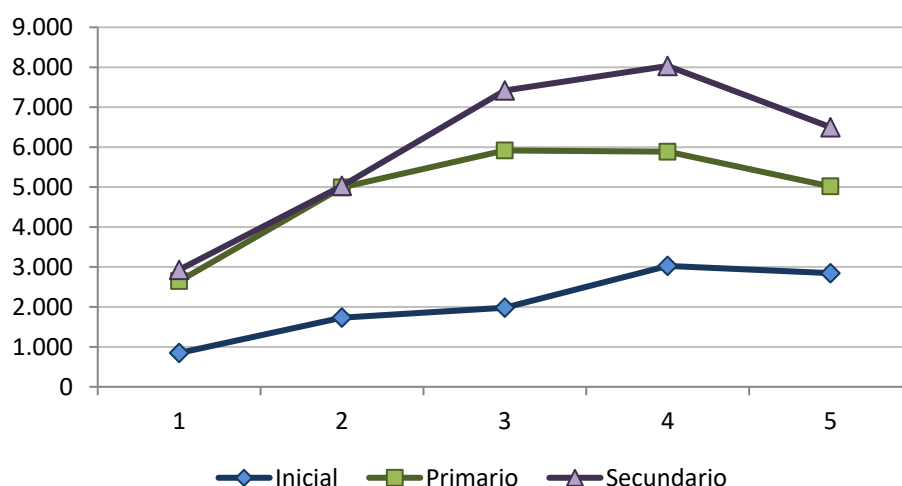
**Gráfico 10. Gasto en educación pública según decil de ingreso y nivel educativo**  
Año 2017, en millones de pesos corrientes



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

En el caso del gasto público destinado a financiar la educación privada en función de los quintiles de ingreso, se obtuvo para todos los niveles una curva con forma de U invertida (menos marcada para el nivel inicial). Este resultado implica que el gasto en educación privada no es progresivo, si no que beneficia a los hogares de ingreso medio-alto, incluidos en los quintiles 3 y 4 de la distribución del IPCF. Además, la pendiente negativa de la curva para el último quintil puede explicarse por la disminución de la participación de las instituciones privadas con financiamiento público en el total de establecimiento educativos privados.

**Gráfico 11. Gasto en educación privada según quintil de ingreso y nivel educativo**  
Año 2017, en millones de pesos corrientes



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

A continuación se presentan los resultados obtenidos para los indicadores elaborados con el fin de analizar la incidencia distributiva del gasto público en educación que fueron definidos en la

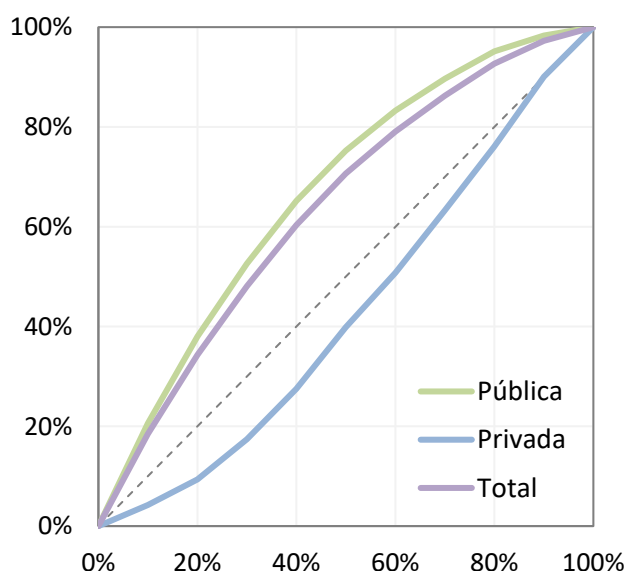
sección anterior acerca del efecto en la distribución del ingreso de la asignación universal por hijo y la asignación familiar por hijo e hijo discapacitado.

En primer lugar, el Gráfico 12 presenta la curva de concentración y los indicadores distributivos del gasto educativo del año 2017, según el tipo de gestión y para todos los niveles educativos. Si bien tanto para la educación pública como para la educación privada el coeficiente de Gini presenta una caída en su medición de la distribución del ingreso antes y después del gasto ejecutado, dicha magnitud es mucho mayor para en el caso del servicio educativo público.

La posición por encima de la LPI para la curva de concentración de la educación pública indica que es una transferencia de carácter “pro-pobre”, mientras que la posición por debajo de la LPI para la educación privada indica que este gasto se caracteriza por ser “pro-rico”. Cuando se consideran ambos gastos en conjunto, el gasto total resulta ser “pro-pobre”.

**Gráfico 12. Curva de concentración e indicadores distributivos según gestión educativa Año 2017, todos los niveles**

Indicador	Pública	Privada	Total
Gini pre-gasto (1)	0,423	0,423	0,423
Gini post-gasto (2)	0,367	0,419	0,364
Reynolds-Smolensky (1- 2)	0,055	0,003	0,059
Cuasi-Gini (3)	-0,327	0,126	-0,258
Kakwani (3-1)	-0,750	-0,297	-0,680



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

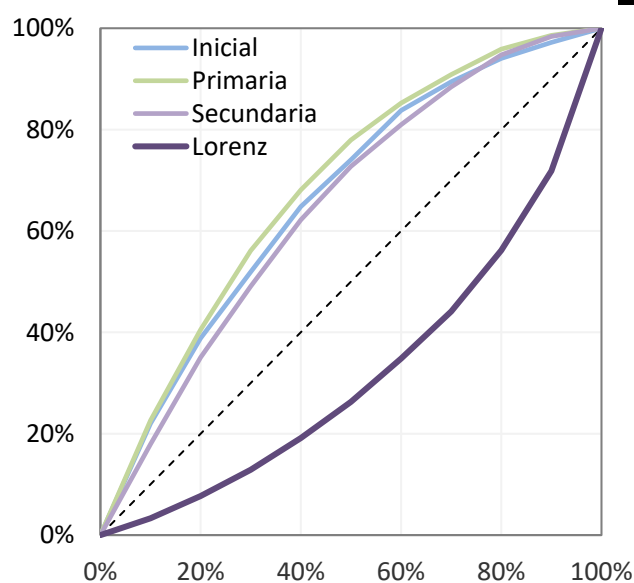
De la misma manera, en el Gráfico 13 se presentan los resultados de la incidencia distributiva del gasto público total en educación para el año 2017, pero según el nivel educativo. En este



caso, la curva de concentración se encuentra siempre por encima de la recta de 45°, evidenciando que el gasto público en los tres niveles se caracteriza por ser “pro-pobre”.

El coeficiente de Gini medido antes y después de ejecutado el gasto educativo presenta una caída para todos los niveles y el índice de Kakwani tiene signo negativo en los tres casos. Ambos resultados permiten concluir que el gasto en nivel inicial, primario y secundario es progresivo, es decir, que su participación en el ingreso cae a medida que el ingreso aumenta.

**Gráfico 13. Curva de concentración e indicadores distributivos según nivel educativo Año 2017, educación pública**

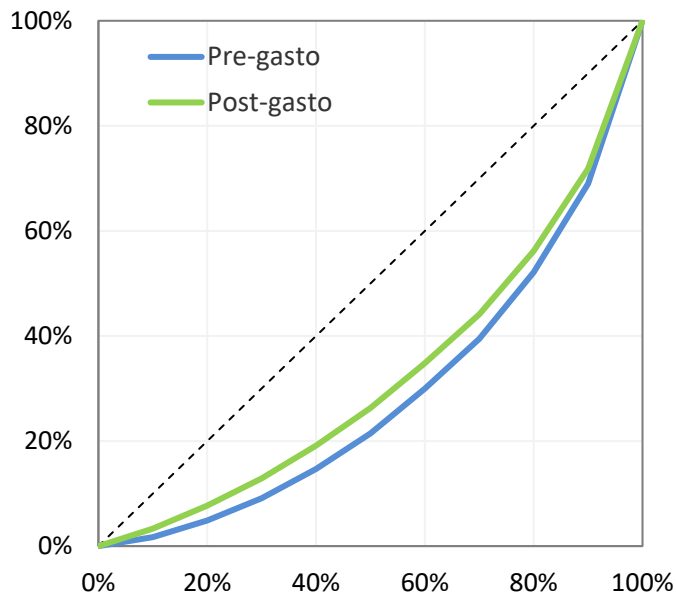


Indicador	Inicial	Primaria	Secund.
Gini pre-gasto (1)	0,423	0,423	0,423
Gini post-gasto (2)	0,416	0,399	0,396
Reynolds-Smolensky (1- 2)	0,007	0,024	0,026
Cuasi-Gini (3)	-0,321	-0,382	-0,312
Kakwani (3-1)	-0,744	-0,804	-0,735

Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

Por último, en el Gráfico 14, se observa como la curva de Lorenz medida a partir del ingreso sin transferencia educativa y luego contabilizando el gasto educativo, se desplaza de derecha a izquierda, disminuyendo su distancia con la LPI. Este resultado nuevamente confirma que el gasto público destinado a financiar la educación de niños y niñas menores de 18 años es progresivo.

**Gráfico 14. Curva de Lorenz antes y después del gasto en educación**  
*Año 2017, educación pública y privada*



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

## Bibliografía

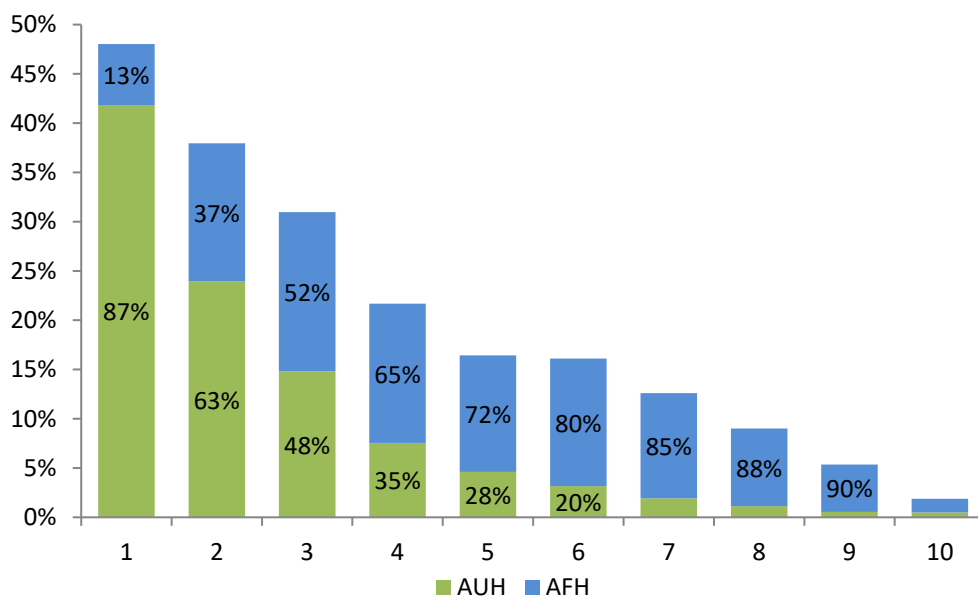
- ANSES. (2017). *Boletín mensual de Asignación Universal por Hijo para Protección Social*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), A. M. (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*.
- Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa Escudero, W. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones*.
- Lustig, N. (2017). *El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)*.
- Ministerio de Trabajo, E. y. (2017). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*.
- ONU. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- SIPI. (2018). *Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina*.
- UNESCO-OEI-SITEAL. (2010). *Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina*.
- UNICEF. (2012). *Crecer juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*.
- UNICEF. (2015). *La inversión en primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región*.
- UNICEF. (2016). *Primera infancia 2016-2020. Para cada niño, el mejor comienzo*.
- Gasparini, Leonardo, Damian Bonari, y Adriana Fassio (1998). *El impacto distributivo del gasto público en Educación en Mendoza. Anales de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza*.
- Guardarucci, Isidro, Jorge Puig y Leandro Salinardi (2012). *Incidencia del gasto público en educación: nueva evidencia para la Provincia de Buenos Aires en base a la Encuesta Anual De Hogares, CEDLAS, Working Papers, Universidad Nacional de La Plata*.
- Garriga Pablo y Leandro Salinardi (2014). *Gasto público en educación en la argentina: ¿qué tan (in) eficientes son las provincias? Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Misiones*.

## 6. Anexos

### 6.1 Anexo de incidencia distributiva de políticas de transferencias monetarias

#### Gráfico 15. Porcentaje de hogares beneficiarios de AUH y AFH, según decil de ingresos

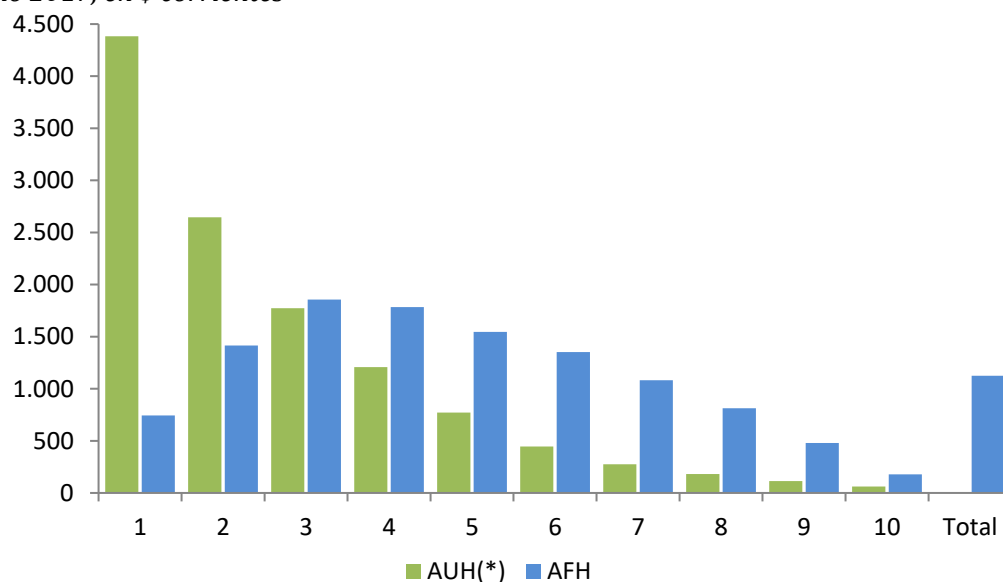
Año 2017, estructura porcentual vertical



Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES

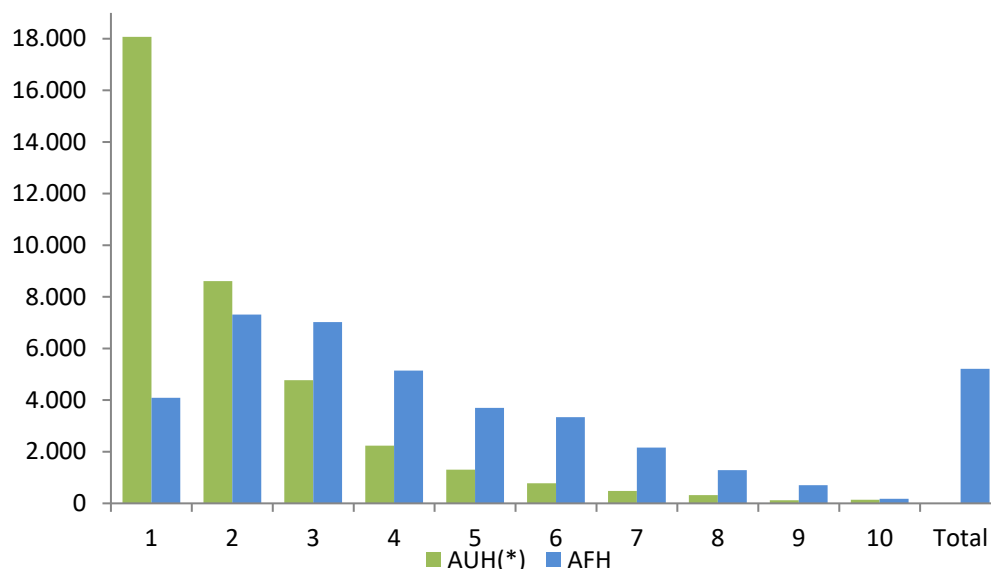
#### Gráfico 16. Monto individual anual según la población de cada decil de ingresos

Año 2017, en \$ corrientes



Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES.

**Gráfico 17. Monto por hogar anual por hogares del decil, según deciles de ingreso**  
Año 2017, en \$ corrientes



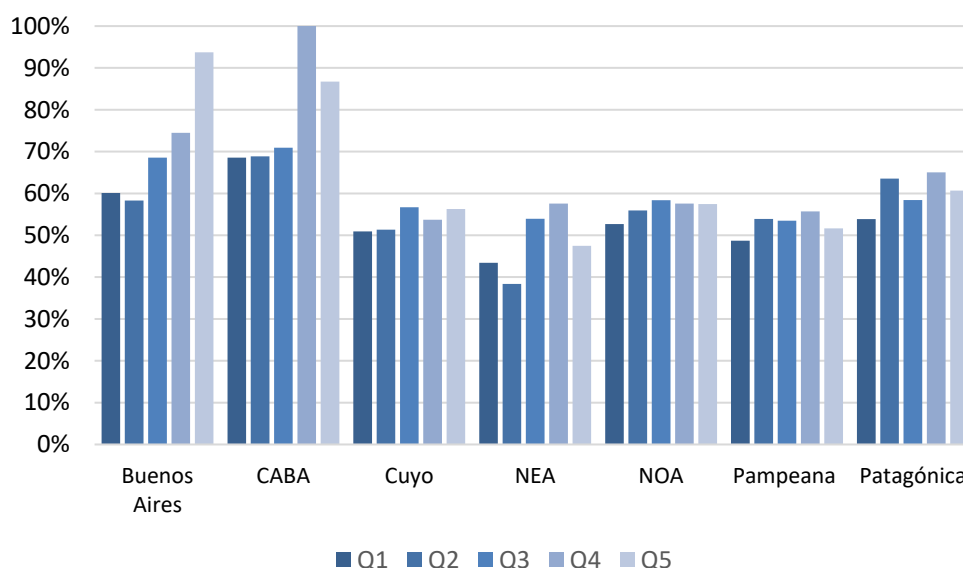
Fuente: elaboración propia en base a EPH y ANSES.

(\* )Los montos liquidados de AUH corresponden al 90% de la obligación mensual, dado que se supuso que la mitad de los receptores de AUH no presentan los certificados para recibir el 20% restante

## 6.2 Anexo de incidencia distributiva de gasto en educación

**Gráfico 18. Tasa de escolarización nivel inicial según región geográfica y quintil de ingresos.**

Año 2017, educación pública y privada

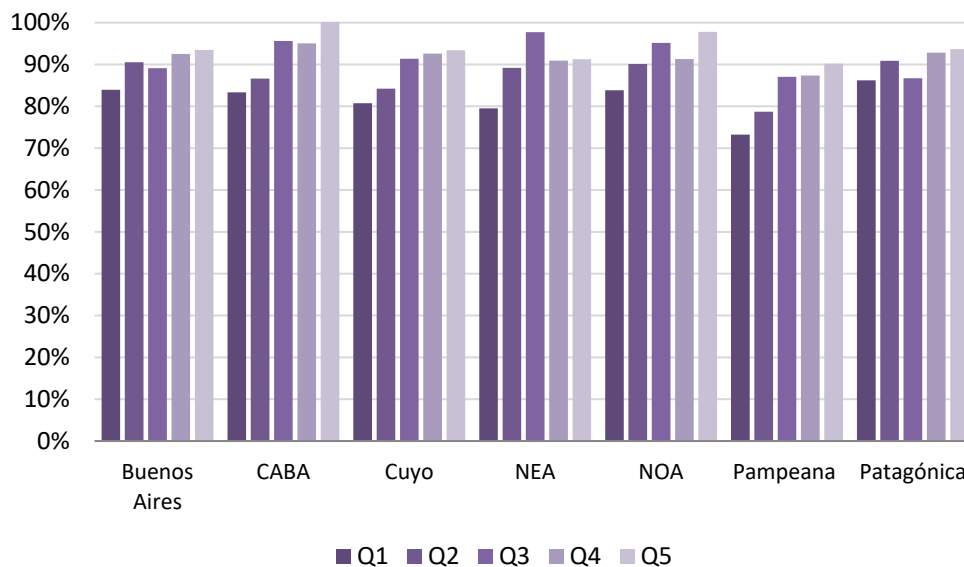


Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE



### Gráfico 19. Tasa de escolarización nivel secundario según región geográfica y quintil de ingresos.

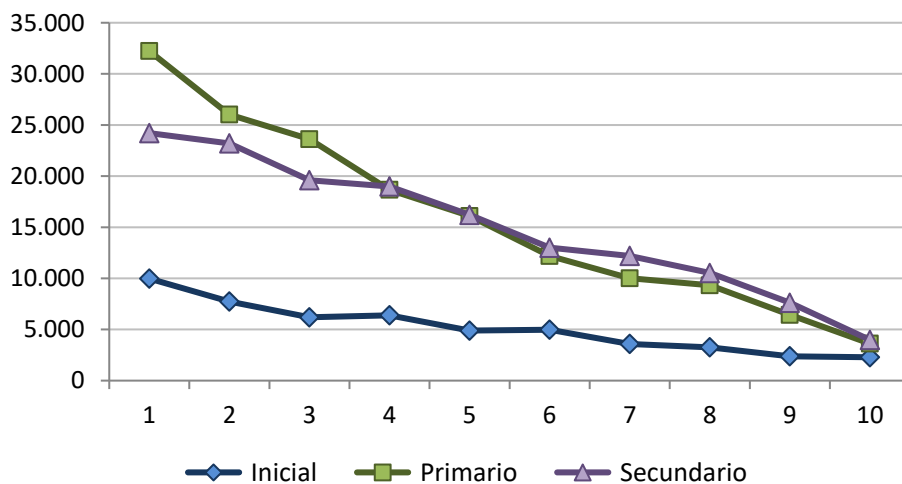
Año 2017, educación pública y privada



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

### Gráfico 20. Gasto en educación pública y privada según decil de ingreso y nivel educativo

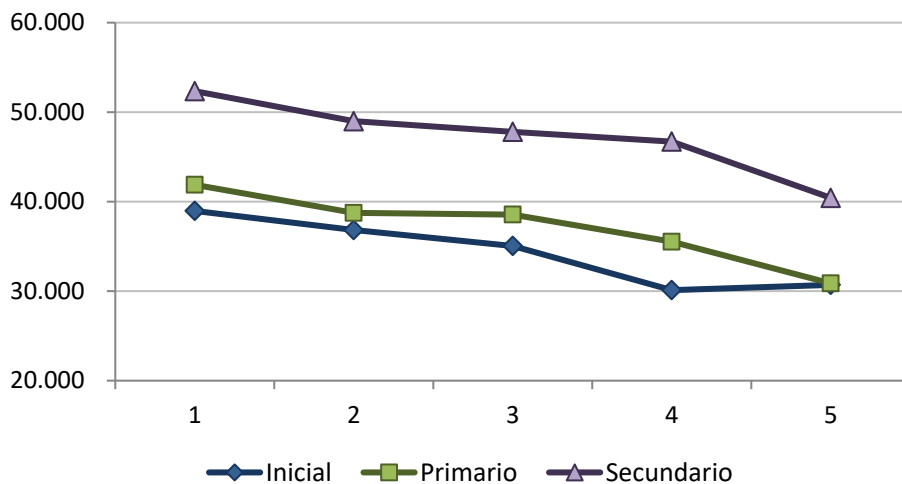
Año 2017, en millones de pesos corrientes



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

### Gráfico 21. Gasto anual por alumno escolarizado, educación pública y privada Según quintil de ingreso

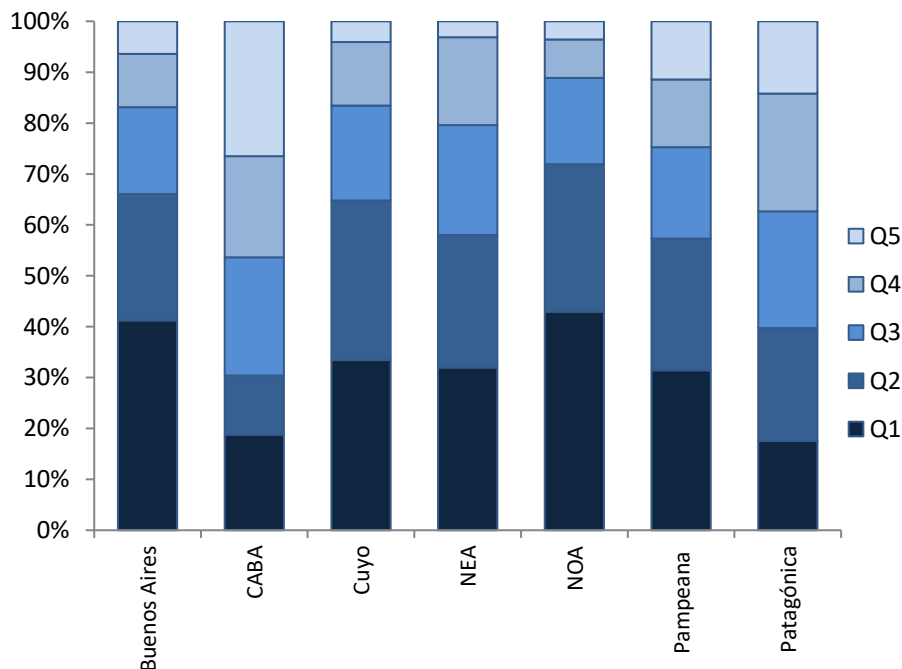
Año 2017, en pesos corrientes



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

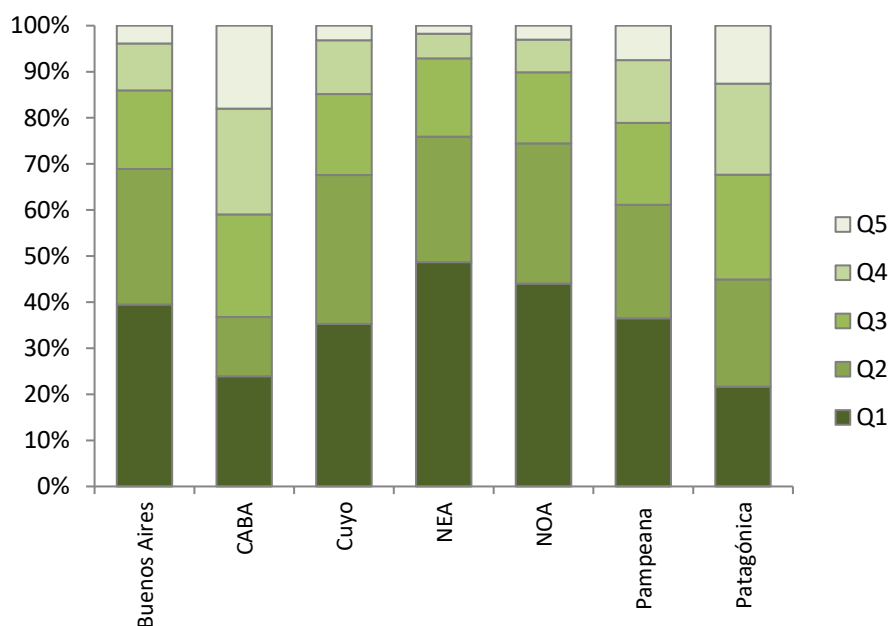
### Gráfico 22. Gasto público en nivel inicial en educación pública y privada según quintil de ingresos y región geográfica

Año 2017, estructura porcentual vertical



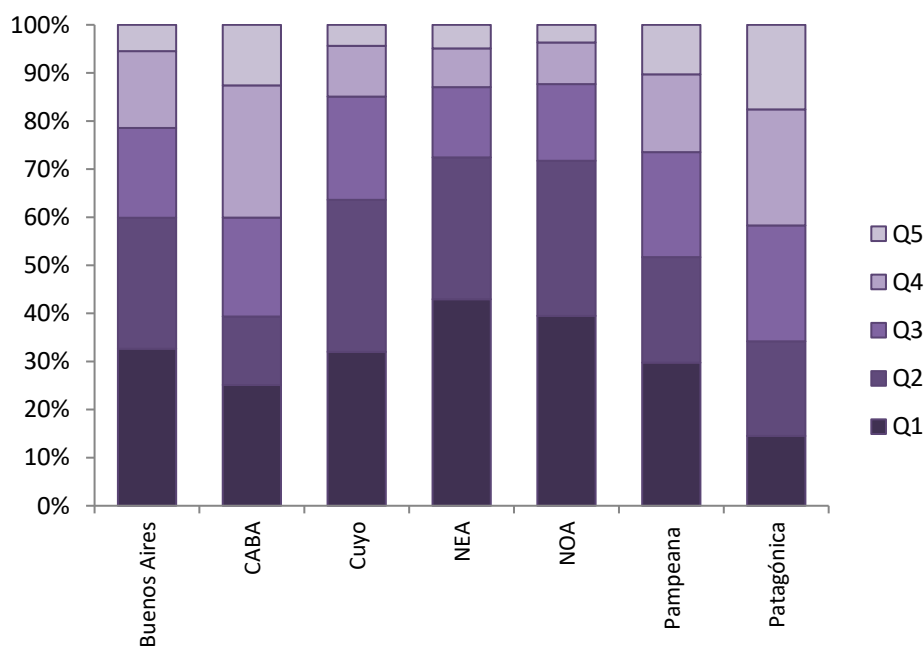
Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

**Gráfico 23. Gasto público en nivel primario en educación pública y privada según quintil de ingresos y región geográfica**  
Año 2017, estructura porcentual vertical



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

**Gráfico 24. Gasto público en nivel secundario en educación pública y privada según quintil de ingresos y región geográfica**  
Año 2017, estructura porcentual vertical



Fuente: elaboración propia en base a EPH y CGECSE

### 6.3 Nota técnica: re ponderación de la Encuesta Permanente de Hogares

La Encuesta Permanente de Hogares<sup>16</sup> (EPH) cubre 31 aglomerados urbanos a nivel nacional (de los cuales 9 son de más de 500.000 habitantes<sup>17</sup>).

Según se desprende de la *Tabla 1*, las proyecciones de población<sup>18</sup> indican que la población total estimada del año 2018 fue de 44,5 millones de personas. Tomando como período de referencia el primer semestre de dicho año, la población ponderada que cubrió la EPH alcanzó aproximadamente 27,7 millones de habitantes; es decir, un 62% de la población total o, lo que es lo mismo, la población proyectada resultó ser un 60% mayor que la población cubierta por la EPH.

Es por esto que, para “expandir” la muestra de la EPH de forma que tenga cobertura nacional total, una solución lógica sería multiplicar por 1,6 los ponderadores de la muestra. Sin embargo, al hacer esto se estaría suponiendo que cada aglomerado o región presenta el mismo nivel de sub-representación que el total de la muestra.

Hacer esto implicaría suponer, por ejemplo, que la población proyectada de Santa Cruz (aglomerado Río Gallegos) supera en un 60% a la cubierta por la EPH cuando en realidad lo hace en un 96%. Por lo tanto, si se implementara la mencionada solución, la población pasaría de aproximadamente 117.000 a 187.000 habitantes cuando en realidad la población proyectada para el año 2018 fue de 347.000, manteniendo el problema de sub-representación a nivel provincial.

Por otro lado, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se observa que se encuentra casi totalmente representada por la EPH. En ese caso, expandir su población en un 60% la llevaría a tener 1.600.000 habitantes más que lo proyectado, resultando así en una sobre representación de sus habitantes en el total nacional y, lo que es más sensible para el análisis, de las características de su población.

Por esta razón, la solución que se propone consiste en re ponderar la muestra de tal forma que cada provincia alcance una cantidad de habitantes similar a la proyectada por el INDEC, coincidiendo así tanto el total nacional como el total por provincia<sup>19</sup>. Además, de esta forma, cada provincia obtiene la misma representación en el total poblacional que en el caso de la población proyectada. En la tabla que sigue se presentan los coeficientes de reponderación propuestos.

<sup>16</sup> INDEC. Sitio web: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos-1>

<sup>17</sup> Gran Buenos Aires (incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); Gran Mendoza; Gran Tucumán – Tafí Viejo; Salta; Gran Córdoba; Gran La Plata; Gran Rosario; Gran Santa Fe; Mar del Plata

<sup>18</sup> INDEC en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Sitio web: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-85>

<sup>19</sup> El análisis solo tiene en cuenta a la población urbana debido a que la EPH no cubre a la población rural, la cual según datos censales alcanza aproximadamente al 9% de la población total

Provincia	Proyección INDEC (1)		EPH (2)		Coeficiente de re ponderación (3) = (1) / (2)	EPH proyectada por coeficiente (4) = (2) * (3)	
	Población	%	Población	%		Población	%
Buenos Aires	17.196.396	38,6%	14.076.463	50,7%	1,222	17.196.396	38,6%
Catamarca	408.152	0,9%	218.136	0,8%	1,871	408.152	0,9%
Chaco	1.180.477	2,7%	387.261	1,4%	3,048	1.180.477	2,7%
Chubut	598.380	1,3%	365.089	1,3%	1,639	598.380	1,3%
CABA	3.068.043	6,9%	2.941.350	10,6%	1,043	3.068.043	6,9%
Córdoba	3.683.937	8,3%	1.717.820	6,2%	2,145	3.683.937	8,3%
Corrientes	1.101.084	2,5%	373.680	1,3%	2,947	1.101.084	2,5%
Entre Ríos	1.360.443	3,1%	330.827	1,2%	4,112	1.360.443	3,1%
Formosa	595.129	1,3%	247.253	0,9%	2,407	595.129	1,3%
Jujuy	753.891	1,7%	340.152	1,2%	2,216	753.891	1,7%
La Pampa	352.378	0,8%	125.267	0,5%	2,813	352.378	0,8%
La Rioja	383.220	0,9%	209.017	0,8%	1,833	383.220	0,9%
Mendoza	1.949.293	4,4%	946.639	3,4%	2,059	1.949.293	4,4%
Misiones	1.233.177	2,8%	362.129	1,3%	3,405	1.233.177	2,8%
Neuquén	646.784	1,5%	299.123	1,1%	2,162	646.784	1,5%
Rio Negro	728.403	1,6%	90.897	0,3%	8,013	728.403	1,6%
Salta	1.388.532	3,1%	620.225	2,2%	2,239	1.388.532	3,1%
San Juan	764.464	1,7%	505.896	1,8%	1,511	764.464	1,7%
San Luis	495.629	1,1%	228.703	0,8%	2,167	495.629	1,1%
Santa Cruz	347.593	0,8%	117.382	0,4%	2,961	347.593	0,8%
Santa Fe	3.481.514	7,8%	1.828.556	6,6%	1,904	3.481.514	7,8%
Sgo. del Estero	958.251	2,2%	385.973	1,4%	2,483	958.251	2,2%
T. del Fuego	164.944	0,4%	156.820	0,6%	1,052	164.944	0,4%
Tucumán	1.654.388	3,7%	888.218	3,2%	1,863	1.654.388	3,7%
<b>Total</b>	<b>44.494.502</b>	<b>100%</b>	<b>27.762.876</b>	<b>100%</b>	<b>1,603</b>	<b>44.494.502</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

### 6.4 Nota técnica: estructura académica de nivel primario y secundario según provincia en base a la Ley de Educación Nacional

Tabla 6. Relación entre nivel y año de estudio según normativa

Equivalencias	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
<b>Ley Federal de Educación</b>	<b>EGB 1 y 2</b> (de 1° a 6° año)					<b>EGB 3</b> (de 7° a 9° año)			<b>Polimodal</b> (de 1° a 3°/4° año)				
<b>LEN 26.206 Opción 6 - 6</b>	<b>Primaria</b> (de 1° a 6° año)					<b>Secundaria</b> (de 1° a 6°/7° año)							
<b>LEN 26.206 Opción 7 - 5</b>	<b>Primaria</b> (de 1° a 7° año)						<b>Secundaria</b> (de 1° a 5°/6° año)						

