

“La Asignación Universal por Hijo analizada desde el ciclo de las políticas públicas”

Autor: Lic. Jorge Nicolás VALLE

Grupo temático: N° 3 Políticas sociales, laborales y de seguridad social.

Pertenencia institucional: Instituto de Trabajo y Producción. Secretaría de Desarrollo Institucional. UNCUYO.

Correo: jnicolasvalle@hotmail.com

Resumen El presente trabajo surge con la intención de efectuar un análisis desde el ciclo de las políticas públicas de una de las políticas sociales más emblemáticas del actual Gobierno Nacional como es la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH).

La misma fue creada en el año 2009 a través del Decreto N° 1602/09, quedando su implementación en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), siendo su objetivo central la atención de la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares no amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 para los trabajadores formales.

El anuncio de la medida suscitó un fuerte debate entre actores políticos, sociales y la opinión pública en general. Los principales puntos de desacuerdo giraron en torno a la forma de la toma de decisión, reprochándose el lanzamiento de la medida vía Decreto lo que constituía una decisión inesperada y unilateral; también a la definición del universo de beneficiarios, afirmándose la necesidad de universalizar la prestación. Sin embargo, la focalización propuesta por el gobierno presentaría errores de exclusión; y a la fuente de financiamiento del plan a partir de fondos de la ANSES.

A casi cuatro años de su creación entendemos que resulta importante reflexionar sobre el contexto en el que la medida surgió y especialmente sobre los impactos de la misma. Para ello nos valdremos del enfoque de políticas públicas concentrándonos en la mirada cíclica (Problema, Formulación, Implementación, Evaluación).

El interrogante que nos guía se pregunta ¿Qué tipo de impactos ha generado la AUH en la población beneficiaria?

Iniciaremos exponiendo sobre la teoría de la política pública y social, posteriormente nos enfocaremos en el contexto económico, político y social en que surge la AUH, procediendo posteriormente a su análisis, concluyendo con los principales impactos de la medida.

Se trabajará con información cuali-cuantitativa proveniente de fuentes secundarias, realizándose análisis documental y estadístico, exploración de distintos documentos, normativas y demás material disponible sobre la temática elegida.



Introducción

El Sistema de Protección Social (SPS) de Argentina (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010) engloba todas las intervenciones de entes públicos y privados que intentan aliviar a hogares e individuos de la carga de riesgos y necesidades. Cuenta con diferentes planes entre los que se destaca la **Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social**.

Sobre la misma nos enfocaremos en el presente trabajo, para lo cual iniciaremos efectuando una breve conceptualización sobre políticas públicas y especialmente sociales, refiriéndonos también a su evolución reciente; para luego analizar – valiéndonos del proceso de las políticas públicas- la gestión de la AUH y finalizar con los retos que la misma presenta.

En el caso de las fuentes de datos y procedimientos de recolección, se trabajó con información cuali-cuantitativa proveniente de secundarias, efectuándose un análisis documental y estadístico, explorando los distintos documentos, normativas y demás material disponible sobre la temática elegida.

1. Las políticas sociales como subconjunto de las políticas públicas

Previo a adentrarnos en la conceptualización que proponemos, resultará interesante -a efectos introductorios- hacer referencia al hecho de que en los años '70 lo estatal se asociaba fuertemente a lo público, razón por la cual se comenzó a hablar de **políticas públicas** y no de políticas estatales. Estas políticas suponían acciones de intervención estatal con objeto de enfrentar problemas de estado público, siendo evidente una toma de posición del Estado ante la agenda gubernamental. (Repetto: 2013)

Similar conceptualización nos ofrece Bullock (1986) cuando plantea que las políticas suponen cursos de acción o patrones de actividad; así como también un conjunto de decisiones tendientes a alcanzar una meta, expresando la existencia de actividad estatal frente a una problemática en particular. Es importante mencionar, adicionalmente, que la política supone un proceso y como tal no sólo involucra la decisión de promulgar una ley sino también las acciones subsecuentes de implementación y aplicación.

Este proceso consta de diferentes etapas que presentaremos brevemente a continuación:

- 1) **Formación del problema:** Un problema supone “una necesidad humana, privación o insatisfacción, identificada por los interesados o por otras personas, para la que se busca un alivio.” El hecho de que un problema se vuelva público depende del número de personas que lo perciben como tal, requiriendo atención del gobierno, lo que conduce a la situación de por qué algunos asuntos atraen la atención y otros no. (Bullock: 1986)

- 2) **Agenda de la política:** Los problemas que reciben una atención seria por parte de quienes hacen la política componen la agenda de la misma.
- 3) **Formulación y adopción de la política:** La **formulación** involucra el desarrollo de cursos de acción propuestos, pertinentes y aceptables, para manejar los problemas públicos. Ella no da como resultado necesariamente la **adopción** de una ley, orden o regla de algún tipo. Las formulaciones exitosas deben tratar con el problema de seleccionar cursos de acción que realmente puedan ser adoptados.
- 4) **Implementación:** Una vez que ha terminado la etapa de adopción, la ley, regulación u orden puede llamarse política pública. De todas maneras, el contenido y el efecto de la política puede cambiar enormemente durante la etapa de implementación. La etapa administrativa o de implementación del proceso es muy importante, ya que sin su aplicación la política no tiene efecto.
- 5) **Evaluación:** Se intenta determinar si la política ha funcionado o no.

Un requisito de gran importancia para poder contar con mejores políticas es la **capacidad estatal**, la cual supone la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hilderbrand y Grindle: 1997); así como también la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social. (Repetto: 2003) Es importante destacar que la capacidad estatal no es homogénea ya que varía de sector en sector y también en el tiempo. En tanto que su construcción es de largo plazo y la destrucción de corto.

Para avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal se requiere aunar dos subtipos de capacidades:

- 1) **Capacidad administrativa:** Eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos. Algunas áreas donde pueden detectarse problemas de carácter técnico-burocrático son: 1) organización interna y asignación de funciones dentro del esquema operativo; 2) falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros; 3) políticas de personal y sistema de premios y castigos; 4) insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas.
- 2) **Capacidad política:** Capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos. (Repetto: 2003)

Gobiernos más abiertos a reconocer la importancia de aumentar las capacidades estatales tienen por delante la tarea de promover mejores relaciones intergubernamentales, así como virtuosas intervenciones intersectoriales. Es así que coordinar constituye un proceso técnico y político, y tanto los mejores instrumentos

establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político habrán de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados.

La dificultad de lograr esta conjunción virtuosa explica los problemas de coordinación que afectan a las políticas sociales en cualquier tiempo y lugar, pero más en contextos de baja calidad institucional. Es necesario avanzar en la **coordinación pro-integralidad**, proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales (Repetto: 2005).

Como un subconjunto de las políticas públicas, sin límites precisos, aparecen las **políticas sociales**, que de acuerdo a Fleury (1999) pueden ser conceptualizadas de diferentes maneras:

- 1) **Finalística**, colocándose el énfasis en el deber ser, o las finalidades que debería cumplir. (Política social como el “esfuerzo sistemático para reducir las desigualdades entre los hombres”);
- 2) **Sectorial**, al ubicarse el foco en las decisiones, estrategias e instrumentos que se orientan al cumplimiento de determinadas metas en los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social.
- 3) **Operacional**, enfatizando en los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines. Así la política supone la toma de decisiones para enfrentar un problema identificado como prioritario, como también el conjunto de medidas, de carácter institucional e instrumental para alcanzar el fin propuesto.
- 4) **Valores compartidos**, al existir un principio de justicia como parte de una construcción social.

Para Titmuss: “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto...Se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos...La parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar y la política de vivienda. También se referirá a ella como un sistema redistribuidor de ingresos, incorporando de este modo a la política fiscal, a la de empleo o ingresos.

1.1 Tres áreas fundamentales de política social:

- 1) **Políticas sociales universales**, sectores de educación (niveles básicos) y salud (atención primaria);



2) **Políticas de seguridad social**, limitando su cobertura a individuos (y su grupo familiar) que formen parte de la fuerza laboral formalmente organizada y se financian por asegurados, empleadores y Estado;

3) **Políticas frente a la pobreza**, en América Latina tuvo una triple manifestación histórica: la beneficencia, la asistencia pública y programas focalizados.

Un modo diferente pero complementario de interpretar las políticas sociales es por medio del concepto de **protección social**, el cual engloba un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate: el capital humano, los riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de la pobreza, el vínculo entre lo económico y lo social. Y lo hace enfatizando una perspectiva de derechos.

2. Desarrollo de la política social en América Latina y en Argentina.

En lo referente al desarrollo de la política social en América Latina, podríamos diferenciar dos etapas. La **primera**, comprendida entre los inicios del siglo XX y finales de los años '70, como etapa de formación de políticas, años en los que en los países de mayor desarrollo de la región (Argentina y Uruguay) el modelo sustitutivo de importaciones se articuló con un sistema de protección social de pretensión universal estratificado. (Filgueira y otros: 2006) Ello se tradujo en modelos de protección de tipo corporativo, que incorporaron fragmentadamente a los distintos grupos sociales, tendiendo a estratificar el menú de servicios y la calidad de los mismos: las corporaciones más poderosas en términos de inserción en los mercados laborales recibieron más y mejores prestaciones.

En esta etapa el panorama fue diferente para los países de menor desarrollo relativo, siendo sus modelos de política social excluyentes. Si bien la educación pudo tener un carácter algo más universal, aunque fuera con servicios de poca calidad, llegó parcialmente a grupos sociales que no participaban de los mercados laborales formales.

La **segunda** etapa se inició con el modelo aperturista y neoliberal, momentos en los que el esquema de política social complementó pero también deshizo parte de la orientación pasada, siendo subsidiario de un régimen de acumulación que privilegió al mercado como asignador de recursos y que promovió políticas sociales compensatorias y transitorias para los desplazados. Así fue que la protección social desde el mercado, terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracterizaba a nuestros países. (Filgueira y otros: 2006)

En lo referente a nuestro país, debemos decir que durante la primera mitad del siglo XX fuimos pioneros en la región en el desarrollo de políticas sociales. En este contexto se inscribieron las primeras iniciativas y realizaciones en materia de **previsión social**, siendo beneficiarios de jubilaciones y pensiones los sectores corporativos –a las que hemos hecho referencia- tales como: *militares, altos escalafones de la administración pública y maestros* (Dinatale: 2004).

Con la crisis del '30 -que impactó fuertemente en nuestro país vía caída de las exportaciones, dificultades de financiamiento y, especialmente, caída del empleo, se

producirá la pérdida de legitimidad de las ideas liberales, tomando el Estado mayor intervención en la economía. Para Sidicaro (2004) se empezará a ver con claridad una suerte de cooptación de las clases populares por parte del Estado, dando lugar a la compra de votos, y al reparto de favores en pos del apoyo electoral; presentando las políticas sociales cierto sesgo *clientelar*.

Bajo el **gobierno peronista** se producirá una gran expansión del aparato estatal, a través del uso del crédito y del consumo público, de la regulación del comercio

exterior, de la política fiscal, junto con la proliferación de los entes reguladores estatales y empresas públicas. En este sentido se establecieron *redes sociales consolidadas*, irrumpiendo en esta etapa la idea de un Estado que brindaba *derechos universales en torno a la salud, la educación y el trabajo*. (Dinatale: 2004)

Entre 1955 y 1976, la alta inestabilidad política generada por sectores que competían de manera no cooperativa por porciones de tutela estatal, llevará a una serie de críticas dirigidas al Estado de Bienestar, producto de su: excesiva *burocratización*; *monopolización de la oferta* y creciente *tensión financiera* –por existir demandas en aumento- sumado a la imposibilidad de contar con recursos provenientes de la recaudación impositiva. (Minujín: 1993). Asimismo estas tensiones formarán parte de un proceso más complejo de cuestionamiento a los Estados de Bienestar a nivel mundial, en el marco de la crisis del petróleo del '73.

De este modo comenzará a predominar las ideas en pos de la descentralización de la capacidad asistencial del sector público nacional, las políticas de desregulación estatal y de apertura en materia económica, momentos en los que los indicadores de **pobreza** de la población comenzarán a crecer. Bajo este esquema, comenzará a consolidarse la “teoría del derrame” –propia del herramental neoclásico- que pregonaba un uso eficiente de los factores productivos así como también la ausencia de intervención estatal -a menos que se garantizara la seguridad jurídica-, y la necesidad de aplicar políticas macroeconómicas favorables al mercado (“*market friendly*”).

Las reformas de los '80 y '90 ayudaron a conformar un escenario en el cual, en situaciones de crecimiento económico relativamente alto, se registraron tendencias a la diferenciación de las condiciones de vida que derivaron en fuertes aumentos de la desigualdad. Al mismo tiempo, en situaciones de recesión o de crecimiento restringido, hubo un fuerte empeoramiento de las condiciones de vida. (Repetto: 2013)

Es posible diferenciar tres elementos clave de las reformas de política social de estas últimas décadas:

- 1) **La desestatización** que implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y ONG) y conllevó una pérdida sistémica de la capacidad estatal para regular a los actores del mercado.
- 2) **La descentralización** que reformuló el papel a ocupar por cada nivel de gobierno, con un creciente protagonismo del nivel subnacional, así como mayor papel de los municipios.

3) La focalización, entendida como la concentración de los recursos en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada.

El resultado global del proceso de reforma implicó una fragmentación de derechos sociales desde una ciudadanía plena (nunca alcanzada del todo), hacia una perspectiva en la cual ciertos sectores con carencias tuvieron titularidades coyunturales, condicionadas a la continuidad de dichas carencias (Andrenacci y Repetto: 2006).

A finales de los '90, con nuestro país en plena recesión, se producirá una fuerte fuga de capitales, se incrementará el déficit fiscal y el endeudamiento externo, y la implantación del “corralito”, generará serias tensiones sociales que terminaron con el gobierno de la ALIANZA (Ferrer: 2005). Tras su salida del poder, y la sucesión de tres presidentes en menos de diez días, la Asamblea General Legislativa designó a Eduardo Duhalde, quien decidió *devaluar la moneda*, hecho que tuvo un inmediato impacto negativo en los salarios reales y en el incremento del costo de vida-, que llevó a que en el primer semestre de 2002 Argentina tocase fondo, con una pobreza superior al 50% e indigencia mayor al 25%. (Dinatale: 2004) Además, la “*pesificación*” *asimétrica de créditos y deudas* contribuyó a alimentar cambios profundos en la distribución de ingresos y de riqueza; evidenciando la experiencia argentina que “las crisis van colocando nuevos pisos de referencia para la tolerancia social de la desigualdad” (Lo Vuolo, 2006)

En las elecciones del 2003 resultó electo Presidente Néstor Kirchner luego de obtener el 22% de los votos, debiendo recurrir a estrategias como la transversalidad, y luego la concertación en pos de legitimarse y de acumular poder. El paso de una escasa legitimidad de origen con la que, a una gran legitimidad de ejercicio se deberá no sólo a las innovaciones políticas realizadas (Valle: 2008), sino también a los logros obtenidos en materia económica y social, los cuales fueron siempre atribuidos al “*Modelo Kirchnerista*”.

Dicho modelo, se sustentaba en un *tipo de cambio competitivo*, *retenciones* a las exportaciones y creciente *gasto público* con el objeto de estimular el *consumo*, buscando contribuir al crecimiento de nuestra economía. (Fernández: 2006) Además, los *superávits gemelos (comercial y fiscal)* favorecieron los intentos por dejar definitivamente atrás los ciclos de stop-go. (Lo Vuolo: 2006) Este modelo permitió generar crecimiento económico sostenido y de los ingresos por exportaciones, así como también reducir los indicadores de pobreza, indigencia y desempleo. (Fernández: 2006) Sin embargo, a partir del 2007 la inflación comenzó a presionar fuertemente sobre las posibilidades de brindar una mejor calidad de vida a los argentinos, mostrando una de las primeras limitaciones del mismo.

3. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

Iniciaremos refiriéndonos al contexto y problemáticas que dieron origen a la AUH. En las elecciones legislativas del año 2009, el Oficialismo (Kirchnerismo), apenas pudo alcanzar a superar por un 1% a nivel nacional a la fuerza que ocupó el segundo lugar, siendo que en 2007 había logrado triunfar en las elecciones alcanzando el 45% de los votos, ahora sufría una reducción del orden del 20% en su cuo-

electoral. A ello debió añadirse el hecho de que perdió en los grandes distritos del país. A partir de ese resultado, entendedor de lo que ocurría, el oficialismo impulsó una serie de medidas legislativas a una inusual velocidad aprovechando una mayoría parlamentaria que fenecía. (Fernández: 2010)

Otro aspecto que pesó en aquel entonces, al decir de uno de los principales funcionarios del Gobierno Nacional fue la crisis económico-financiera de 2008, la cual dejó sentir sus efectos sobre la economía doméstica, siendo los mayores perjudicados en estos casos los sectores más vulnerables. Para atender tal situación, el

gobierno argentino dispuso la creación de una herramienta innovadora. (Abal Medina:2011)

Asimismo, es necesario destacar que por aquel entonces existía un contexto en el que la necesidad de luchar contra la pobreza por ingreso cobró un rol preponderante en el debate público. Si bien existían otras iniciativas para combatir los efectos de la pobreza por ingresos con transferencias condicionadas, se hacía presente la necesidad de una iniciativa más amplia que alcanzase a los sectores más vulnerables de la sociedad. Al respecto, debemos decir que en 2009, existían tres principales programas de transferencias condicionadas (PTC) dirigidos a las poblaciones de bajos ingresos: el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Estos programas estaban en transición y se preveía la disolución del PJJHD, cuyos beneficiarios pasarían (según su condición de empleabilidad) a alguno de los otros dos programas. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

Se argumentaba que no alcanzaban a los sectores más vulnerables de la sociedad argentina, existiendo asimismo un debate acerca de la suficiencia de los beneficios prestados por los tres PTC. El PJJHD brindaba una prestación de \$150, el Programa Familias, brindaba una base de \$ 155, a la cual se le sumaban \$30 por cada hijo, hasta un máximo de \$305; mientras que el SCyE otorgaba a sus beneficiarios una transferencia por \$ 225 durante los primeros 18 meses, y luego \$200 por los 6 meses siguientes. Así, por ejemplo, para mayo de 2009, el beneficio que recibía una familia tipo por el beneficio del PJJHD representaba un 30% de la canasta básica total, la prestación del Familias un 49% y la del SCyE, un 51%. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

3.1 La AUH (Formulación e Implementación)

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Asignación o AUH) fue creada el 30 de octubre de 2009, a través del Decreto N° 1602/09 incorporándose al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714, como su tercer pilar. Fue implementada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Los principales puntos de desacuerdo giraron en torno a la forma de la toma de decisión, a la definición del universo de beneficiarios y a la fuente de financiamiento del plan. En cuanto al aspecto institucional, se reprochó el hecho de que la política haya



sido lanzada por Decreto. La medida del gobierno no se inscribió en los debates que estaban teniendo lugar en el Congreso y respondió, en cambio, a una decisión inesperada y unilateral. En relación a la definición de los sujetos de derecho, se afirmó la necesidad de universalizar la prestación. La focalización propuesta por el gobierno presentaría errores de exclusión relacionados con las empleadas domésticas y ciertos grupos de trabajadores informales. Por último, la elección de financiar la política a partir de fondos de la ANSES fue reprendida manifestándose que no garantizaría su sustentabilidad fiscal a lo largo del tiempo, a la vez que desequilibraría el financiamiento del sistema previsional. Las alternativas de financiamiento discutidas fueron la renta financiera, el impuesto a las ganancias, al juego y a la herencia. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

3.1.1 Beneficiarios

Los sujetos del derecho establecido por la Asignación Universal son los niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico³⁸, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

| AUH en Argentina: sus características más relevantes | | |
|--|-------------------------------|-------------------|
| ¿Por qué el foco en los Niños? | | |
| Total de Menores de 18 años | | 12.400.000 |
| Concepto | | Menores |
| Empleados Registrados | Sueldos Registrados < \$4.800 | 5.200.000 |
| | Sueldos Registrados > \$4.800 | 800.000 |
| | Subtotal | 6.000.000 |
| Planes Sociales | Plan Jefas y Jefes | 636.447 |
| | Plan Familias | 1.965.143 |
| | Pensión 7 hijos | 1.038.441 |
| | Pensión Discapacidad | 95.703 |
| Subtotal | | 3.735.734 |
| Total Menores Cubiertos | | 9.735.734 |
| Total Menores No Cubiertos | | 2.664.266 |

Fuente: Extraído de (Agis: 2010)

En la Resolución de ANSeS 393/09 de Reglamentación del Decreto N° 1602/09, se explicita que se entiende por grupo familiar al niño, adolescente y/o persona discapacitada que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen

al mismo a su cargo (uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley 24.714, modificatorias y complementarias) (art. N° 1). Cuando se trata de grupos familiares integrados por más de 5 niños/as, adolescentes o discapacitados, la Asignación es abonada considerando en primer término a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope de cargas familiares permitidas. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

Asimismo, la totalidad de los niños, adolescentes y/o discapacitados que conforman el grupo familiar deberán cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación

y escolaridad exigidos (art. 9). Sin embargo, se aclara que la existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cualquiera fuese el motivo, no impedirá el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo (art. 3). (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

También se aclara que para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud (art. 5).

Quedan excluidos, de este modo, los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. Aunque frecuentemente esto resulte difícil de determinar, en la normativa no se establecen mecanismos para ello más allá de la Declaración Jurada incluida en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (como se detalla más adelante).

Algunas incompatibilidades que se detallan son las siguientes:

Están excluidos de la percepción del beneficio de la AUH, además de los trabajadores formales en relación de dependencia, los trabajadores que se encuentran en el mercado informal percibiendo más de \$1.500 y los trabajadores autónomos, quienes perciben el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias (art. N° 9, Decreto N° 1602/09). En la página web de ANSES se aclara que esto incluye jubilaciones, pensiones, planes sociales, asignaciones familiares formales y la prestación por desempleo. Los controles para verificar la compatibilidad, se realizan al nivel del grupo familiar y no del solicitante. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

Sin embargo, los beneficiarios del “Programa Familias por la Inclusión Social” otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social y los beneficiarios del “Programa Jefes



de Hogar” y del “Programa de Empleo Comunitario” del MTEySS, pasaron directamente a cobrar la Asignación Universal a través del mismo medio de pago por el que percibían los referidos planes (art. 25, Decreto 1.245/09), rescindiendo del beneficio anterior.

3.1.2 Sistemas de información

La operativa y la liquidación de la Asignación Universal se realiza conforme a la información registrada en las bases de datos de la ANSeS, que es complementada con la información que se recibe a través de los convenios firmados con Provincias, Municipios y Organismos Públicos. Concretamente, para el inicio de la implementación de la AUH, se utilizó la base de datos de la ANSES, complementada, por un lado, con los padrones de beneficiario del Programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados, del Programa de Empleo Comunitario (PEC) y del Programa Familias por la Inclusión

Social, y, por otro lado, con los padrones de empleados públicos remitidos por los Gobiernos Provinciales. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

Además, se consideraron los informes sociales que los profesionales del Ministerio de Desarrollo Social generaron, a los efectos y en las condiciones que oportunamente acuerden ANSES y dicho Ministerio (art N° 6, Resolución 393/2009). La información disponible en las bases de datos de ANSES puede ser consultada por los beneficiarios, a través de la página de internet de ANSES o por mensajes de texto, mediante la introducción de su Clave Única de Identificación Laboral (CUIL). (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

En lo referente a la gestión de la información con las provincias y municipios, la Resolución 137/2009 presentó un procedimiento para la transferencia y registro de información de datos relativos a activos, pasivos, planes sociales provinciales y municipales correspondientes a las provincias que hayan suscripto el convenio de cooperación respectivo. La información se actualiza mensualmente, del 1° al 5 de cada mes, mediante el Sistema Integrado de Transferencia, Almacenamiento y Control de Información (SITACI). A través de este Sistema, los Municipios remiten la información a la Provincia, para que la misma reúna dicha información y la envíe vía SITACI a la ANSES, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 137/2009 de la Gerencia de Diseño de Normas y Procesos. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

En cada registro elaborado por la Provincia y que luego circula por todo el circuito, se incluye información sobre el titular y el beneficio: CUIL, tipo de documento, número de documento, apellido y nombres, fecha de nacimiento, sexo, provincia de origen, nombre del programa, período liquidado, monto mensual percibido, reserva.

Es importante destacar también que en lo referente a la implementación, ANSES debió celebrar convenios de colaboración con Provincias, los cuales presentaron dos puntos centrales. Por un lado, las provincias debían comprometerse a desarticular y dar de baja los programas que resultasen incompatibles con la Asignación. Por el otro, las provincias se comprometerían a remitir sus bases de datos a ANSES.



A partir de la firma de los convenios, el rol de las Provincias y Municipios pasó a ser pasivo en la implementación de la AUH, ya que la transferencia de las prestaciones se realizó directamente desde ANSES a los beneficiarios.

3.1.3 Recursos presupuestarios

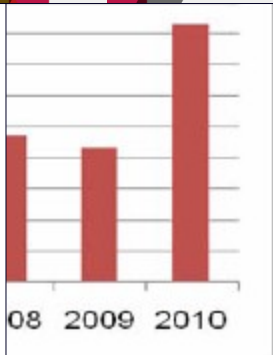
En el Decreto 1.602/09 se establece que la Asignación Universal se financiará con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto 897/07 y modificatorios. La Ley 24.241 se refiere a la creación y caracterización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y fue promulgada el 13 de octubre de 1993. En su artículo 18, se establece que las prestaciones del régimen previsional público serán financiadas exclusivamente con los siguientes recursos:
 - a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público;
 - b) Las contribuciones a cargo de los empleadores;
 - c) La totalidad de los aportes de los trabajadores autónomos;
 - d) La recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio;
 - e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto;
 - f) Intereses, multas y recargos;
 - g) Rentas provenientes de inversiones;
 - h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público.

De este modo, a través de la introducción de la referencia al artículo 18 de la Ley 24.241, se permite la financiación de las prestaciones de la Asignación Universal mediante una multiplicidad amplia de canales.

Para 2010, el primer año completo de ejecución de la AUH se previó una erogación presupuestaria total de \$7.053 millones de pesos, esperando alcanzar la cantidad de 4.000.000 de niños beneficiarios (Agis, Cañete y Panigo, 2010). En el siguiente gráfico observaremos que el presupuesto de la AUH es mayor al de los tres PTC previos, aún tomados en conjuntos.





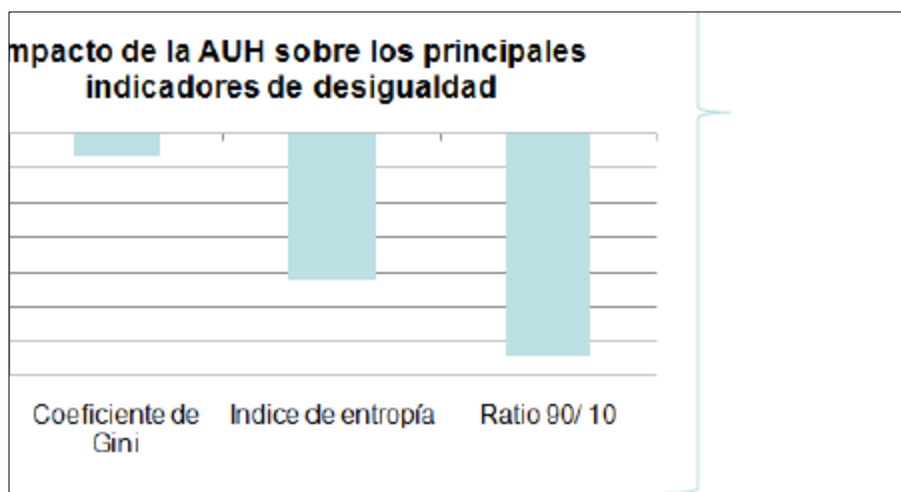
resupuesto nacional, sitio de consulta al ciudadano, cuentas de ir

Fuente: Extraído de (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

3.1.4 Principales logros y dificultades en la gestión del programa (Evaluación)

Entre los principales logros en la gestión de la Asignación Universal por Hijo se encuentra indudablemente la rapidez con la cual se ejecutó y la cantidad de beneficiarios a la que cubrió. El alcance territorial de ANSES, sumado a sus capacidades de gestión y de atención, fueron claramente un factor clave en este sentido. En los primeros meses de implementación de la Asignación, se re-organizaron varios de los procesos administrativos de ANSES para extender los horarios de atención y permitir la realización de los trámites de inscripción por vía telefónica o por internet, lo cual permitió que en un mes se incorporen los más de 3 millones de beneficiarios. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

Asimismo y de acuerdo a los trabajos de Agis, Cañete y Panigo (2010) es posible advertir una reducción de la desigualdad en un 32%, siendo más fuerte la caída de la desigualdad en el NEA Argentino (40%) y menor en la Patagonia (16%).



Fuente: Estrella, L. (Agis, 2010)

Asimismo, y de acuerdo a los citados investigadores, la pobreza se reduce un 50% promedio y la indigencia un 60%. Es importante mencionar también que al tomar como referencia canastas con valores más elevados que surgen del promedio de los IPC provinciales, el impacto de la AUH sobre la pobreza se reduce, en tanto que si bien sobre la indigencia también lo hace, éste es mucho menos significativo.

Sin embargo, aún quedan desafíos. Un reto crucial se centra en la incorporación de las poblaciones más excluidas de la Argentina, que frecuentemente no cuentan con la información ni la documentación necesaria para poder acceder a prestaciones tales como la AUH. Por otra parte, algunos actores resaltan la tensión que se produce en el sistema educativo frente a la (re)incorporación, debido a la falta de infraestructura necesaria. Es necesario señalar que parece haber disenso sobre este punto ya que otros actores señalan que el nivel de escolarización previo a la implementación de la AUH no dejaba espacio para grandes aumentos en la matrícula (especialmente de primaria), y que los pocos grupos que no estaban completamente escolarizados no se explicaban por falta de acceso al sistema educativo sino por su costo de oportunidad. (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

En suma, se requieren evaluaciones comprehensivas y rigurosas acerca del impacto de la AUH sobre el sistema educativo. Asimismo, es necesario señalar su impacto en términos de la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la Argentina. Si bien los estudios existentes al momento de elaboración de este trabajo no realizan evaluaciones de impacto rigurosas, es imposible negar la incidencia de la Asignación tanto en términos de cobertura como de suficiencia, así como otras externalidades (como por ejemplo, su efecto multiplicador en la demanda). (Díaz Langou, Potenza Dal Maseto y Fortezza: 2010)

Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2011): “La Asignación Universal por Hijo en la Argentina: un nuevo paso hacia la inclusión social”. En KLIKSBURG, Bernardo Comp. (): “América Latina frente a la crisis. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- AGIS, Emmanuel; CAÑETE, Carlos; y PANIGO, Demian (2010): “Asignación Universal por Hijo: resultados preliminares”. CEIL-Piette Conicet.
- AGIS, Emanuel (2010): “Asignación Universal por Hijo: Resultados preliminares y algunas reflexiones”. Desayuno Instituto de Economía Aplicada (INSECAP-UCES).
- ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián (2006) “Un camino para reducir desigualdad y construir ciudadanía”, en Molina, C.G. (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, BID/Planeta, Washington, D.C.



- BULLOCK III, Charles y otros (1986): “La política interior de los Estados Unidos”. Gernika. México.
- DÍAZ LANGOU, Gala; POTENZA DAL MASETTO, Fernanda y FORTEZZA, Paula (2010): Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. Documento de Trabajo N° 45 CIPPEC. Buenos Aires. Argentina.
- DINATALE, Martín (2004): “El festival de la pobreza: El uso político de planes sociales en Argentina”. Ediciones La Crujía. Buenos Aires. Argentina.
- FERNÁNDEZ, Alberto (2010): “Pensado y escrito: Reflexiones del presente argentino y dilemas de una sociedad fragmentada”. Ediciones B. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2006): “Políticas Económicas en Latinoamérica”. Universidad de Columbia. Revista de la COPPAL. Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (2004): La Economía Argentina: desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica 3ra edición. Buenos Aires.
- FILGUEIRA, Fernando; MOLINA, Carlos Gerardo; PAPADÓPULOS, Jorge Papadópulos; y TOBAR, Federico Tobar (2006) “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, BID/Planeta, Washington, D.C.
- FLEURY, Sonia (2000): “Políticas sociales y ciudadanía”, Notas de Clase, INDES, Washington DC.
- HILDERBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee (1997) “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”, en GRINDLE, Merilee (ed.) Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries, Boston, Harvard University Press. En REPETTO, Fabián (2003): “Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- LO VUOLO, Rubén (2006): Los límites del análisis del comportamiento virtuoso de los agregados macroeconómicos. CIEPP. Buenos Aires.
- MINUJÍN, Alberto (1993): “Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en Argentina de fin de siglo”. Unicef / Losada. Buenos Aires.
- REPETTO, Fabián (2003): “Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.



- -----(2010) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- -----(2013): Extraído del Módulo Teoría de la Política Social, Maestría en Política y Planificación Social. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCUYO.
- SIDICARO, Ricardo. Entrevistado en DINATALE, Martín (2004): “El festival de la pobreza: El uso político de planes sociales en Argentina”. Ediciones La Crujía. Buenos Aires. Argentina.
- VALLE, Jorge (2007): “Análisis de las convocatorias efectuadas por el Gobierno Nacional a la Plaza del Sí y al Anfiteatro Frank Romero Day” en Cueto, Walter (2010): *Transversalidad y concertación en el sistema de partidos de Mendoza: una innovación por ensayo y error*. Universidad Nacional de Rosario.

