

# Asignación Universal por Hijo

Ciclo de conferencias organizado por la *Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS*, la *Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC*, con el auspicio de *UNICEF Argentina* y la colaboración de la *Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA*



**Asignación Universal por Hijo**

Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA.

**Asociación Argentina de Políticas Sociales**

Av. de Mayo 1437 · 4º G · C1085ABE  
CABA · República Argentina  
Correo electrónico: info@aaps.org.ar

Comité organizador de las jornadas: **Agosto Gabriela , Blaistein Nora, Lo Vuolo Rubén y Waisgrais Sebastián**

Coordinación editorial: **Lucía Martelotte**

Arte de tapa y diseño editorial: **Docke · Consultora en diseño y comunicación**

*Las fotografías utilizadas en esta publicación fueron donadas por la Asociación Civil Observatorio Social.*

Asignación universal por hijo: ciclo de conferencias / Aldo Neri ... [et.al.] - 1a ed. -

Buenos Aires : AAPS, 2010.  
93 p. ; 30x20 cm.

ISBN 978-987-21646-4-5

1. Políticas Públicas. 2. I. Neri, Aldo  
CDD 320.6

ISBN: 978-987-21646-4-5

Impreso por Contartese Gráfica · Av Vieytes 1709 – CABA · República Argentina  
Octubre de 2010.

*El material incluido en esta publicación puede ser reproducido total o parcialmente, ya sea con medios mecánicos o electrónicos, siempre que se cite la fuente y el autor del mismo.*

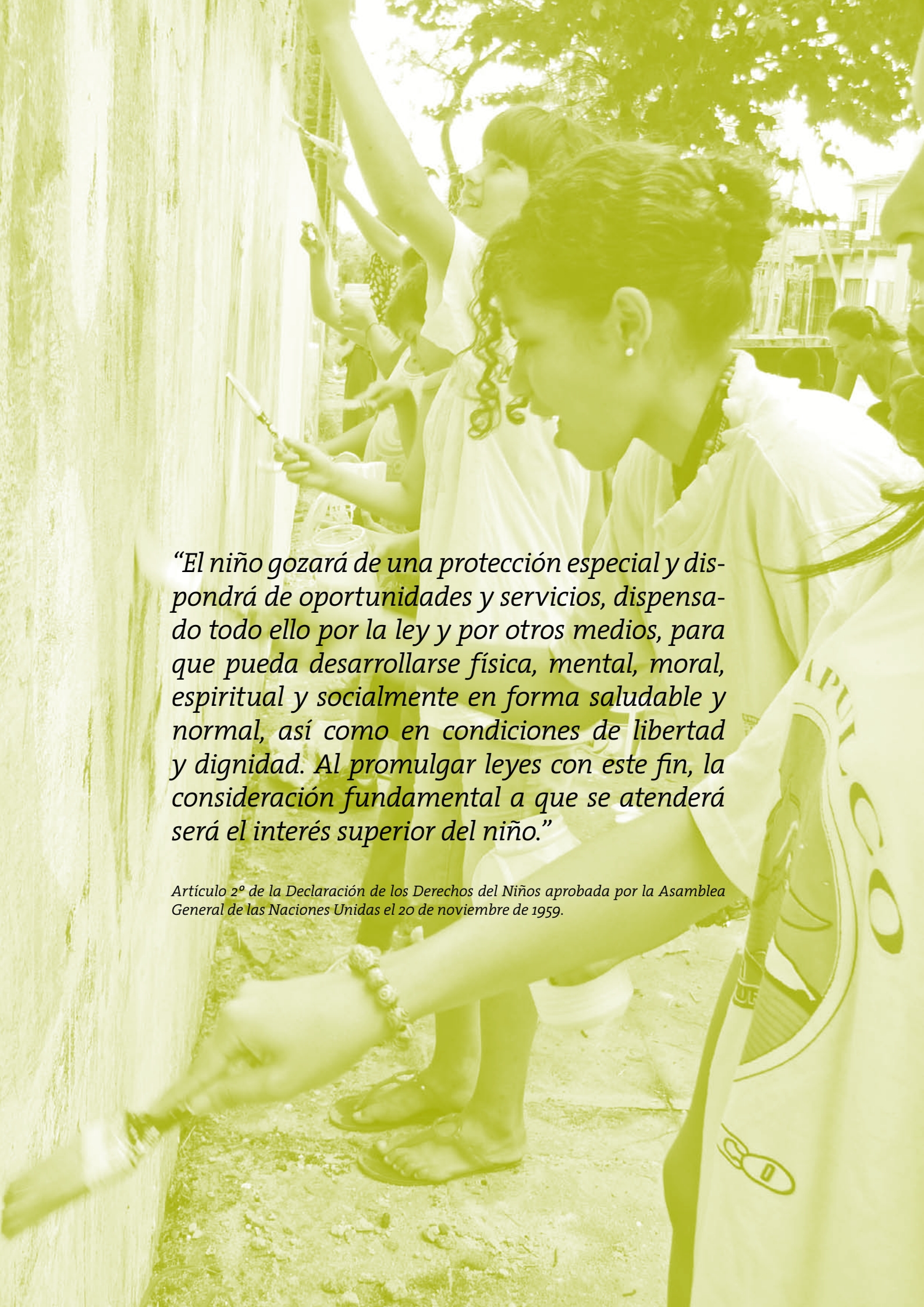
Publicación de distribución gratuita.

# Asignación Universal por Hijo

Ciclo de conferencias organizado por la **Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS**, la **Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC**, con el auspicio de **UNICEF Argentina** y la colaboración de la **Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA**







*“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.”*

*Artículo 2º de la Declaración de los Derechos del Niños aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959.*



# Índice

Prólogo .....	7
Presentación de las jornadas .....	9
Primera jornada: “ <i>La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez</i> ” .....	13
Segunda jornada: “ <i>Asignación Universal por Hijo e impactos sociales</i> ” .....	29
Tercera jornada: “ <i>Asignación Universal por Hijo y las tendencias regionales e internacionales de los programas de transferencias condicionadas</i> ” .....	39
Cuarta jornada: “ <i>Asignación Universal por Hijo y el impacto en la educación</i> ” .....	63
Quinta jornada: “ <i>Asignación Universal por Hijo: evaluación de su implementación y perspectivas a futuro</i> ” .....	77
Sobre los autores .....	87
Anexo .....	91



## Prólogo

La promulgación del Decreto 1602/2009 en octubre de 2009 que establece la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), una de las medidas más importantes destinadas a niños y jóvenes de la última década, ha supuesto un impulso y una resignificación del análisis y los debates existentes en torno a las políticas sociales en nuestro país. El presente documento de trabajo pretende contribuir en este proceso, reflejando el diálogo que se generó entre academia, actores políticos, organismos internacionales y organizaciones comunitarias en el Ciclo de Jornadas organizadas en torno a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

El Ciclo, que constó de 5 jornadas desarrolladas entre los meses de abril y agosto de 2010, se realizó conjuntamente entre la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC), y contó con la colaboración y patrocinio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia Argentina (UNICEF Argentina).

En la primera mesa, titulada *“Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez”*, se realizó una comparación entre las teorías vinculadas al programa de Asignación Universal por Hijo y los fundamentos en los que se basa la propuesta de un Ingreso Ciudadano a la Infancia, para ver cuáles eran los elementos en común y cuáles las principales diferencias. Este debate contó con la presencia de académicos y de funcionarios encargados de la puesta en marcha de este tipo de programas.

La segunda mesa, *“Asignación Universal por Hijo e impactos sociales”*, ahondó en los efectos de este beneficio en el ámbito social, tomando como base del análisis las contraprestaciones que esta medida exige en términos de salud y educación. En ella participaron políticos, funcionarios e investigadores, dando lugar a una reflexión bastante compleja, puesto que abordó cuestiones como los efectos en la vida familiar, los aspectos emocionales y los formativos de las personas. Las intervenciones se apoyaron en la idea del desarrollo humano como un proceso integral, cuyos indicadores van más allá del aumento en el nivel de ingresos.

En la tercera mesa, *“Asignación Universal por Hijo y las tendencias regionales e internacionales de los programas de transferencias condicionadas”*, se analizó la AUH en relación con los principales programas sociales destinados a la niñez implementados en la región y en el mundo (tomando algunos casos emblemáticos como Bolsa Escola en Brasil, Progresía-Oportunidades en México y el Subsidio Familiar en Chile). Para ello se contó con expertos de primer nivel, pertenecientes a organismos internacionales (UNICEF, OIT, BM) que trabajan en el desarrollo de herramientas para la evaluación y el seguimiento de este tipo de programas y políticas sociales.

La cuarta mesa, *“Asignación Universal por Hijo: el impacto en la educación”*, giró en torno a los efectos de la AUH en el ámbito de la educación, desde una perspectiva amplia, es decir, incluyendo cuestiones como el aumento en la matrícula, las condiciones de acceso, la deserción y la calidad educativa. La mesa estuvo integrada por profesionales del ámbito de la educación, tanto funcionarias como investigadoras. Las participantes coincidieron en que se trataba de un diagnóstico provisorio, teniendo en cuenta que la medida aún se encuentra en fase de implementación. La AUH fue contemplada como una oportunidad en relación a la democratización de la institución escolar y como un elemento de gestión, pero también como un desafío para el sistema educativo, especialmente por la falta de recursos y de formación de los profesionales.

La quinta y última mesa, titulada *“Asignación Universal por Hijo: Evaluación de su implementación y perspectivas a futuro”*, tuvo como objetivo proponer líneas de evaluación del Programa para medir sus alcances y resultados, y redefinir acciones. Asimismo buscó indagar sobre las perspectivas de mejoras a partir de instrumentos y mecanismos que permitan el cumplimiento de los derechos promulgados. Nuevamente se contó con expositores provenientes de diversos ámbitos (académicos, políticos y de la administración), pero que comparten la preocupación y el trabajo diario en relación a las políticas sociales.

Los objetivos perseguidos por las instituciones que participaron de esta iniciativa fueron: promover la visibilidad del Programa *“Asignación Universal por Hijo”*, realizar balances en cuanto al seguimiento y evaluación de su implementación, fortalecer las instancias participativas en su diseño y análisis y, en base a las experiencias de aplicación, propiciar el intercambio de análisis respecto a los programas de transferencias condicionadas.

Quisiéramos agradecer a todas las personas que hicieron posible que este Ciclo de Jornadas se desarrollara exitosamente. A los expositores por proporcionarnos información actualizada y los principales argumentos sobre la AUH, a los organizadores por su incansable trabajo a lo largo de estos meses, y al público en general que nos acompañó no sólo con su presencia, sino con su activa participación. A todos ellos gracias por permitirnos avanzar en el debate y reflexión sobre las políticas sociales en nuestro país.

Buenos Aires, Noviembre de 2010

## Presentación de las jornadas

### Aldo Neri

Buenas tardes a todas y todos. Para los que no me conocen soy Aldo Neri, integrante de las dos entidades que organizan este ciclo: la Asociación Argentina de Políticas Sociales, cuyo presidente, Eduardo Amadeo, hoy no nos ha podido acompañar, y de la REDAIC que preside Rubén Lo Vuolo.

Afortunadamente no estuvimos solos en la organización de estas jornadas, sino que contamos con la colaboración y la generosidad de la AMIA, a la que queremos reconocer y agradecer su apoyo, y con el patrocinio de UNICEF.

Quisiera antes que nada aclarar que esto es un ciclo, y esta reunión es nada más que el primer tiempo de un partido que tendrá cinco momentos. El tema que elegimos “*La Asignación Universal por Hijo para Protección Social*”, y que presentaremos a continuación, tiene por un lado valor en sí mismo; y por otro lado, nos sirve de estímulo para discutir cuestiones más amplias.

Evidentemente, el factor desencadenante fue la decisión del Gobierno Nacional de decretar una extensión de las Asignaciones Familiares tratando de cubrir un espectro amplio del mundo de la informalidad laboral. Esto llevó a muchos de los que históricamente habíamos estado involucrados en la discusión de este tipo de iniciativas a ayudar a la mejor instalación posible, no meramente del hecho desencadenante sino de su conexión con otras alternativas de políticas discutidas en todo el mundo; y de esta forma, intercambiar ideas sobre cómo los argentinos seguimos adelante.

En este marco, empezar por la discusión de la asignación al niño es auspicioso de por sí, primero porque el tema concita un gran interés público, aunque no siempre respuestas públicas. Bien sabemos que la proporción de chicos que en la Argentina viven en familias bajo la línea de pobreza más que duplica la de los mayores de 65 años que viven en familias en esta misma situación, y sin embargo siempre son los adultos mayores más protagonistas de la preocupación pública en comparación con los chicos; quizás sí lo son en la retórica pero en la implementación de iniciativas mucho menos.

Nos ha parecido que sería interesante discutir estos asuntos en el mejor plano de la política, que no es el de la coyuntura, o el de las confrontaciones partidistas, ni el de Gobierno versus oposición, sino el de las ideas. Las ideas que deben integrarse según creemos en un proyecto político global y coherente. Y porque comenzar la discusión por los chicos también nos permiten hacer pie en un debate más integral sobre la política social.

Quiero decir que tanto la Convención<sup>1</sup>, que sustenta internacionalmente el tema de niñez y adolescencia, como la legislación relativamente reciente que tenemos de protección integral del niño, estimulan un abordaje integral que nosotros en la práctica solemos reducirlo a instrumentos muy limitados.

En las próximas sesiones ustedes van a tener la oportunidad de analizar junto con los expositores cuáles son los impactos evaluados o presumibles de este régimen de ingreso al niño, sobre la familia, la educación de los chicos, y la conducta frente al control sanitario. En fin, todos aspectos importantes que condicionan el éxito de la iniciativa.

***Nos ha parecido que sería interesante discutir estos asuntos en el mejor plano de la política, que no es el de la coyuntura, o el de las confrontaciones partidistas, ni el de Gobierno versus oposición, sino el de las ideas. Las ideas que deben integrarse -según creemos- en un proyecto político global y coherente.***

1.- Convención de los Derechos del Niño ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

La intención es, también, promover una discusión de la política social desde visiones más globales y no solamente circunscripta al problema de la infancia o adolescencia, o del ingreso, que sea en definitiva más integral y con medidas convergentes. Todos sabemos que el tema ingreso no es de ninguna manera nada más que un factor, muy importante por cierto, pero un factor más en un cambio social que requiere atender a muchos otros componentes. Pero nos falta discutir con profundidad, y con la mayor objetividad que podamos, cuáles son las alternativas de instrumentación. Con esta inspiración aquí se van a compartir experiencias internacionales, tanto desde una orientación universalista como desde otra visión más focalizada.

---

## Rubén Lo Vuolo

---

Gracias Aldo y muy buenas tardes a todas y a todos los presentes. En primer lugar, me sumo a los agradecimientos expuestos por Aldo Neri. Como presidente de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC) me gustaría resaltar que el interés primordial de esta entidad es participar, promocionar y difundir por todos los modos posibles la propuesta de Ingreso Ciudadano, en contraposición con muchas de las políticas y visiones actualmente vigentes en la organización económica y social del país. Es desde esa perspectiva que nos parece muy importante estudiar y debatir la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

Quienes defendemos la propuesta de un ingreso ciudadano sostenemos que las políticas de transferencias de ingresos en los Estados modernos deberían organizarse en base al siguiente criterio: todas las personas tienen derecho a un ingreso de manera incondicional. REDAIC es parte de la red internacional que aglutina a todas las organizaciones que defienden y promocionan esta propuesta a la luz de las experiencias locales y del creciente debate internacional en la materia. El objetivo de la Red convoca a su integración por personas de diversos ámbitos e ideologías, lo cual permite enriquecer el debate teniendo en cuenta las visiones –incluso aquellas que son críticas con la propuesta– de sus miembros.

Con este espíritu, nos parece importante fomentar y profundizar el debate en torno a la AUH. Hace mucho tiempo los miembros de REDAIC venimos defendiendo la idea de que el primer paso hacia la implementación de un ingreso ciudadano en la Argentina debería ser el derecho a un ingreso ciudadano para la niñez. Con diferentes matices, muchos de los miembros de la red han sido protagonistas en la elaboración y debate de esta propuesta en distintos ámbitos. En ese sentido, el debate en torno a la AUH nos parece fundamental porque podemos afirmar que los miembros de REDAIC han sido de los primeros en sostener en los congresos de la red internacional (BIEN)<sup>2</sup> que, en América Latina, el camino hacia el ingreso ciudadano debería comenzar por la garantía de un ingreso a la niñez. Para quienes estén interesados, en la página web de la red ([www.ingresociudadano.org](http://www.ingresociudadano.org)) hay documentación sobre el tema, así como material diverso en torno al debate nacional e internacional sobre el ingreso ciudadano.

Personalmente, considero que la política de la AUH debería ser motivo de estudio en varios aspectos. En primer lugar, por el proceso que llevó a su institucionalización. Como ocurre con pocas acciones políticas en la Argentina, se trata de un tema que llegó al ámbito político impulsado desde el ámbito académico, a partir del reclamo de movimientos sociales y de diversas organizaciones independientes. Basta recordar el papel fundamental que cumplió en este proceso el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), que durante la crisis de comienzos de la presente década fue protagonista de diversas acciones directas en defensa de propuestas de estas características. Esta corriente se expresó en proyectos de ley de diverso contenido, pero que en todos los casos reconocen esos antecedentes.

Me gustaría que las políticas en Argentina fueran más el resultado de procesos de este tipo, más allá de los resultados finales que suelen responder a los estrechos límites a los que nos tiene acostumbrado la dinámica de corto plazo y las debilidades de la institucionalidad democrática en el país. Pero al menos, se impulsa de ese modo un proceso de mayor debate y argumentación sobre temas estructurales que, más allá de las posiciones a favor y en contra, toman estado público. En todo caso, la particular forma que adopta finalmente la propuesta sirve también para esclarecer las posiciones de los grupos de interés y la dinámica del proceso político. A mi juicio, haber alimentado estos procesos es un logro muy valioso y abre un campo muy rico para la investigación de los procesos políticos.

---

2.- BIEN: Basic Income Earth Network.

Otro tema que me parece importante estudiar es la relación entre la AUH y los programas condicionados de transferencias de ingresos dirigidos a la niñez, que se han difundido en toda América Latina, como el Progresas, Oportunidades, Familias en Acción, Bolsa de Familia, etc. Dado que la Asignación por Hijo (AUH) se incluyó dentro de una norma de la seguridad social, aparece como un híbrido que difiere en parte con esos programas. Esto se observa claramente en el discurso de los propios defensores de la Asignación por Hijo (AUH), que mezclan permanentemente una argumentación que señala que es una política diferente pero permanentemente la comparan con programas como los nombrados. ¿Cuál es la verdadera naturaleza de la Asignación por Hijo? ¿En qué se diferencia de los programas mencionados? ¿Supera los problemas detectados en los mismos? Estas y otras preguntas del mismo tipo me parece que abren otra interesante perspectiva para estudios de investigación.

Una tercera vía de investigación tiene que ver con lo siguiente. Para bien o para mal, Argentina acaba de reconocer a los trabajadores informales como sujetos de derecho. Hasta aquí, esta era una categoría estadística que no tenía una definición clara, al punto que los últimos debates dejan de utilizar el término “sector” para hablar de la informalidad, prefiriendo el de “economía informal”. Esto, para denotar que las actividades y los trabajadores con esas características no se desempeñan en un campo delimitado claramente sino que abarcan a todo el sistema económico. Las investigaciones coinciden en que la informalidad es heterogénea y de difusa conceptualización. Pero ahora se vuelve necesario precisarlo porque se ha vuelto sujeto de derecho de un beneficio estatal. No es un dato menor observar que a poco de lanzada la AUH se sucedieron movimientos sociales de grupos que reclaman su derecho a estar incluidos en el beneficio, y que en principio no lo están. Esto marca un hito en la historia del derecho de la Seguridad Social en Argentina, y también en la experiencia internacional, acostumbrada a separar los beneficios contributivos de los asistenciales. Las consecuencias de esto debería desatar también estudios de investigación de diverso tipo.

Otro campo de investigación posible tiene que ver con la propia propuesta del ingreso básico o ingreso ciudadano. La idea de empezar por la niñez no recibe la simpatía de muchos de sus defensores a nivel internacional, en tanto la propuesta apunta más bien a defender el derecho que tienen las personas en edad activa de recibir un ingreso universal e incondicional. Nuestra defensa del camino que comienza por la niñez dio lugar a debates muy fuertes con colegas extranjeros que no estaban de acuerdo. Creo que hoy en día el campo del debate se modificó, y en gran medida podemos decir que muchas de nuestras argumentaciones demostraron ser sólidas. Comenzar garantizando cierto ingreso para la niñez genera impactos sociales importantes, sirve para colocar el debate sobre la condicionalidad o incondicionalidad del beneficio en el centro de la escena, expone claramente los problemas de la fragmentación de beneficios por categorías laborales, ayuda a integrar políticas de transferencias de ingresos con otras como educación y salud, etc. El desafío ahora es probar que un ingreso para la niñez que sea incondicional y universal es mejor que uno condicionado y focalizado. Pero ahora hay experiencias en base a las cuales reorientar este debate.

Seguramente estos temas serán centrales en el próximo Congreso del BIEN a realizarse en la ciudad de San Pablo los primeros días de julio. La experiencia de América Latina en programas de transferencias de ingresos, y especialmente los destinados a la niñez, será un tema relevante del mencionado Congreso. En ese sentido, con actividades como las que estamos inaugurando, nos insertamos en una corriente más amplia de trabajos en estos temas. Agradeciendo nuevamente a quienes han hecho posible esta actividad, pasamos a continuación al desarrollo de la primera jornada.

***Quiénes defendemos la propuesta de un ingreso ciudadano sostenemos que las políticas de transferencias de ingresos en los Estados modernos deberían organizarse en base al siguiente criterio: todas las personas tienen derecho a un ingreso de manera incondicional.***



## Primera jornada:

### “La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez”

---

**Jueves 22 de abril de 2010**, Uriburu 650, Sede AMIA, CABA, de 18:30 a 20 hs.

---

Objetivo: *Reflexionar y comparar las teorías vinculadas al programa de Asignación Universal por Hijo y los fundamentos en los que se basa la propuesta de un ingreso ciudadano a la infancia.*

Moderador: **Sebastián Waisgrais** (Especialista en monitoreo y evaluación - UNICEF-Argentina)

Comentarista: **Rubén Lo Vuolo** (Presidente de la REDAIC)

Expositores:

- » **Laura Musa** (Asesora General Tutelar - Gobierno de la Ciudad Aut. de Bs. As.)
- » **Emilia Roca** (Subsecretaria de Seguridad Social - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad)
- » **Irene Novacovsky** (Integrante de la Comisión Directiva de la AAPS)



## Laura Musa

En primer lugar me gustaría explicar que la institución<sup>1</sup> que represento trabaja en la actualidad en el monitoreo y en la exigibilidad administrativa y judicial de las medidas de protección para la infancia, que el Poder Ejecutivo tiene la obligación legal de ejecutar. La Asesoría General Tutelar es un organismo de la Justicia, que tuvo en otras épocas el rol de asesorar a los jueces que eran quienes dictaban la política pública para la infancia, eran los “encargados” de la política social para los niños más pobres que se realizaba a través de medidas judiciales. La pobreza era un tema que se judicializaba y los encargados de dictar medidas de protección eran los jueces. 100 años duró este sistema en la Argentina. Un sistema, el de patronato<sup>2</sup>, que empezaba por seleccionar a los pobres discrecionalmente, los que por una razón absolutamente casual, azarosa, entraban en relación, no con la agencia del Estado encargada de la protección social, sino con el juzgado. Un chico que se lastimaba en la calle y entraba en un hospital, un chico que se perdía o una denuncia de una escuela por cualquier razón -si la familia era pobre- era razón suficiente para abrir una causa judicial, y no así, por ejemplo para el resto de sus hermanos en la misma situación social. Esto es muy conocido para quienes han trabajado en el tema de derechos de infancia, y sabemos que ésta era la única respuesta estatal.

Hasta hace 5 años, en la Argentina, rigió una Ley del año 1919 -que fue la Ley de Patronato- que establecía que quienes estaban a la cabeza de la política social eran los jueces de menores, que atendían por igual a los niños que presuntamente cometían delitos que a los que estaban en situación de lo que se ha llamado hipócritamente “*situación de riesgo*”. Así tan discrecional e indefinida, cómo Rubén Lo Vuolo decía, como la definición de la “*situación laboral informal*”.

Sobre estos chicos actuaba la Justicia, haciendo un recorte absolutamente caprichoso. Y la posibilidad del Estado era hacer absolutamente lo que quisiera con ellos, porque perdían su carácter de sujetos de derecho. No sólo los chicos, que no lo tenían, sino sus propias madres, dado que la pobreza las inhabilitaba para manejar “*correctamente*” la situación. Era una especie de pérdida de patria potestad vergonzante, porque lo que las alejaba de la posibilidad de ser madres es que eran mendigas o que no habían permitido que sus hijos se escolaricen en tiempo y forma... en fin, la cantidad de imágenes que se pueden tener de la pobreza.

Recién hace 5 años, después de una larga lucha de los movimientos sociales de la infancia, hemos visto modificada esta situación que sin embargo no fue acompañada ni asumida por el conjunto de la sociedad.

Vale aclarar que un país que ha peleado significativamente desde el advenimiento de la democracia por restaurar el conjunto de derechos humanos, y que ha avanzado notablemente incluso en la democratización de las relaciones familiares (con el divorcio vincular y la patria potestad compartida) significando un avance donde la mujer fue empoderada a través de reformas legislativas, sin embargo seguía sosteniendo esta división. Existían dos universos de infancia, donde se diferenciaba a los chicos pobres que estaban sujetos a la justicia de menores del resto de los niños -nuestros hijos, los hijos de la clase media- que participaba de una justicia común, la justicia de familia, y se beneficiaba de las políticas sociales que en general tenían que ver con sus padres trabajadores. Podemos decir que no hubo por parte de la sociedad una conciencia, una acción, de que esta diferenciación generaba una desigualdad en términos de derechos y de ciudadanía.

Finalmente, hubo una figura, la del asesor de menores<sup>3</sup>, que intervenía cuando el juez actuaba juzgando a una madre que según él no maternaba correctamente porque era pobre y no podía tomar decisiones sobre sus hijos. Esta figura sólo existente en la legislación argentina podía opinar en nombre de la sociedad y por el bien de los niños, como si tuvieran necesariamente los mismos intereses, sobre la medida de protección que se debía tomar. Esta figura, de lo más antidemocrática, emitía una opinión que después era tomada por el Juez de menores, que era inapelable por la familia del niño como por la madre, que era generalmente

1.- **Laura Musa preside la Asesoría Tutelar General de la Ciudad de Buenos Aires.** Éste es un órgano dependiente del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinado a promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, y de las personas afectadas en su salud mental. Para cumplir con estos objetivos sus intervenciones están estrictamente vinculadas al contralor de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.

2.- **Patronato:** Sistema destinado a la protección de la infancia que rigió desde inicios del siglo XX (instaurado por la Ley de Patronato 10.903 de 1919) hasta el año 2005. Se caracterizó porque las decisiones en materia de infancia dependían principalmente de los jueces, lo que suponía elevados grados de discrecionalidad y un enfoque no basado en la universalidad y los derechos de los niños, sino más bien en la compasión y la represión, utilizando como parámetro las condiciones morales y materiales de la vida privada de los niños. Entre las decisiones más frecuentes se encontraban la separación de los vínculos familiares y la internación.

3.- Figura que heredamos en nuestro organismo, pero que hemos reconfigurado.

la víctima de la relación. Y por lo general el fin de estas historias era que los chicos terminaban en una institución de guarda, estos famosos institutos que han sido llamados en forma más moderna "hogares", pero que hoy subsisten en la Ciudad de Buenos Aires y en el resto de la Nación, y los niños eran cuidados por el Estado separándolos de la convivencia familiar.

Esta figura, la del asesor de menores, debería ser derogada ya mismo, dado que los chicos y sus familias tienen derecho a que sus cuestiones sean sometidas en un plano de igualdad con los demás ciudadanos, en los juicios en los que intervengan. Y después de discutir la necesidad de que esta figura no exista, y que no exista esta intromisión indebida en la vida de los chicos y de sus familias pobres, en la Ciudad de Buenos Aires estamos comprometidos trabajando para reformar esta institución. En la Ciudad de Buenos Aires le hemos dado otro rol, dado que además, hace 5 años, se dictó la Ley de Protección Integral de niños, niñas y adolescentes que saca a la Justicia como el efector de la política social para la infancia pobre. Recién hace 5 años, en esta democracia

argentina, hemos considerado, y la sociedad creo que lo aceptó no con el nivel de discusión que incluso ha tenido la AUH o el ingreso ciudadano que ha sido una discusión más colectiva. De la relación entre el Estado y sus políticas sociales y la infancia, poco se ha discutido en la sociedad. Poco se ha tomado como un tema de derechos humanos y como un tema propio de la democratización de las instituciones de la sociedad.

Por eso persistió hasta hace sólo 5 años la figura de un Juez que no dirimía conflictos jurídicos, sino que decía que estaba mal el modo en que una familia sobrevivía con su pobreza y entonces determinaba qué recurso estatal debía usarse. Y esto se hacía junto con la participación de un otro, la vieja figura del asesor de menores, que no defendía el derecho del niño y de la familia frente al Estado- en una relación igualitaria- sino que era una especie de protección compulsiva por parte del Estado, que debía ser aceptada y no podía ser discutida por la familia. En términos legales, sólo se salió de esta situación hace poco tiempo.

Hoy día, la Justicia no debería ser ya la que administre la política social para la infancia más pobre. Y en este caso estoy hablando desde la Asesoría General Tutelar, en la que nosotros mismos nos pensamos no como quienes vamos a asesorar a los jueces, porque impugnamos las medidas por las que los jueces toman este tipo de decisiones, pero sí como defensores de los derechos de la infancia, que es el rol que tenemos en la Ciudad desde una agencia judicial. Sí debemos monitorear y controlar cuál es el diseño de las políticas sociales para la infancia, qué debido proceso conllevan, que sean universales -por lo menos dentro del ámbito para el que van dirigidas- y que no sean regresivas en ningún momento.

El Estado no puede castigar a quienes están en la pobreza. Esto era lo que pasaba, se castigaba a la familia pobre determinando medidas de protección, que más que de protección eran coacciones para cambiar sus conductas y determinar cuáles eran las conductas positivas y cuáles no. Hoy todavía nos encontramos en esta situación.

En este escenario es en el que hoy se puede discutir el ingreso ciudadano y la Asignación Universal por Hijo. Y el debate acerca de si la asignación universal en este diseño legal es sólo una transición, la discusión sobre su carácter universal, cuál es su impacto, si son los niños los verdaderos titulares de este derecho, es un debate muy rico e interesante, nacido gracias al compromiso riguroso de quienes han trabajado desde hace años en la propuesta del ingreso ciudadano.

Y mientras uno avanza en esta discusión es necesario, al mismo tiempo, dar cuenta, en lo cotidiano, de su falta de implementación en la Ciudad de Buenos Aires. Hoy día, desde la Ciudad de Buenos Aires, las políticas que monitoreamos son las dirigidas al segmento más pobre de niños y que son las que las áreas de Infancia tienen obligación de tomar a través de medidas de protección; pues bien, hemos celebrado y nos parece correcto -e impugnamos cuando no sucede- que la Ley Nacional de Protección Integral defina que queda

***Un esquema de trabajo serio de acompañamiento a las familias que están en peores condiciones, de acceso a la oferta pública de servicios, no a nuevas creaciones, sino a la oferta de la escuela y del hospital público, haría bajar notablemente y tendría un impacto sustancial en la cantidad de chicos separados de sus familias por causa exclusiva de pobreza.***

anulada la potestad de la Justicia para intervenir como órgano decisor y ejecutor de políticas asistenciales, porque esta es una obligación de la política a través de sus organismos específicos de protección de derechos.

Pero nos encontramos, por otro lado, con que las políticas públicas en materia de infancia en la Ciudad de Buenos Aires mantienen, con un lenguaje políticamente correcto que pareciera acercarse a los compromisos de la Ley de Infancia, una cercanía muy grande con las prácticas de los jueces de menores. Lo cual no significa un fracaso de la legislación, creo que era el momento de conseguir esa ruptura, pero sí de las prácticas de la nueva institucionalidad. Cuesta mucho por ejemplo que no se siga usando, en la Ciudad de Buenos Aires, “*la internación*” como la primera forma de proteger a la infancia más vulnerable. Ya no se llaman “*institutos de menores*”, no importa, se llaman hogares convivenciales. Y cualquiera sea su nombre, existe aún hoy una transferencia muy grande de recursos (entre \$2.400 hasta \$5.000, por mes y por chico, si las comunidades son terapéuticas) que implica que los niños, si reciben este tipo de asistencia estatal, deban pagar el precio de perder sus vínculos familiares. Incluso en un análisis que se hizo del presupuesto de la Ciudad, para saber si esto era un error de gestión e implementación de las políticas, nos dimos cuenta que no era un error sino que estaban diseñadas para que así fuera. Sólo el 7% del presupuesto que tiene la Dirección de Niñez está destinado al fortalecimiento de los vínculos familiares, que es lo que permitiría orientar correctamente a una cabeza de familia para que sus niños puedan utilizar las ventanillas del sistema público estatal, tomando conocimiento de que éstas existen, pudiendo tener a los chicos en guarderías públicas estatales mientras las madres consiguen un trabajo digno y pueden vivir con sus hijos.

Hoy es una obligación legal incumplida. Un esquema de trabajo serio de acompañamiento a las familias que están en peores condiciones, de acceso a la oferta pública de servicios, no a nuevas creaciones, sino a la oferta de la escuela y del hospital público, haría bajar notablemente y sería un impacto sustancial en la cantidad de chicos separados de sus familias por causa exclusiva de pobreza. Dejemos de lado los casos en que la familia no existe completamente -que es muy raro- y los casos en que están imposibilitados de estar con sus hijos temporalmente.

La Ley dice que esta separación del medio familiar, y la internación, es la última *ratio*. No se puede diseñar una política que piense en guardar a los chicos en algún lugar, sino que es la última y excepcional medida, y por el menor tiempo posible. Pero en cambio sobran programas fragmentarios, con poca cantidad de beneficiarios, que multiplican la oferta de programas pero que mantienen sin embargo un bajísimo éxito en el cumplimiento de los derechos de la infancia a tener condiciones adecuadas para su desarrollo e igualdad de oportunidades en el acceso a la educación o una vida con posibilidad cierta de autovalimiento.

Lo que quiero decir es que hemos cambiado, con mucho esfuerzo, la estructura legal. Hemos derogado una visión autoritaria de la política pública y le hemos retirado este poder a la Justicia que sólo puede intervenir excepcionalmente, si hubiera alguna vulneración de derecho. Pero sigue estando naturalizado el hecho de que el Estado pueda otorgar medidas de protección de cualquier manera, sin respetar reglas de debido proceso, porque sobrentiende que el que recibe la protección debe estar agradecido por ello. Hemos tenido, prácticamente, que obligar a la estructura estatal a que dicte un acto administrativo cuando dice de qué manera va a ser la protección. Para que alguien la pueda impugnar y decirle “*Mire, usted en nombre del Estado está contribuyendo conmigo de esta manera, pero tengo derecho a expresar que esa alternativa no es la mejor para resolver mi problema, existen otras propuestas y quiero ir por la otra propuesta.*” Y en la relación en general del Estado con los menores de edad, con los pobres en general, y con los menores pobres más aún, era legal el deber de recibir la ayuda de la manera que fuera con grandes dosis de discrecionalidad, porque el régimen tiene cupos, hay momentos en que muchos programas se cierran. Además no hay una centralidad administrativa que permita recibir esta protección del Estado de una forma unívoca.

Las audiencias judiciales donde planteamos un amparo a algún niño frente a la ausencia de respuesta del Estado, en una medida de protección, es un lamentable ejemplo de cómo funciona, en la práctica, el acceso a los programas asistenciales. Hay una enorme cantidad de funcionarios de distintas áreas y de diferentes programas (de la Dirección de Niñez, del Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes, de las defensorías de ese Consejo, de Desarrollo Social, del área de Salud, de educación), tantos responsables estatales frente a una persona que viene a amparar el derecho de sus hijos a la debida protección, y que además debe hacerlo mediante un juicio.

Para cerrar quiero decir que me parece fantástico que podamos discutir el proyecto y cómo podría mejorar la AUH, tanto en términos de titularidad (la de las personas menores de edad), cómo va siendo realmente universal en términos de infancia y adolescencia, y al mismo tiempo cómo se incluye en la ejecución de las

políticas sociales que hoy existen en la ciudad más rica del país, donde se suman diseños institucionales realmente vulneradores de derechos. Celebro poder discutir con ustedes, aun cuando no contamos con suficiente información técnica sobre el impacto que tiene en la Ciudad de Buenos Aires el ingreso de la AUH. Veo todos los días la reiteración de acciones administrativas que impactan negativamente sobre la vida de los chicos, y programas asistenciales que niegan el acceso a este beneficio. Hay muchos ejemplos en los que, si el Estado no hubiera intervenido, los efectos de la pobreza habrían sido, paradójicamente, mucho menos traumáticos que cuando intervienen varias agencias superpuestas y no dan la respuesta necesaria. Y ahora, además, entre las respuestas insatisfactorias y parciales, se suma la Asignación Universal por Hijo.

---

## Emilia Roca

---

La siguiente presentación buscará dar la visión que tuvimos, en particular desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, con el fin de colaborar con la toma de la decisión final de la instrumentación de la Asignación Universal por Hijo, la cual tomó el formato que más adelante vamos a presentar.

El fundamento general, cuando se pensó esta idea, era que a pesar de que el mercado de trabajo ha tenido un rol fundamental en la reducción de la pobreza desde el 2003, a través de la generación de empleo formal (ver cuadro siguiente) y de una recuperación salarial importante, no todos los hogares fueron beneficiados de la misma manera ni el mejoramiento de estas condiciones laborales y –si se quiere macroeconómicas– los favorecieron de igual forma. Una parte importante de los hogares ha tenido sólo acceso a trabajos precarios y no registrados, que están fuera de la legislación laboral y de la Seguridad Social, y por tanto sus hijos no tienen derecho a la Asignación Familiar asociada a la seguridad social contributiva. En ese caso, para muchos hogares, estas mejoras no se vieron reflejadas en una mejora sustantiva de sus condiciones de vida.

La idea general fue avanzar en un esquema de protección dirigida a los grupos más vulnerables; por supuesto, entre estos grupos de población vulnerable los niños lo son especialmente.

Como decía el Dr. Aldo Neri, en el 2003 se comenzó, dentro de una trayectoria histórica de cien años, a mejorar la cobertura de los adultos mayores a través de distintos mecanismos como el Programa de Inclusión Previsional, que fue lo que se conoce como moratoria, que permitió una ampliación sustantiva de la cobertura llegando al 90% de la población de adultos mayores de 60 años, y también a través de un esfuerzo en la mejora de los haberes, fundamentalmente del haber mínimo. También los asalariados registrados experimentaron, por varias razones, una alta tasa de salida de la pobreza<sup>4</sup>.

Deben aclararse algunas cuestiones que tienen que ver con el sector informal como mencionaba Rubén Lo Vuolo: para nosotros particularmente el indicador de informalidad es la registración, o no, en la Seguridad Social. Porque esto corta transversalmente a todas las otras categorías que se fueron desarrollando desde los años 60-70 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para definir al sector informal de distintas maneras, como el tamaño de establecimiento o el nivel educativo de los trabajadores, ambos factores vinculados a una baja productividad. Pero a todos esos grupos los caracteriza la ausencia de cobertura, y por ende de derechos sociales asociados, de la Seguridad Social.

La otra cuestión que se tuvo en cuenta fue que en realidad Argentina tenía, a lo mejor a diferencia de otros países de Latinoamérica, no así de los países desarrollados, una institucionalidad propia: la Asignación Familiar por Hijo, que tiene más de cincuenta años en la Argentina. Y que en ese marco se podía pensar una política de extensión del sistema de asignaciones familiares para los niños que no están cubiertos por las razones que derivan de un mercado de trabajo donde sus padres pueden no conseguir un trabajo formal o decente.

En este sentido, esto implicó reformular muchas pautas de las políticas vigentes, de las políticas sociales, como así también una reasignación de recursos importante, y pensar también en una idea que se está discutiendo hoy a nivel de organizaciones internacionales, especialmente de la OIT, donde se propone la implementación de un piso mínimo de cobertura social. En ese marco hemos avanzado.

El fundamento de la propuesta también tiene que ver con la intención de reducir la brecha de la pobreza, la distancia que hay entre los ingresos de los hogares pobres y lo que se denomina la canasta básica y lo mismo en el caso de los hogares indigentes. Pensando esto como una transición –y acá seguramente van a surgir

---

4.- Cerca del 50% de los hogares que salieron de la pobreza fue debido a que un miembro del hogar consiguió un empleo formal.

muchas discusiones- hacia un mercado de trabajo con un grado mayor de inclusión en el empleo formal, para justamente mejorar las condiciones generales y la distribución del ingreso.

La premisa fundamental sigue siendo, desde el Gobierno Nacional, que la mejor política social es la generación de empleos de calidad, es decir empleos decentes según el concepto de la OIT. Pero lo cierto es que ese empleo de calidad es el empleo conocido, hasta mediados de los años 70, como trabajo asalariado con cobertura social, con salarios dignos, con regulaciones laborales, con una serie de esquemas de funcionamiento del mercado de trabajo en condiciones de mayor igualdad y de mejores condiciones de vida de los propios trabajadores y sus familias.

La idea es que la extensión de las asignaciones familiares se oriente en el mismo sentido que la decisión, también tomada por el Gobierno Nacional, de aumentar la cobertura de las jubilaciones. Atrás de esto hay una idea que es la de fortalecer a la Seguridad Social como eje de la inclusión social. Es decir, establecer un nuevo estándar de protección social de aquí a futuro con un enfoque de derechos basado en los derechos sociales, en los derechos de la de Seguridad Social, tales como el de las jubilaciones.

El andamiaje jurídico donde se inserta el Decreto 1602/09 es la Ley 24.714, que es la Ley de Asignaciones Familiares. Esta Ley instituye, con alcance nacional obligatorio, tres pilares: un pilar contributivo de asignaciones familiares, que corresponde a los trabajadores activos del sector privado; un segundo pilar no contributivo, que corresponde a las asignaciones familiares de los jubilados; y un tercer sistema no contributivo, que es el que instituye la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, y que es el objeto del decreto señalado.

Este último está destinado a niños, niñas y adolescentes que no tengan otra asignación familiar establecida por la Ley y pertenezcan a familias que se encuentren encabezadas por desocupados o por trabajadores que se desempeñan en el mercado informal. Hay ciertas imprecisiones en la definición que seguramente serán para objeto de discusión. Quedan excluidos aquellos trabajadores que aún en su condición de trabajador informal tengan remuneraciones superiores al salario mínimo, vital y móvil que hoy está en \$1500 pesos. Las asignaciones previstas en el artículo quinto de la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, las que están previstas en el inciso "c" del art. 1, contarán con diferentes recursos para su financiamiento.

***La idea es que la extensión de las asignaciones familiares se oriente en el mismo sentido que la decisión, también tomada por el Gobierno Nacional, de aumentar la cobertura de las jubilaciones. Atrás de esto hay una idea que es la de fortalecer a la Seguridad Social como eje de la inclusión social.***

Siempre se habló de y se priorizó como fuente de financiamiento a los rendimientos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA<sup>5</sup>, que fue creado a partir de la reestatización del sistema previsional. Pero en realidad, este subsistema de asignaciones familiares tiene otra fuente de financiamiento que son los recursos propios del sistema de Seguridad Social, que incluye aportes, contribuciones y también una fuerte base en impuestos.

La Asignación Universal por Hijo también está contemplada en el artículo 14 bis de la Ley, en el cual se establece que la asignación universal consistirá en una prestación monetaria, no retributiva, de carácter mensual, que se pagará a uno solo de los padres, curador, pariente -es decir las categorías legales establecidas- que tengan a cargo menores de 18 años. En el caso de los discapacitados, no hay límite de edad. También en el art. 18 inc. "k" se establece que los montos de la asignación universal estarán determinados por la mayor suma fijada para la asignación por hijo del régimen contributivo, que hoy

corresponde a \$180 y para el caso de los niños discapacitados \$720. Es decir, que el Decreto, al estar ligado a la Ley, vincula el monto de las prestaciones a la evolución de las asignaciones de los trabajadores formales.

La diferencia que hay es que el 80% del monto de los \$180 – (\$144) es la prestación que se percibe mensualmente, mientras el 20% restante (\$36) queda reservado en una caja de ahorro en el Banco Nación a nombre del titular. Esas sumas podrán cobrarse cuando se acredite, para los menores de 5 años, el cumplimiento del

5.- SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino.

plan de vacunación y los controles de salud y para los mayores de esa edad, la certificación del cumplimiento del ciclo escolar correspondiente.

Hasta acá las consideraciones conceptuales, que se fueron resumiendo y que se reflejan en una serie de discusiones al interior del propio Estado. Porque como bien dijo Rubén Lo Vuolo, la política surge de discusiones dentro de otros grupos de la sociedad pero también de discusiones al interior del Estado.

El punto de partida fue considerar el número de niños/as menores de 18 años que hay en la Argentina. Según los datos demográficos, que surgen de proyecciones que hace el INDEC<sup>6</sup> con la asistencia del CELADE<sup>7</sup>, hay alrededor de 12.400.000 (doce millones cuatrocientos mil) chicos menores de 18 años, es decir hasta 17 años cumplidos. De esos menores hay alrededor de 6.700.000 (seis millones setecientos mil) que están cubiertos por la asignación familiar del sistema contributivo, tanto del sistema de la Ley 24.714 como del que cubre a los trabajadores del sector público, porque ambos tienen un beneficio; ya que, aunque con diferencias en los montos, el beneficio para el sector estatal está previsto. También en ese número están comprendidos los niños a los que no corresponde el beneficio por estar a cargo de trabajadores jefes de familia con salarios mayores a \$4800 pesos. Estos niños, sin embargo, pueden tener un subsidio implícito a través del Impuesto a las Ganancias.

Una estimación de cuántos niños están en hogares pobres y cuántos niños en hogares no pobres que tendrían derecho a la prestación daría que un 60% está cubierto por el sistema contributivo y un 40% por el no contributivo, que es lo que se cubriría con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Hay un número sustantivo de chicos que son hijos de trabajadores asalariados no registrados, y también una parte importante pertenecientes a hogares que nosotros denominamos informales, de acuerdo a si es profesional o no, y de esos aquellos que ganan menos de \$1500 pesos. Esos son los números de los cuales partimos para evaluar el impacto de la medida en términos de pobreza, distribución del ingreso y costos de financiamiento. La metodología utilizada para realizar estas estimaciones se basa en un ejercicio de simulación sobre los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), correspondiente al segundo trimestre del 2009.

En relación a la pobreza, su reducción sería de alrededor del 35%, y la cantidad de niños que saldrían de esa situación serían un poco más de 700.000 mil chicos. Esto representa un descenso del 11% en la cantidad de menores de 18 años bajo la línea de pobreza. Aun tomando la peor de las hipótesis, o la más usada, como alternativa a los datos del INDEC, los porcentajes de caída de la pobreza y el impacto de la medida son similares, lo que las diferencia es el volumen.

#### Cuadro 1. Impacto sobre las tasas de pobreza · Segundo trimestre de 2009

	Situación inicial	Con AUH
Hogares	9,4	6,1
Variación porcentual		-35,1%
Menores que salen de la pobreza		727.000

En el caso de la indigencia el efecto es mucho mayor, dado que se reduce un poco más del 50%, alcanzando a más de 580 mil niños y un total de más 900 mil personas en hogares pobres indigentes.

#### Cuadro 2. Impacto sobre las tasas de indigencia · Segundo trimestre de 2009

	Situación inicial	Con AUH
Hogares	3,0	1,4
Variación porcentual		-53,3
Menores que salen de la indigencia		581.000

El efecto sobre los ingresos de los hogares es muy significativo. Por ejemplo, en los hogares indigentes se duplicaría el ingreso del hogar, que pasaría de \$260 pesos promedio - estamos hablando de los ingresos promedios de la población que está por debajo de la línea de la canasta básica alimenticia- a un poco más de \$544 pesos. En el caso de los hogares pobres, el impacto es menor porque estos tienen un ingreso promedio bastante superior al de los indigentes, pero igual implicaría un 35% de incremento.

6.- INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

7.- CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

**Cuadro 3.** Impacto en el ingreso de los hogares pobres e indigentes · Segundo trim. 2009

	Situación inicial	Con AUH	
		Después	Variación
Indigentes	\$260,15	\$543,44	108,9%
Pobres	\$702,87	\$946,75	34,7%

En términos de distribución del ingreso, la AUH también tiene un efecto muy significativo: el cociente entre el ingreso medio del decil 10 -el decil de ingresos más altos- respecto al decil 1 -el decil de ingresos más bajos- pasaría de 24 a 19. En este punto hay que resaltar una cuestión, no hay un efecto valor de la canasta por efecto de los precios, son ingresos a moneda corriente del momento en que se realizó la medición que fue el segundo trimestre del 2009. Desde el año 2003 esta distribución fue mejorando, como también los indicadores de la pobreza; a pesar de los efectos que hoy puede tener el incremento de los precios de la canasta básica, esa distancia entre el ingreso medio del último decil y el más bajo era, en 2003, de 34 veces el ingreso medio del decil más bajo, disminuyendo dicha relación a 24 veces en el 2009, antes del impacto de la AUH. Es importante señalarlo porque hubo muchas versiones en ese sentido de que no hubo un efecto distributivo en el crecimiento de la Argentina en los últimos años.

El impacto en términos de la apropiación del ingreso total por parte de los sectores más pobres y vulnerables mejora relativamente en más del 10%, pero sigue siendo todavía una distribución bastante inequitativa a pesar de las mejoras. En todos los casos, cualquiera sea el índice que se utilice, hay una reducción de la pobreza y una mejora sustantiva en la redistribución de los ingresos, que la AUH contribuye a mejorar aún más con fuerte impacto en las condiciones de vida de la población más vulnerable. En la medición de la pobreza, no importa el indicador de precios que se tome (SEL o Buenos Aires City, de las que cabe aclarar que no se conocen las metodologías utilizadas) siempre muestra una caída en el 2009. Y esto tiene que ver con algo que sucedió, o por lo menos los datos muestran esto: que la canasta subió un 77% en el caso de la canasta del SEL y un 64% en el caso de Buenos Aires City, mientras que todos los ingresos (salario, jubilaciones, mínima y media, PNC, etc.), crecen por arriba de la canasta. En el caso de las jubilaciones, el incremento que presenta es de 152% contra un 77% de crecimiento de la canasta en el peor de los casos.

En las causas de la salida de la pobreza, si se toma como ejemplo el segundo trimestre del 2008 contra el segundo trimestre de 2009, el mayor efecto fue el ingreso. El 47% de las familias que salieron de la pobreza fue por crecimiento de sus ingresos. Y en el caso de los nuevos empleos registrados, también tiene un efecto aunque fue mayor en periodos anteriores. En el mismo sentido de mejoría, también tuvo influencia la extensión de la cobertura de la jubilación. Muchos especialistas argumentaban que el sistema jubilatorio presenta un sesgo que favorecería a los sectores medios; sin embargo, hay indicios de que los nuevos jubilados en muchos casos pertenecen a hogares pobres y a las regiones menos desarrolladas.

Según los registros, en relación a la Asignación Universal por Hijo, se liquidaron en el mes de marzo 3.550.000 prestaciones de asignaciones familiares. Aproximadamente, el 51% de los niños que se incorporaron a la AUH no habían recibido nunca antes una ayuda social en forma de transferencia de dinero. Este nuevo beneficio alcanza a 1.800.000 hogares. El monto promedio por hogar es de \$266 pesos, alrededor de casi dos chicos por hogar. El 32% se concentra en la Provincia de Buenos Aires y alrededor de un 8% en Santa Fe y Córdoba; que junto con Salta, Tucumán, Mendoza y Chaco acumulan el 60% del total de las asignaciones otorgadas.

Por último cabe señalar que si hace cien años se comenzaba a construir un sistema de Seguridad Social para brindar protección a los trabajadores, hoy este sistema debe buscar nuevas herramientas que permitan la incorporación de todos aquellos que fueron quedando en los márgenes, excluidos de dicha protección. La Asignación Universal por Hijo parecería que está señalando un nuevo rumbo con en el objetivo de ampliar la protección social en la Argentina.

---

## Irene Novacovsky

---

Comenzaré con algunas reflexiones acerca de los programas de transferencias condicionadas de ingreso en América Latina en general y en la Argentina, tomando específicamente la experiencia del programa Ciudadanía Porteña de la Ciudad de Buenos Aires.

La política social tiene como función fundamental la redistribución de ingresos, de capacidades y oportunidades para posibilitar la integración, movilidad y cohesión social, asegurando la subsistencia de las familias y satisfaciendo las necesidades básicas más allá de la inserción en el mercado de trabajo.

Históricamente los sistemas de protección social se constituían bajo el principio de solidaridad y el Estado tenía la función de garantizar un piso de condiciones de bienestar para todos los ciudadanos. Tras la crisis de los años 80 y posteriores reformas estructurales de comienzos de los '90 con sus consecuencias sobre el mercado de trabajo, la distribución del ingreso y la pobreza, se comienza a identificar la lógica del nuevo orden económico como excluyente, es decir, que deja afuera a amplios contingentes de la oferta laboral disponible. El papel del trabajo como mecanismo principal de acceso al ingreso y a la integración social de la población aparece cuestionado.

La crisis de la sociedad salarial construyó un escenario que hoy no garantiza un trabajo de calidad, protegido y permanente para toda la población. Las tendencias del mercado de trabajo en la región parecen dejar afuera o con una inserción precaria y/o intermitente a un grupo importante de la población, reproduciendo procesos de exclusión y vulnerabilidad social que afectan especialmente a los sectores más pobres.

Estas tendencias llevaron a plantear nuevas alternativas de políticas sociales o mecanismos de redistribución del ingreso, independientes de la inserción presente, pasada o futura en el mercado de trabajo. Surge la necesidad de pensar una nueva institucionalidad pública y de implementar un sistema de políticas sociales integradas, que desafíen la desigualdad y pobreza persistente.

Se parte del enfoque que todas las personas tienen derecho a estándares mínimos de bienestar en razón de su condición de ciudadanos. Se comienzan a proponer nuevos mecanismos de protección social no contributivos, que no dependan necesariamente de la situación ocupacional y que garanticen un piso de ingresos para la satisfacción de las necesidades sociales y el acceso a los derechos de la ciudadanía. Al reconocer el derecho de las personas a un ingreso que permita acceder a condiciones de bienestar se supera el antiguo debate entre políticas asistenciales y de promoción social.

En América Latina, a fines de los noventa, surge una nueva generación de políticas sociales denominada transferencia de ingreso condicionada (PTC) que hoy están expandidas en dieciocho países de la Región y alcanzan a más de 22 millones de familias, lo que corresponde a 101 millones de personas (17% de la población de América Latina y el Caribe, 54% sobre el total de pobres de la región). Equivalen al 2.3% del gasto público social y al 0.25% del PBI de la Región. Entre los PTC se destacan por su trayectoria, institucionalidad y gran cobertura, los programas "*Oportunidades*" de México y "*Bolsa Familia*" de Brasil.

Los PTC han sido una de las estrategias con mayor impacto en las políticas sociales de América Latina. Significaron un salto cualitativo y cuantitativo y han conseguido demostrar resultados. En los diferentes países han adoptado fórmulas variadas, pero con los objetivos comunes de establecer un mecanismo de redistribución de ingresos para los hogares pobres, la reducción de la pobreza y la interrupción de los mecanismos de su reproducción, la inclusión y sostenimiento de niños y jóvenes en el sistema educativo, la mejora en la nutrición, el aumento de los controles de salud, la disminución del trabajo infantil, el empoderamiento de las mujeres y la creación de redes de protección social en tiempos de crisis. La mayoría de los PTC están destinados a familias con niños y adolescentes. La estrategia, en general, es la transferencia de ingreso a los hogares en situación de pobreza, con el compromiso de las familias en materia de escolaridad y de salud.

Recientemente se ha producido una profunda transformación en los PTC: en Uruguay y Argentina, los institucionalizaron y masificaron integrándolos al Sistema de Seguridad Social no contributivo, desde una perspectiva de derechos. En ambos países se extienden las asignaciones familiares, que antes sólo cobraban los hijos de los trabajadores del sector formal de la economía, a todos los menores de 18 años de las familias de desocupados, trabajadores informales o en situación de pobreza y vulnerabilidad. Los PTC pasan de ser programas específicos a constituir un sistema institucionalizado de distribución de ingresos que mantiene las

***Las distintas evaluaciones demuestran impactos positivos en la disminución de la pobreza y la indigencia, ya sea tanto en su incidencia como en su intensidad. Por supuesto, en todos los casos, este impacto va a estar muy relacionado con el monto del beneficio y la cobertura general del programa.***

condicionalidades de salud y educación. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social de Argentina se destaca en América Latina por la amplia cobertura y el monto del beneficio.

De esta manera, los PTC superan una tradición de las políticas sociales latinoamericanas de enorme fragmentación y multiplicación de programas que se repiten en todos los países, y también la tradición de subsidios en especie. Asimismo, han contribuido al aumento de la capacidad técnica e institucional de las áreas sociales, introducen nuevas lógicas de gestión en instituciones públicas tradicionalmente compartimentadas, fomentando el trabajo intersectorial y dando un gran impulso al debate e investigación sobre políticas sociales en América Latina.

Estos programas funcionan como un sistema de protección social que no condiciona la prestación a la inserción en el mercado de trabajo. A su vez, adoptan la perspectiva de derechos garantizando un ingreso a los hogares y el derecho de los niños y adolescentes de los sectores

más pobres a concurrir a la escuela y realizar controles de su salud. En este sentido los programas establecen compromisos o acuerdos con los beneficiarios, para asegurar la escolaridad, erradicar el trabajo infantil; garantizar los controles de salud así como mejorar la nutrición mediante el mayor consumo de alimentos.

Entre las características comunes de los PTC, cabe señalar que, presentan como unidad de acción a los hogares pobres; cuentan con rigurosos mecanismos de selección de beneficiarios, por ejemplo el índice de vulnerabilidad que utiliza el Programa Ciudadanía Porteña; establecen una serie de compromisos en salud y educación que las familias deben cumplir; privilegian a la mujer como titular del beneficio; tienen sistemas rigurosos de monitoreo y evaluación; los sistemas de pagos son bancarizados con transferencias directas a los beneficiarios. Esto significa un cambio cualitativo en las políticas sociales.

Desde distintas evaluaciones, los programas, muestran evidencia de impactos positivos en la disminución de la pobreza, la indigencia, la desigualdad, un fuerte incremento de la escolarización en niños y adolescentes, aumentos en los controles de salud, mejoras en la nutrición y disminución del trabajo infantil. La magnitud del impacto varía según las características de cada PTC y los resultados e impactos están estrechamente relacionados con el monto del beneficio y la cobertura de los programas en cada país.

### ***Impactos de los PTC. El caso del Programa Ciudadanía Porteña<sup>8</sup>***

La evaluación del programa Ciudadanía Porteña (CP) del CBA demuestra que la incidencia de la indigencia en los hogares de la Ciudad de Buenos Aires sería siete veces mayor sin el Programa, y que habría casi el doble de hogares en situación de pobreza.

**Cuadro 1: Hogares y Población beneficiaria, por condición de indigencia y pobreza con y sin Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008.**

Condición de pobreza	2006		2008	
	Población	Hogares	Población	Hogares
<b>Considerando los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña</b>				
Indigencia	13,4	12,7	3,5	2,3
Pobreza (incluye indigencia)	73,8	68,8	32,7	27,4
<b>Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña</b>				
Indigencia	43,5	40,8	19,9	17,2
Pobreza (incluye indigencia)	92,7	90,8	58,5	52

8.- El programa Ciudadanía Porteña es un PTC, creado en 2005 por el GCBA, con una cobertura de 70.00 familias y aprox 270.000 personas.

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2008 - DGEyC.

En la evaluación del programa Ciudadanía Porteña, comparando el inicio del Programa con el año 2008, se comprueba un aumento de asistencia al sistema educativo formal donde se insertaron 1.637 chicos beneficiarios de 3 a 5 años. Entre los niños de 5 años la tasa de asistencia escolar alcanzó el 100%, entre los niños de 6 a 14 años también se alcanzó el 100% y entre los adolescentes de 15 a 17, la deserción disminuyó un 38%.

**Cuadro 1: Niños y adolescentes beneficiarios, por condición de asistencia según tramos de edad (En porcentaje). 2005-2008.**

Tramos de edad	2005			2006			2008		
	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total
3 y 4 años	67,6	32,4	100,0	68,9	31,1	100,0	78,5	21,5	100,0
5 años	96,0	4,0	100,0	97,0	3,0	100,0	100,0	----	100,0
6 a 12 años	98,8	1,2	100,0	99,8	0,2	100,0	99,0	1,0	100,0
13 a 14 años	96,6	3,4	100,0	97,8	2,2	100,0	99,4	0,6	100,0
15 a 17 años	77,0	23,0	100,0	79,8	21,2	100,0	85,7	14,3	100,0
Total	90,6	9,4	100,0	92,3	7,7	100,0	97,3	2,7	100,0

Fuente: Línea base del Programa Ciudadanía Porteña EAH 2005 y Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2008 - DGEyC

Una de sus novedades respecto a otros PTC es un componente para los jóvenes de 18 a 25 años de los hogares beneficiarios para que vuelvan a estudiar o continúen sus estudios. El componente Estudiar es Trabajar brinda un ingreso monetario de \$275, adicional al monto que reciben sus hogares. Los datos muestran un impacto importante del programa en escolaridad de los jóvenes de 18 a 25 años. En 2006, el 21,6% de los jóvenes de los hogares beneficiarios de CP asistían al sistema educativo formal, proporción que aumenta al 35,4% en 2008, lo que representa un incremento del 74%. El componente Estudiar es Trabajar debería incluirse en la Asignación Universal por Hijo por el alto impacto de la escolaridad de los jóvenes en la interrupción de los circuitos de reproducción de la pobreza.

Uno de los objetivos de los PTC es la erradicación del trabajo infantil. La segunda evaluación del Programa Ciudadanía Porteña muestra que el trabajo infantil disminuyó un 20% entre 2006 y 2008 y que en ese período 2900 niños y adolescentes dejaron de trabajar, observándose un mayor descenso del trabajo infantil en los adolescentes de 14 a 17 años (30%). Cabe destacar la incidencia en la disminución del trabajo doméstico de niñas (84% del trabajo de infantil en niñas) que es un mecanismo clave en la reproducción de las desigualdades de género.

**Cuadro 3: Niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios, por condición de actividad según edad (En %) 2006-2008.**

Condición de actividad	2006			2008		
	5 a 13 años	14 a 17 años	Total	5 a 13 años	14 a 17 años	Total
No trabaja	89,6	68,3	83,7	90,6	77,8	86,9
Trabaja	10,4	31,7	16,3	9,4	22,2	13,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2008 - DGEyC.

**Cuadro 4. Niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios, por condición de actividad según sexo (En%). 2006-2008.**

Condición de actividad	2006			2008		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
No trabaja	84,7	82,6	83,7	88,5	85,2	86,9
Trabaja	15,3	17,4	16,3	11,5	14,0	13,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2008 - DGEyC.

## Principales debates alrededor de los PTC

Existen algunos cuestionamientos a los PTC, entre ellos:

- » Si refuerzan el rol tradicional de la mujer ya que ellas llevan la carga de la implementación en relación al cumplimiento de las condiciones. En realidad, lo que surge de las diversas evaluaciones realizadas en América Latina es que los PTC refuerzan su autonomía ya que ahora puede manejar el dinero de forma independiente. En relación a carga de tareas vinculadas al cumplimiento de las condiciones, significa la entrega de certificados una o dos veces al año. Por otra parte hay fuerte evidencia del impacto clave en la interrupción de la reproducción intergeneracional de la desigualdad de género debido a la disminución del trabajo doméstico en niñas. Esto no quita la necesidad de reforzar en los PTC este aspecto.
- » Si desalientan el ingreso al mercado de trabajo. Hasta el momento ninguna evaluación ha podido demostrar que los programas desalientan el ingreso al mercado de trabajo, ni si incrementan el empleo informal. El programa “Oportunidades” (México) muestra que las transferencias les permiten a los beneficiarios salir a buscar trabajo e insertarse en mejores condiciones. En el programa “Ciudadanía Porteña” se observó un incremento del 30% de inserción en los trabajos formales, que demuestra que no hay desalientos. En Argentina, con el Plan Jefes y Jefas de Hogar se pudo observar que el programa generó una presión en los trabajos de baja calidad ya que constituyó una competencia para su nivel de salarios.
- » Si bien hay quienes sostienen que la universalización de los PTC eliminaría los problemas de acceso de los beneficios y la estigmatización, las evaluaciones de los criterios de selectividad de los PTC muestran que las exclusiones son mínimas. En relación a la estigmatización no hay investigaciones que la fundamenten ni tampoco surge de las evaluaciones realizadas. Uno de los principales problemas de acceso suele ser la documentación de los beneficiarios. Para el caso de “Programa Ciudadanía Porteña”, la implementación presionó al GCBA a gestionar la documentación de los potenciales beneficiarios, lo que constituyó una contribución clave al ejercicio de ciudadanía.
- » Recientemente, en Argentina, han surgido cuestionamientos a las condicionalidades en especial a los compromisos en educación. Como se mencionó anteriormente, uno de los grandes logros de los PTC en toda América Latina fue el aumento de la escolaridad, que desde una perspectiva de derechos de los niños, implica garantizar un derecho fundamental. Los PTC han sido una de las estrategias más exitosas de las últimas décadas para la escolarización de niños y adolescentes.
- » Hay una serie de cuestionamientos sobre las condicionalidades, cuando no hay una adecuación total de la oferta. En este sentido hay que tener en cuenta, y este no es un tema menor, que los PTC y las condicionalidades apalancan la mejora de la oferta pública por la misma presión que ejerce la gente y los propios efectores de los servicios públicos ante la disyuntiva de no otorgar o el riesgo de pérdida del beneficio. Esto sirve de catalizador de la problemática. También los PTC desnudan el déficit oculto y las problemáticas de exclusión de los servicios de salud y educación redundando en una mejora de los mismos. Se debería incluir financiamiento para adecuar la oferta donde surjan estos déficit de forma articulada con los PTC.

## Conclusiones

Una de las principales fortalezas de los PTC es contar con rigurosos sistemas de evaluación y monitoreo. Dada la envergadura de recursos que involucran, es necesario demostrar resultados para legitimar la acción emprendida y, también, poder corregir los problemas que se presenten. En virtud de esto, se realizan monitoreos permanentes y evaluaciones periódicas que involucran la construcción de líneas de base, de evaluaciones cuasi experimentales con grupos de control y tratamiento, y, también, la triangulación de métodos cualitativos y cuantitativos, cuyos resultados se publican permanentemente. El monitoreo permanente de los programas y su evaluación permite dimensionar los efectos e impactos en la pobreza, desigualdad, salud y educación y detectar los problemas de acceso.

El programa “Ciudadanía Porteña” utilizó para realizar su evaluación un método cuasi experimental con un grupo de control basado en la Encuesta a Hogares de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la

Ciudad y una a beneficiarios que, además, permite indagar sobre la trayectoria de los hogares a través de la metodología de panel.

Entre los desafíos futuros de los PTC en general y Argentina en particular se encuentran:

- » Blindar los PTC mediante mecanismos legales estableciéndolos como un derecho (En el caso de "Ciudadanía Porteña", fue aprobado por Ley en el año 2005 por unanimidad, y esto constituye una fortaleza importante), así como incluir en la Ley la actualización automática del monto del beneficio para mantener su nivel adquisitivo.
- » Mejorar la accesibilidad de los programas identificando las barreras al ingreso.
- » Financiar la ampliación y una adecuación de servicios públicos para asegurar el acceso y lograr los impactos buscados, asimismo extender el Jardín de infantes desde los 4 años y la doble escolaridad de la primaria a todas las escuelas de áreas pobres.
- » Evitar superposiciones integrando a los PTC otras transferencias directas o indirectas de ingresos a los mismos grupos poblacionales que en algunos casos son contradictorias con los objetivos de los PTC.
- » Un desafío pendiente es articular en los PTC una serie de actividades para un abordaje social integral a las familias beneficiarias. En este sentido sería fundamental seguir avanzado sobre la integración de las políticas sociales con eje en los PTC, adicionándoles componentes que aborden otras problemáticas y necesidades claves de las familias beneficiarias como seguro de salud, embarazo adolescente, trabajo infantil, inserción educativa de jóvenes, violencia doméstica, hábitat y vivienda, Centros de Desarrollo Infantil etc.

---

## Rubén Lo Vuolo (Comentarista)

---

Voy a tratar de integrar en mis comentarios las distintas exposiciones, teniendo como referencia la idea de promover un ingreso incondicional y universal en lugar de políticas de ingresos focalizadas y condicionadas.

El primer comentario se vincula con parte de lo expuesto por Emilia Rocca: ¿Cuál es la tendencia que puede vislumbrarse hacia futuro con respecto a los niveles y la calidad del empleo? En esta cuestión pueden identificarse dos posiciones que parecen contrapuestas pero que a mi juicio no lo son.

Por un lado, la argumentación oficial de los últimos años indica que gracias a una tasa de crecimiento elevada (complementada con ciertas políticas de fiscalización) se mejoró sustantivamente la generación de empleo y la formalidad. Asumiendo que esto es cierto, cabe interrogarse acerca de los límites de estos procesos y las tendencias que pueden esperarse a futuro.

Aquí hay dos evidencias que me parecen relevantes y que son consistentes con la experiencia comparada. Primero, pese a los años de crecimiento, el desempleo abierto no logró bajar de tasas de 7/8%, (este dato con las propias estadísticas cuyas debilidades son públicas) este es un valor muy alto en la experiencia comparada y más aún si se considera la bajísima cobertura del seguro de desempleo que no puede culparse de desestimular la oferta laboral. Segundo, la informalidad sigue superando el 40%. Además, ambos registros revirtieron sus tendencias declinantes cuando la economía se frenó.

Si a esto sumamos que Argentina muestra claras tendencias de ir sumando oferta laboral femenina, no parece que los problemas de nivel y calidad de empleo vayan a resolverse simplemente por el crecimiento económico. Esto no sería nada original. Procesos similares se están verificando en casi todos los países, y dan lugar a un creciente debate en torno a los límites del crecimiento económico y del empleo objetivos en torno a los cuales organizar el progreso de las sociedades.

En cualquier caso, lo anterior no desconoce el reconocimiento de las fuertes mejoras registradas en los últimos años sino que plantea los límites de la esperanza de que se puede volver a niveles de pleno empleo con seguridad laboral. Además, puede sugerirse que la institucionalización de la Asignación Universal por Hijo es el reconocimiento de esta situación y por lo tanto de la necesidad de dar cobertura de ingresos más allá del empleo asalariado formal. Reconocer un derecho a los desempleados y trabajadores informales (más allá de lo difuso del término) en una legislación de la Seguridad Social, implica reconocer (correctamente) el carácter

estructural del problema. Aún con las mejoras de empleo, una enorme cantidad de gente no puede entrar en la lógica de la Seguridad Social vinculada a la seguridad laboral.

Este punto es crucial. Es llamativo como, tanto desde visiones que se pretenden ortodoxas como heterodoxas, se comparte el objetivo productivista que pondera el éxito económico en función de la tasa de crecimiento. No hay grandes diferencias en este punto. El problema aquí no es sólo de coyuntura sino también de visión hacia el futuro. La disputa es acerca de quién es capaz de forzar el crecimiento económico y así seguir alimentando la idea de que es posible que toda la fuerza de trabajo activa consiga empleo en condiciones adecuadas. Más aún, se indica que por esta vía se lograría formalizar a todo el empleo. Mi percepción es que las tendencias más probables del capitalismo internacional y local indican resultados muy diferentes, por lo que es oportuno apurarse a pensar un sistema de políticas públicas asentado sobre concepciones del bienestar humano que den cuenta de nuevos escenarios donde el bienestar de las personas dependa mucho menos del crecimiento y de su cada vez más desigual posición en el mercado de empleo.

Si, como pienso, la segunda tendencia es la más probable, entonces políticas como la AUH o políticas como el ingreso ciudadano –para mi gusto mucho mejor– se vuelven ineludibles al momento de pensar un nuevo sistema de protección social. Lo anterior no significa que no haya que promover políticas de generación de empleo, sino que las mismas deben adaptarse a un escenario como el descrito y a la presencia de políticas de sostenimiento del ingreso consistentes con el mismo. Más aún, sofisticar las políticas activas de empleo para adaptarlas a ese nuevo escenario.

Hecho este comentario con respecto a la relación entre la AUH y las tendencias del empleo, paso al segundo comentario que se vincula con la relación entre este tipo de políticas y la pobreza. A mi modo de ver, la AUH tiene el mérito de no estar expresamente dirigida a las familias pobres, como el resto de los programas de transferencias condicionadas de ingresos dirigidos a la niñez en América Latina. Esto es así porque el derecho está en función de la categoría laboral, porque es individual y no tiene en cuenta el ingreso familiar y porque el límite de ingresos es el salario mínimo y no una referencia estadística del valor de la línea de pobreza (casi imposible de calcular razonablemente hoy en el país).

En cierto modo, lo anterior implica admitir algo que hace tiempo sostenemos: para llegar a los pobres no hay que hacer políticas que tengan como objetivo a la población que se califica como pobre conforme a ciertos parámetros. Es cierto que tanto las categorías de “*informal*” como de “*desocupado*” son difusas y dependen en gran medida de la auto-declaración, pero al menos son más compatibles con otras categorías de derechos basados en la ocupación. El Estado de Bienestar no se construyó teniendo como objetivo a la pobreza, sino la protección del conjunto de la ciudadanía contra ciertos riesgos. La modificación del objetivo de las políticas sociales hacia el estrecho objetivo de “*alcanzar a los pobres*” (y ni siquiera “*superar la pobreza*”) es una de las herencias más perdurables de las reformas estructurales de la década del 90.

No se llega a los pobres sólo con políticas que eligen entre pobres a sus beneficiarios. También se llega con políticas que ofrecen una cobertura más amplia y donde los pobres están incluidos. Por cierto, si se tratara de un ingreso para la niñez de carácter universal e incondicional, tendríamos la seguridad de que todos los pobres están incluidos y esto se haría posible con un criterio no discriminador. Además evitaría situaciones de colisión entre políticas que tienen poblaciones objetivo similares pero que operan en distintas jurisdicciones.

El tercer comentario se vincula con algunas cuestiones planteados por Laura Musa. En primer lugar, el tema de la autonomía de las personas y el modo en que la política pública la promueve o la restringe. Este tema está vinculado directamente con la cuestión del Patronato, de la acción de los jueces de menores, etc. Para decirlo de otro modo, no sólo importa si distribuyo beneficios sino también el procedimiento utilizado para ello. No es lo mismo decir que una persona tiene derecho a una determinada cantidad de dinero porque es pobre o que tiene alguna característica distintiva fijada desde el poder, que afirmar que tiene derecho porque se trata de un derecho reconocido a toda la población.

En ese sentido, la AUH se ubica en una zona ambigua. Por un lado, para la categoría de desempleados e informales es la misma. Pero por otro lado, es diferente a la que reciben trabajadores formales y además no es un derecho de los niños, niñas y adolescentes, sino de los adultos en edad laboral. Esta cuestión no es meramente retórica ni formal, sino que tiene consecuencias prácticas muy importantes en relación con la cuestión de la condicionalidad y la sanción a la que se refirió Irene Novacovsky.

En primer lugar, hay un trato discriminatorio entre el proceso de acceso a la asignación de trabajadores formales e informales y desempleados. Para el caso de los trabajadores formales, si los niños no van a la escuela

no pierden la asignación, lo que pierden es un complemento por escolaridad; o, lo que es lo mismo, si van se los premia con ese complemento. Hay una clara visión promotora de la política pública en tanto se les paga un monto extra que reconoce los costos adicionales que implica la escolaridad. Tampoco los trabajadores formales pierden la asignación si no los vacunan o no cumplen con criterios de salubridad.

En el caso de la AUH, la condicionalidad en materia de salud y educación no opera como promoción sino como sanción. No sólo que se descuenta un 20% del beneficio en el pago periódico sino que se lo pierde si no se cumple con la condicionalidad. Como el beneficio es del padre y no del niño, lo que se busca es sancionar al padre que no se hace responsable de cumplir con las condicionalidades. Pero en la práctica se está perjudicando a los menores a cargo de los padres. Ahora bien, ¿es entonces un derecho? ¿No habría que sancionar en todo caso al padre y no a los chicos? Esto se resolvería si se hubiese adoptado el criterio propuesto por nosotros: los menores son los que tienen el beneficio por derecho propio. Si no se cumple con la condicionalidad, el responsable adulto pierde la administración del beneficio pero el menor no pierde el beneficio.

De lo contrario, la Asignación Universal por Hijo continúa alimentando la visión asistencial-represiva que caracteriza a las políticas asistenciales en el país. Este tipo de visión consolida prácticas diferenciales en relación con personas que se separan entre los que merecen y los que no merecen sanción, entre quienes se comportan adecuadamente y quienes no. Además, la evidencia comparada coincide en que no es la condicionalidad ni la sanción lo que promueve la asistencia escolar, sino la disponibilidad de ingresos y de servicios adecuados.

La condicionalidad de la AUH debería tener el mismo carácter promocional que en la asignación para los trabajadores formales. La condicionalidad debería ser útil para identificar quiénes van a la escuela y quiénes no, quiénes asisten al sistema de salud y quiénes no. Hecha esa identificación, entonces se debe actuar con un programa específico para resolver el problema y no sancionar para dificultar aún más el cumplimiento de la condición. De lo contrario, los que más dificultades tienen encima son sancionados para que tengan más dificultades aún.

A lo anterior se suma la condicionalidad del nivel de ingreso. Hay una fuerte contradicción entre una política de fiscalización laboral que no es exitosa en evitar el no registro de la relación, y una política asistencial como la AUH que registra a las personas según su situación ocupacional e ingresos. Este tipo de contradicción puede generar múltiples situaciones de inequidad entre grupos familiares con diversas situaciones ocupacionales y de ingreso. Por ejemplo, puede que un grupo familiar con un adulto desocupado cobrando AUH y un ocupado informal que gana un determinado nivel de ingresos, termine con mayores ingresos que un grupo familiar con un ocupado formal al mismo nivel de ingresos.

Los ejemplos se podrían multiplicar en situaciones de dudosa equidad de trato. El hecho es que todas las políticas que operan en base a requisitos discriminatorios, en relación con las personas, abren la puerta para numerosas inequidades en la práctica. Desigualdades de trato que se hubiesen evitado si el beneficio para la niñez fuera universal, incondicional e integrado de manera eficiente con el sistema tributario. A mi juicio, el funcionamiento en la práctica de la AUH ofrecerá nuevos argumentos y enseñanzas para defender la necesidad de cambiar definitivamente hacia la garantía de un ingreso ciudadano para la niñez de esas características.



## Segunda jornada:

### "Asignación Universal por Hijo e impactos sociales"

---

**Jueves 13 de mayo de 2010, Uriburu 650, Sede AMIA, CABA, 18:30 - 20:00 horas**

---

Objetivo: *Tomando en cuenta las contraprestaciones en salud y educación de la Asignación Universal por Hijo, sumar al debate los efectos en la vida familiar, los aspectos emocionales y formativos de las personas*

Moderadora: **Sara Caputo** (Integrante de la Comisión Directiva de la AAPS)

Comentarista: **Corina Rodríguez** ( Investigadora del CONICET / Directora Académica del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas - CIEPP)

Expositores:

- » **Maria Luisa Storani** (Diputada de la Unión Cívica Radical)
- » **Guillermo Haiuk** (Asesor legal del Diputado Héctor Flores)
- » **Patricia Aguirre** (Investigadora especializada en antropología alimentaria)



## María Luisa Storani

El tema que me ha convocado hoy es muy sensible a la política y al quehacer político. Me alegra estar en presencia de personas que han sido precursoras en el ámbito de las políticas sociales como Aldo Neri o Alberto Barbeito, este último como impulsor del ingreso ciudadano.

Ustedes saben que en la Cámara de Diputados hay muchos proyectos con respecto a este tema que se presentaron hace muchos años por iniciativa de la Diputada Elisa Carca y la Diputada Elisa Carrió, que tuvo en su momento el asesoramiento de Lo Vuolo y Barbeito, y este tema había quedado en debate y nunca se le había dado importancia en la Cámara de Diputados aún en esos años en los que había bastante desigualdad social.

La pobreza ha seguido, ha crecido y la mayoría de los partidos políticos utilizaron el tema de la pobreza para hacer campaña y prometer proyectos. Creo que después de las elecciones del 28 de junio de 2009 hubo un cambio en la mirada de la Presidenta sobre este tema e hizo que sacaran esta política de la Asignación Universal por Hijo, que si bien según nuestra mirada no es un ingreso universal, sí ha sido una buena política que ha creado crecimiento en la sociedad y ha generado bienestar dentro de las familias.

***Con esta política se quiere evitar el clientelismo político, eliminar la dependencia que existe cuando estos programas se manejan de forma discrecional, y realizar una equiparación con las asignaciones familiares que existen para los empleos formales.***

Pero antes de ahondar en este tema, quería decir qué es, en realidad, una política social. No podemos entender la política social solamente como una estrategia frente a la pobreza, sino que tenemos que pensarla como el resultado global de las políticas públicas que modelan un determinado perfil de sociedad.

Por un lado están las políticas sociales indirectas, por ejemplo una inversión pública o industrial, que tendrían un impacto en el empleo y la calidad de vida. Por otro lado se encuentran las políticas sociales directas como son las de educación, salud, programas de asistencia sociales, otros. Y de esta manera nos llevaría a evaluar si una inversión económica es buena o no, y más allá del impacto macroeconómico, qué impacto tuvo en la calidad de vida de los ciudadanos.

De todos modos sabemos que en general, en el mundo, el ritmo de crecimiento económico no siempre se condice con el crecimiento de la sociedad. En realidad el crecimiento económico, en muchas sociedades, genera una mayor desigualdad, aumenta el interconsumo de las cla-

ses beneficiadas, pero no contribuye al bienestar de las familias más pobres. Se profundiza más la pobreza cuando no hay una política de inversiones serias que apunte a paliarla.

Por tanto, hay que pensar la política de la política social. ¿Qué sentido tiene realizar una inversión económica en términos de impacto social? Por ejemplo, se puede invertir en un barrio en el Tigre, como Nordelta, y ver si esto va a tener un impacto en el empleo o si toda esa inversión que se hizo en ese barrio podría ser una política social invirtiendo en redes de agua o gas que mejoren el bienestar para las clases más humildes.

Esta política pública actual del Gobierno, la AUH, en realidad, vino a paliar la pobreza en los hogares que se han visto beneficiados con más ingresos y han podido obtener mejores beneficios. Con esta política se quiere evitar el clientelismo político, eliminar la dependencia que existe cuando estos programas se manejan de forma discrecional, y realizar una equiparación con las asignaciones familiares que existen para los empleos formales.

Lo que hoy se observa como impacto es que hay mucho más consumo, hay mucho más control social de la salud, y quizás también ha crecido la educación ya que lo que nos están diciendo es que hay mucha más demanda de lugares en las escuelas para las personas que reciben la AUH. Y lo que estamos viendo en el Conurbano es que estas demandas provienen en general de chicos entre 17-18 años, que no habían completado sus estudios secundarios, y que han reingresado ahora siendo papás debido a que tienen este ingreso.

Creo que la AUH no es universal, porque no todos los empleados de la informalidad pueden tener un salario mínimo vital y móvil, y ahí se da la desigualdad. De todos modos, según mi opinión, creo que es una política importante e interesante para llevar adelante en este momento. Ahora se está también solicitando que los que asisten a las escuelas privadas confesionales sean también beneficiarios de este ingreso, ya que los niños que asisten a estos colegios son en su mayoría becados, sus padres tienen empleos informales, y no están previstos en este Decreto.

Lo que estamos viendo es que están entrando proyectos como solicitud al Poder Ejecutivo, por ejemplo para que los chicos que están con tratamiento de drogas, que no están estudiando, y pertenecen a hogares muy pobres también puedan tener acceso a este ingreso ciudadano universal. Lo mismo sucede en el caso de los discapacitados, han entrado un montón de expedientes pidiendo que aquellos que no estén en escuelas públicas, sino en institutos privados, también puedan acceder a esta prestación.

No obstante hay una cuestión presupuestaria, de fondos, que la dejo planteada para que sea discutida por personas más expertas. Pero sí quiero dejar expuesta la existencia de un debate muy grande que se ha generado en torno a que los fondos para solventar esta medida provengan de la ANSES<sup>1</sup>.

---

## Guillermo Haiuk

---

Me gustaría empezar diciendo que nosotros entendemos que lo que hoy existe en el Decreto 1602 no es una Asignación Universal por Hijo. Nosotros seguimos trabajando en lo que es el Ingreso Ciudadano para la Niñez, el INCINI, que tiene varias diferencias con este Decreto. Es una lástima que después de las elecciones de junio del 2009 no se la haya convertido en una política pública y que no se haya debatido en el marco del Congreso de la Nación. La sanción de este Decreto provocó que se cancelara la posibilidad de este debate legislativo que ahora estamos intentando llevar a cabo.

Básicamente para nosotros, desde la Coalición Cívica, el INCINI no es un programa social sino que es la columna vertebral de lo que se puede llamar un plan de gobierno. No es solamente otorgarle un recurso monetario a la sociedad, sino que es la base para generar lo dignidad.

La diputada María Luisa Storani marcaba la cuestión de dónde salen los recursos para esta asignación. Creemos que quitarle los fondos a la ANSES no es una forma de redistribuir. El INCINI también es una herramienta que potencia el federalismo, dado que lo que hoy pueden ser 200 pesos para el Conurbano, una familia en el Chaco con 6 hijos, al contar con 1200 pesos genera una diferencia importante: es decir genera geopolítica en lo que es el país. Por eso el INCINI es tan importante. Cada vez que pierde estado parlamentario este proyecto se van haciendo modificaciones tales como la de reintegrar la totalidad del IVA a la gente que recibe este beneficio.

Según nuestra postura, el ingreso, al ser universal, debería ser recibido por todos los jóvenes menores de 18 años. Es a partir de aquí que se genera la estigmatización de lo que es hoy considerado ingreso universal, donde uno tiene que demostrar la pobreza, tiene que demostrar la asistencia a una escuela pública. Donde el beneficio no es para el chico sino para los padres. Lo que genera es un sistema punitivo, dado que si uno no puede demostrar que se ha entrado al colegio (teniendo en cuenta, por ejemplo en la Matanza, las capacidades que tienen los colegios) no se recibe este beneficio. Lo mismo sucede con el sistema de salud, ya que no se tiene en cuenta que en muchos lugares la obtención de un turno no siempre es sencilla, y puede significar un costo alto el trasladarse muchas veces hasta el hospital. Y si uno no cumple con estos objetivos no recibe el beneficio.

Por estas razones, para nosotros no es una cuestión meramente económica, sino también de generación de dignidad. El proyecto que fue firmado por los diputados de la Coalición Cívica genera este derecho, ya que no se debe cumplir ningún objetivo o situación particular para la obtención del beneficio. Al ser universal, también se reducen mucho los costos. Cualquier persona menor a 18 años va a cobrar este subsidio. Lo que no exime de responsabilidades, dado que los padres tienen responsabilidades para con los hijos, pero en el caso de no cumplirlo no se ataca al niño.

---

1.- Administración Nacional de Seguridad Social

***Según nuestra postura, el ingreso, al ser universal, debería ser recibido por todos los jóvenes menores de 18 años. Es a partir de aquí que se genera la estigmatización de lo que es hoy considerado ingreso universal, donde uno tiene que demostrar la pobreza, tiene que demostrar la asistencia a una escuela pública.***

¿Y por qué estamos de acuerdo con esto? Porque entendemos que salir de la pobreza no es una cuestión meramente económica. Si hoy la canasta básica de alimentos está en \$1200 pesos -por decir un número aproximado-, ¿qué pasa con la gente que gana \$1.201?, ¿deja de ser pobre? Y también entendemos que la pobreza no pasa sólo por una cuestión económica sino también por el acceso a los servicios.

En este sentido, desde el año 2001, venimos trabajando en emprendimientos cooperativos no sólo con la idea de generar trabajo, sino para que el trabajo permita tener las condiciones necesarias para poder acceder a la educación y a la salud.

Una experiencia, que existe en varios puntos del país, son los jardines comunitarios para chicos entre 4 y 5 años, donde se genera una combinación entre lo que es la educación formal e informal. La diferencia que tienen estos jardines es que los padres deben participar una vez por semana, activamente, en charlas, en reuniones, y cuyo objetivo es involucrar a la familia en todos los as-

pectos de la sociedad. Y aquí podríamos hacer una analogía con el INCINI donde no se trata sólo de una cuestión monetaria sino también de generación de solidaridad, de construcción de métodos alternativos, de resolución de conflictos.

El problema es que muchas veces estas cuestiones se hablan y acuerdan en el jardín, pero una vez en el hogar no se las puede llevar a la práctica porque hay violencia dentro de la familia, los padres no tienen sobre qué charlar, etc. Uno habla de lo importante que es la salud en el jardín pero los padres no pueden llevar al chico al hospital a que se de las vacunas siquiera, entonces esto genera fricciones y también se traduce en una frustración de expectativas. El objetivo de tener un jardín comunitario, de tener a la familia participando activamente, demuestra que salir de a pobreza no es una cuestión monetaria, sino algo que se debe trabajar en sociedad. Pongo este ejemplo para que vean la analogía con el INCINI y para que entiendan por qué lo defendemos.

Voy a poner ejemplos para así demostrar, desde la práctica, lo que tratamos de promover y defender, y que en ocasiones también incluye a personalidades públicas o del espectáculo, lo cual le otorga una mayor visibilidad.

Un buen ejemplo es una panadería comunitaria en la que todos los fines de año se vende pan dulce, una receta especial de la cocinera Maru Botana. Este pan dulce se ofrece a todas las personas en un empaque muy lindo a 75 pesos el kilo, y ese mismo pan dulce se vende al precio de costo dentro del barrio. Es decir, que los que tienen más, haciendo un mayor esfuerzo, permiten que los que tienen menos puedan acceder al mismo pan dulce. Pongo el ejemplo del pan dulce, pero lo que quiero demostrar es que es posible reducir brechas. El INCINI lo que propone es que el que tiene más paga más, y todos recibimos el mismo beneficio. Algunos lo utilizarán más, otros menos. Esto deriva en la construcción de redes solidarias, en la pérdida de miedos, y en la edificación de una sociedad un poco más justa.

Otro aspecto que nos parece interesante, y que sostenemos, es la idea de generar trabajo porque entendemos que la gente no busca salir de la pobreza sino generar dignidad. La idea es entender que todos somos iguales y que ahí está la perspectiva de derecho. Para la generación de la dignidad lo relevante no es el monto recibido, si son 1000 ó 1200 pesos, sino la forma en que se lo recibe. Si para recibir el subsidio hay que cumplir con ciertos requisitos que son incumplibles en la práctica, lo que se genera en las personas es un fuerte sentimiento de fracaso.

## Patricia Aguirre

Quiero hacer una petición de principios antes de analizar algunos aspectos alimentarios de la AUH, y es señalar el punto de vista disciplinar. Los antropólogos vemos la alimentación como un "*hecho social total*", como producto de las relaciones sociales y a la vez productora de relaciones sociales. Porque los humanos comemos "*nutrientes y sentidos*". Además de nutrir el cuerpo y reponer la energía gastada en el cotidiano vivir, la alimentación se "*usa*" socialmente, se usa para señalar la riqueza del comensal, o su nivel de educación, la usan las mamás como premio o castigo en la educación de sus hijos, la usan los creyentes para mostrar su piedad y devoción, la usan los ejecutivos para hacer negocios, la comunidad usa la alimentación como foco de actividades colectivas, los subgrupos dentro de un agregado mayor la usan para diferenciarse de "*los otros*", y a la vez ese mismo grupo a través de sus consumos particulares demuestra su pertenencia, la usan los amantes para seducir, los médicos para curar o prevenir, etcétera.

Ahora bien, la mayor parte de las veces, no vemos las relaciones sociales, ellas están opacadas por la "*naturalización*" de la alimentación, como si ésta dependiera exclusivamente del metabolismo o de los nutrientes. ¿Dónde vemos las relaciones sociales? Cuando vemos el precio de los alimentos, ahí nos queda claro que la alimentación no es únicamente una relación entre nutrientes y metabolismo – biológica- sino que es prioritariamente una relación social: los alimentos son lo que son porque entran en el juego de relaciones de un grupo como producto de un ecosistema que es explotado con cierta tecnología, y ciertos medios de producción, con ciertas leyes que dirigen la distribución hacia unos y no hacia otros, con creencias científicas y de las otras que funcionan como principios de inclusión etc. Son producto y producen relaciones sociales: están situados, en una sociedad, en un tiempo y en una geografía determinada.

La mayor parte de las veces la alimentación queda, y sobre todo en los análisis académicos, como una cuestión exclusivamente nutricional, hoy lo que quiero marcar es la alimentación como algo más que meros nutrientes.

Porque si yo invito a un grupo de amigos a comer y les digo que conozco un lugar maravilloso en donde por 35 pesos sirven 1400 calorías compuestas por 735 gramos de agua, 63 gramos de proteína, ..... etc., estoy segura que ninguno aceptaría la invitación. Pero, si en cambio les digo que por los mismos 35 pesos sirven un menú fijo que contiene un bife con ensalada, una gaseosa y fruta, muchos aceptarían, porque la primera invitación es una mera enumeración de nutrientes y el segundo ejemplo en cambio –aunque contenga esos mismos nutrientes- está expresado como "*comida*" con todas las categorías sociales que implica su definición, producción, preparación. La primera en cambio era una lista de nutrientes.

Y los humanos no comemos nutrientes, comemos comida. Y en la comida se juegan las relaciones sociales. Producto y productora de relaciones sociales entra en los intercambios físicos y simbólicos, y es esa dimensión social de la alimentación la que quisiera ver cuando analizamos la Asignación Universal por Hijo.

Si la AUH la vamos a analizar desde el punto de vista de la alimentación, entonces quisiera empezar señalando tres elementos que no deberían faltar en la política alimentaria en Argentina. Ésta debería contemplar simultáneamente: ingresos suficientes para mejorar el acceso (el 93% de la población es urbana y los alimentos se compran), educación alimentaria para saber elegir, y alimentos saludables entre los cuales optar. Para mí esos son los tres puntales de una política alimentaria. La Asignación tiene impacto en el primer punto de este trípedo, pero no debemos olvidar que si bien tiene efectos en la alimentación de los hogares no fue pensada como una política alimentaria. Y me voy a abstener de hablar de nutrientes y en cambio voy a aportar una visión de la AUH en la comida y en la comensalidad. Y acá empezamos a hacer cuentas y les pido que me sigan.

***De manera tal que esta Asignación es muy significativa, muy importante, pero desde el punto de vista alimentario –según mi experiencia- lo que va a hacer en la alimentación de las familias pobres, a corto plazo, es reforzar y no modificar sustancialmente la estrategia doméstica de consumo.***

Dice el Decreto que son 180 pesos por mes, pero se le quita el 20% que se les darán posteriormente a los beneficiarios si cumplen con ciertas condiciones referentes a salud y educación. Por lo tanto llegan a la mano de la mamá 144 pesos. Esto sería 4,80 pesos por día por niño, lo cual es muy significativo en un hogar pobre que accede al litro de leche entera en sachet por \$2,77 y a un kilo de frutas de segunda calidad por \$4,80 pesos.

En un hogar tipo esto asciende a \$9.6. Y si tomamos el promedio del hogar pobre con 3.45 niños por hogar, que es lo que usamos en alimentación, serían 16 pesos por día y con el máximo de 5 hijos llegaríamos a 24 pesos. Esto es significativo. Una mamá pobre con estos montos verdaderamente logra un impacto importante en la alimentación cotidiana de su hogar.

Pero, la familia come en conjunto, en las familias existe solidaridad interna, si hay es para todos, así que debemos esperar que – aunque la AUH es para el niño- lo que la mamá compre para la alimentación infantil se compartirá, y también se completará con lo que otros miembros aporten. Los nutricionistas tienen un término muy desagradable para esto: dilución intrafamiliar. Para nosotros es la solidaridad que existe dentro de una familia. Pensemos en la dilución máxima: un niño y dos padres sin otro aporte, entonces el aporte a la alimentación del hogar baja. Una dilución esperable -por proyecciones demográficas- sería de un adulto por niño. Entonces nos quedaría que la madre va a contar con 2.4 pesos por comensal por día, si tiene dos hijos 3 pesos y con 5 hijos llegará a 6 pesos. Sigue siendo un aporte importante al gasto en comida familiar, pero ya vemos que desde el punto exclusivamente nutricional vamos a tener algunos problemas.

Pero todavía tenemos que seguir incluyendo variables sociales, porque todos sabemos que las familias pobres dedican la mayoría de sus ingresos a la alimentación, y a medida que aumenta el ingreso de la familia cae el peso de la alimentación en la estructura de gastos. Sin embargo, ninguna familia -ni pobre ni indigente- gasta todo lo que tiene en comer, debe comprar la garrafa para cocinar, por poner un ejemplo. Entonces, no podemos pensar la Asignación Universal por Hijo como dedicada exclusivamente a la comida. Siendo conservadores podemos pensar que se dedicará aproximadamente un 70% a la alimentación y el 30% al resto de los gastos necesarios para la vida en sociedad: lo dedicado a educación aunque más no sea el transporte al colegio, a salud, a indumentaria, a recreación, etc. Si a estos 144 pesos le aplicamos un coeficiente de Engel razonable le van a quedar aproximadamente 100 pesos. Por lo tanto van a ser 3,36 pesos por día por niño; y, nuevamente, calculando una dilución con dos padres, va a ser 1.08 pesos o la más esperable 1.60 pesos por comensal por niño.

Entonces, con estos datos, la AUH ¿va a contribuir a cerrar la brecha alimentaria que tenemos en la República Argentina? Las brechas son las diferencias entre el consumo y la recomendación. Si vemos la brecha alimentaria que hay en la población general con respecto a la población pobre, ¿creemos que con estos montos podremos cerrar una brecha de 940 kg por año en lácteos ó 1757 kg por año en hortalizas ó 167 kg en frutas? Yo creo que tenemos que pensar que no. Pero además, hay brechas que no se pueden cerrar porque no alcanzaría toda la disponibilidad de la Argentina para cerrarlas. Hablo de la brecha en hortalizas. Si por algún milagro quisiéramos comer todas las hortalizas que los nutricionistas dicen que nos tenemos que comer, no alcanzaría la disponibilidad para hacerlo. Es decir, que es una brecha que no puede llenarse ni siquiera desde el punto de vista de la producción, no hablemos de los factores históricos y culturales que construyeron nuestro patrón alimentario como “*carne con algo*”.

Todos los estudios de consumo alimentario sobre la población en general -la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares, las encuestas parciales del Centro de Estudios en Nutrición Infantil- nos muestran déficit en: leche, frutas, hortalizas, pescados y aceites. En la población pobre estas brechas, por supuesto, son aún mayores. También muestran brechas positivas, o sea excesos, en harinas, panificados y en carne bovina .

¿Va a contribuir la Asignación Universal por Hijo a cerrar estas brechas? Si nosotros miramos la canasta básica de alimentos y consideramos la brecha en la pobreza sobre la alimentación normativa (que se usa para construir la línea de pobreza), es una cosa, y en ese sentido el monto de la Asignación hace que se achique la brecha y todos nos ponemos contentos. Pero si consideramos la alimentación como el factor pre-patológico por excelencia, si estamos pensando en términos de una alimentación saludable, no en una alimentación normativa (como es la canasta básica de alimentos que no sirve para comer sino para trazar una línea estadística de pobreza), si construimos una canasta básica de alimentos saludables, ahí sí tenemos un problema grave, porque en Argentina los alimentos de mayor densidad nutricional son caros. Entonces comparando el

costo de estas 2 canastas se observa una brecha económica, donde la canasta básica saludable es un 43% más cara que la canasta básica normativa con la que se mide la pobreza<sup>2</sup>.

Cuando comparamos estos costos con la Asignación Universal por Hijo (ya sea en forma bruta, los 4.8 pesos, o corregida por el Coeficiente de Engel) estamos viendo que el impacto que puede tener para cerrar las brechas alimentarias, desde el punto exclusivamente nutricional, es bastante limitado. Pero, por otro lado, no le podemos pedir peras al olmo, esto puede contribuir a una política alimentaria pero no fue pensado con un criterio alimentario-nutricional.

De manera tal que esta Asignación es muy significativa, muy importante, pero desde el punto de vista alimentario –según mi experiencia- lo que va a hacer en la alimentación de las familias pobres, a corto plazo, es reforzar y no modificar sustancialmente la estrategia doméstica de consumo.

Y esto tiene que ver con que el monto es poco para vertebrar otra estrategia, entonces lo que va a hacer es profundizar la estrategia ya existente. Es decir que va a profundizar las canastas desbalanceadas hacia los hidratos, las grasas y los azúcares, es decir hacia las calorías baratas. Incluso creo que puede aumentar los "alimentos regalo" o "chatarra": las gaseosas, las golosinas, lo que los nutricionistas llaman antinutrientes o calorías discrecionales. Y aquí retomamos el punto de vista antropológico: si una parte del consumo va hacia alimentos chatarra será una pérdida económica y también una pérdida nutricional. Pero como tenemos que comprender que la alimentación es una fuente de poder, placer, sensualidad etc., y no sólo de nutrición, ya que a todas nos gusta sentirnos reinas por un día, tal vez nos encontremos con que las mamás no pueden brindarles a sus hijos –por ejemplo- las zapatillas de moda, porque eso es un gasto exorbitante para su presupuesto, pero sí pueden volver a casa con estos "alimentos regalo" que las hacen reinas por un día, y que colaboran en hacerlas sentirse más acaudaladas, por lo tanto más poderosas (con muy poca inversión) instalando la dimensión de lo superfluo y de la satisfacción, que va más allá de la necesidad. Cuando la necesidad es tanta, un poco de placer barato es muy bienvenido; tal vez desde allí tenemos que leer ciertos consumos de fiambres, gaseosas y snacks. Estos son nutricional y económicamente poco recomendables, pero son muy consumidos en su versión "segundas marcas" en los sectores populares: traen placer. Y si hay un poquito más de dinero probablemente aumente el consumo de estos alimentos que dan placer y transgresión porque salen de la órbita de la "necesidad" y del "deber ser" y nos instalan en la esfera de lo superfluo, del puro querer comer por que sí.

Por tanto, creo que en el corto plazo, la AUH va a contribuir a reforzar, antes que modificar, la estrategia doméstica de consumo alimentario. Aumentando los alimentos ya existentes (pan, papas, fideos) en volumen y también aumentando el consumo de alimentos regalo. Porque para modificar una estrategia de consumo se necesita tiempo, y esta es una política que tiene muy poco tiempo de aplicación. Y además se necesitarían algunas modificaciones en la disponibilidad de alimentos (mayor producción por ejemplo en hortalizas), y políticas activas destinadas a cubrir estas brechas. Y, necesariamente, una modificación del IVA en los alimentos saludables para promover su consumo.

Por otra parte, creo que la Asignación va a tener un impacto muy importante en la realización de consumos postergados, como es atender los problemas dentales, comprar anteojos u otras inversiones de este tipo que elevan la calidad de vida de los niños antes que mejorar la alimentación, al menos en estos primeros tiempos.

Pasado un primer momento, creo que sí va a mejorar la densidad nutricional de las estrategias actuales de consumo alimentario, pero no todo a lo largo de la canasta y cerrando todas las brechas. Esto va a pasar sobre todo en 2 rubros de alimentos: lácteos y frutas. Y esto porque la cultura alimentaria argentina designa los lácteos como alimentos privilegiados para los niños. Sin embargo –desgraciadamente para nosotros y las mamás más pobres- la industria ha puesto a punto onerosos postrecitos industriales que con pérdidas propagandas convencen a las madres que son algo así como "super leche" y tienen todos los nutrientes que el niño necesita. Si los beneficios de la AUH fueran a parar a estos postrecitos industriales, antes que a la pura y simple leche, esto llevará a una pérdida de recursos fundamentales para las familias aunque a un aumento de las ganancias de las empresas.

El segundo punto donde creo que va a mejorar la densidad nutricional es vía frutas, ya que éstas también se consideran un alimento infantil por excelencia. Creo que la mamá, ahora que cobra la AUH, las va a incluir en la dieta con más asiduidad que en la actualidad (aunque no en la cantidad necesaria como para cerrar la brecha existente).

2.- Según calcula Sergio Britos de la Carrera de Nutrición de la Facultad de Medicina de la UBA.

También, y sin ninguna duda -porque ya dijimos que profundizará la actual estrategia y estos alimentos forman parte de ella y son muy valorizados- elevará la cantidad de carnes rojas en los hogares más pobres. Bienvenido sea, ya que uno de los principales problemas es la anemia en los chicos. Pero la brecha no se cerrará ni en hortalizas, ni en pescado ni en aceites, no lo esperemos.

Creo entonces, y con esto termino, que además, y desde el punto de vista social, la Asignación Universal por Hijo va a tener un efecto muy importante en mejorar la comensalidad hogareña. La mesa que estuvo tan dañada durante los últimos 10 años por efecto de los comedores -que en muchos casos no eran comederos sino comederos- tiene oportunidad de reconstituirse. Y comer en familia es importante para la socialización de los niños. La AUH permite a la mamá reconstruir una estrategia de consumo más autónoma, donde ella decide qué es lo que va a cocinar, con sus propias reglas y su tradición, y compartirla en la mesa. Desde el punto de vista alimentario y social la comensalidad es fundamental, ya que la mesa es un potente vehículo de socialidad y de transmisión de valores.

Yo siempre doy el mismo ejemplo. Cuando está toda la familia en torno a la mesa y el papá dice: "*Vieja no hay sal*". Y la mamá se levanta presurosa y dice: "*Hay que cabeza la mía, siempre me olvido*", y pone la sal en la mesa; los nenes no aprendieron que la comida se condimenta con sal, los nenes recibieron un posgrado de relaciones de género ¿Quién tiene derecho a reclamar? ¿Quién responde al reclamo? ¿Cómo deben hablar los hombres? ¿Cómo deben hablar las mujeres? Y no cambia que la madre haya contestado: "*Andá a buscártela solo o creés que estoy para servirte?*" Seguimos transmitiendo valores con la excusa de la comida.

Entonces haber perdido eso en aras de la relación costo-beneficio, de la economía de escala de los comedores, fue monstruoso, desde el punto de vista de la socialización de las nuevas generaciones. En la mesa se cuentan las categorías fundamentales de la vida social. Se cuentan las categorías principales acerca de cómo tiene que ser entendida e interpretada la vida, el parentesco, la historia familiar, la política. En la mesa -con la excusa de la comida- se habla de todo, y los chicos aprenden las categorías fundamentales de la cultura. Haber perdido eso por la economía de escala de los comedores fue monstruoso. Por eso me alegro enormemente, como antropóloga alimentaria, de que esta Asignación contribuya a recuperar la comensalidad hogareña y la mesa.

Porque aunque los comedores con todas sus estructuras clientelares fueron muy efectivos como elementos de control social, fueron terriblemente malos desde el punto de vista de la alimentación, de la nutrición y de la sociabilidad. Celebro que se estén levantando los comedores, porque salvo loables excepciones eran comederos y no comedores.

Desde el punto de vista de la autonomía de las mujeres me parece fantástica la AUH ya que le va a dar a la mamá una capacidad que no tenía. Y ojo que no quiero decir que todo tiempo pasado fue mejor y hay que volver a recluir a la mamá en la cocina, lejos de mí tal cosa. Pero la estocada que le habíamos dado a las mamás pobres al sacarles el poder de la comida en comensalidad había sido muy dura. Creo que va a impactar positivamente en la valoración de la "*mujer-madre-cocinera*". Ahora bien, también vamos a tener que revertir el efecto de la pérdida de saberes femeninos, porque hay casi una generación que no ha visto cocinar a sus madres, donde no se transmitió esta potente organización económica, ecológica y nutricional que es la cocina local. Donde se juegan muchas más cosas que comprar más barato, donde se juega el sistema categorial de una cultura.

Levi-Strauss decía que los alimentos no sólo sirven para comer sirven para pensar. Las categorías con las que nosotros pensamos los alimentos son las categorías con las cuales pensamos la vida social. Un ejemplo de ello es la identificación de alimentos con lo masculino y lo femenino. Entre el bife y el pollo, tienen alguna duda que el bife sangrante rojo, que necesita ser abordado con violencia, a los tarascones, cortado, pinchado destrozado es masculino? Y la carne del pollo, que necesita ser extraída de entre sus huesos, blanca, suave, tenue, es un alimento femenino? Y la culpa no la tienen la gallina o la vaca, si hay alguna culpa la tienen las concepciones de masculinidad y de feminidad que nuestra cultura proyecta sobre los alimentos.

Por tanto, recuperar esta comensalidad, esta potente capacidad de pensar acerca de la comida mientras cocinamos, es algo importante a nivel social para las mujeres, para los varones, para las familias, para la discusión de la historia familiar, para la discusión de la historia local. En la mesa se juegan todos estos valores. ¡Celebro que se vuelva a cocinar y comer en casa!

Lo que también considero muy importante es que esta Asignación Universal por Hijo, para evitar que se deprecie con la inflación, tenga un mecanismo de actualización automática, como por ejemplo el índice Cofesa

de distribución de recursos en el Programa Materno Infantil, que se actualiza de acuerdo a ciertas variables. No tendríamos que permitir que caiga y después se actualice, debería haber una actualización automática. En este sentido sugiero a los políticos que este mecanismo de actualización se vote proponiendo una metodología antes que un monto.

---

## Corina Rodríguez (Comentarista)

---

Una de las primeras cosas que nos estamos dando cuenta, cuando empezamos a pensar en los impactos e implicancias de la Asignación Universal por Hijo, es que necesitamos información.

Me gustaría agregar, a lo que ya se dijo en esta mesa, que va a ser imposible conocer los impactos de la AUH en la medida en que continuemos como hasta el presente, sin un sistema estadístico confiable y sin un sistema de monitoreo de las políticas públicas transparente, accesible y con participación y supervisión ciudadana.

Creo que deberíamos apelar a los legisladores y a quienes diseñan las políticas para tratar de incidir, y para que tengamos elementos con los cuales evaluar y analizar rigurosamente esta y todas las políticas.

Lo segundo que quería señalar que me pareció interesante, y que se mencionó en algún sentido en las 3 intervenciones anteriores, es la importancia de mirar esta política, y todas, enmarcadas en el contexto en el cual suceden. María Luisa Storani hablaba de la importancia de considerar este programa en el marco del conjunto de las políticas públicas, particularmente de las políticas económicas, y con la exposición de Patricia Aguirre quedó claro también las implicancias que tienen estas políticas en las relaciones sociales.

Lo tercero que quería señalar, pensando en términos de impactos e implicancias, es que tal vez sea útil distinguir entre las implicancias de corto y largo plazo de programas como la AUH. Porque impactos que puedan ser positivos en el corto plazo pueden ir diluyéndose en el largo plazo; y cierto optimismo que podemos tener en el corto plazo puede transformarse en signos de preguntas en el largo plazo. Algunas de las cosas que se dijeron en esta mesa tienen que ver con esta mirada de más largo plazo sobre las implicancias de la AUH.

En este momento podemos estar todos bastante esperanzados de que la transferencia de recursos que implica la AUH, a un sector de la población evidentemente carente de recursos y en niveles de pobreza o indigencia, es positiva. La pregunta que genera una mirada de más largo plazo es en qué medida esto se puede sostener en el tiempo. Y aquí se mencionaron dos cosas que quería rescatar.

Por un lado surge el tema de cómo sostenemos el valor real del beneficio. Sería positivo que este tipo de transferencias contaran con mecanismos de indexación automáticos y no quedaran librados a decisiones arbitrarias o a la voluntad del Gobierno, como sucede ahora con esta asignación.

El otro punto que también suscita preguntas en el largo plazo tiene que ver con la sustentabilidad del financiamiento de esta política. Esto no está tan presente en el debate actual y creo que es importante por dos cosas. Por un lado, por el tema que mencionaba de la sustentabilidad. Mecanismos como éste deberían contar con financiamientos más autónomos y estables en el tiempo. Por otro lado, y creo que este es el punto central, porque en la forma cómo se financian programas como la Asignación Universal por Hijo se juegan cuestiones distributivas. En este sentido, es necesario caminar hacia financiamientos más progresivos de las políticas públicas en general, y en particular en los programas de transferencias monetarias.

En alguna información que ha estado circulando en estos días se da cuenta del importante impacto de la AUH sobre los niveles de pobreza e indigencia, pero también sobre la desigualdad.

Creo que la verdadera transformación estructural de la desigualdad que se profundizó en Argentina en la últimas décadas, sólo va a ser posible revertir si a una distribución por el lado del gasto le agregamos simultáneamente una redistribución por el lado de cómo ese gasto se financia. En ese sentido, aprovecho la oportunidad para abogar nuevamente por un debate plural sobre una reforma tributaria en Argentina que le dé a este tipo de políticas un mecanismo de financiamiento mucho más progresivo y que potencie su impacto redistributivo.

En relación con esa mirada de largo plazo y los impactos e implicancias sociales, hay dos puntos que me generan especial atención. Uno tiene que ver con las implicancias que puede tener la perduración en el tiempo de un programa como la AUH en términos de la segmentación social.

Pareciera que la aplicación de la AUH tiene como uno de sus objetivos homogeneizar el conjunto de programas de transferencias monetarias que existen. La tendencia parece ser la de pasar a todos los beneficiarios de los distintos programas asistenciales de transferencias monetarias al Programa de Asignación Universal por Hijo. En ese sentido, el escenario que se nos presenta a mediano plazo es el de una sociedad dividida en dos, donde por un lado estarán los trabajadores y trabajadoras formales, registrados, que recibirán la Asignación Familiar, y por otro el resto. Y donde estar en un lugar o en otro tendrá implicancias diferentes, donde la división entre un “*nosotros*” y un “*ellos*” no hará otra cosa que profundizar la segmentación social.

Cuestión aún más preocupante si se tiene en cuenta que la evidencia demuestra la inexistencia de movilidad entre estos dos sectores. En general, las personas que son expulsadas del empleo formal difícilmente vuelven a él. Del mismo modo, la transición de las personas que están en el empleo informal o en el no empleo hacia la formalidad es muy difícil, aun en años de crecimiento económico sustantivo como los que hemos tenido últimamente.

De ahí que las características propias de la AUH, que focaliza en un grupo poblacional, y de allí lo limitado de su carácter universal como ya se señaló en esta mesa, lo que hacen es profundizar una segmentación social que hereda de la estructura de las instituciones sociales argentinas, pero que profundiza más. Desde el valor de la igualdad al que yo adhiero creo que esto es un elemento que debería revisarse.

El otro punto que quiero enfatizar, son los efectos que la AUH puede tener sobre la equidad de género. Aquí retomo las palabras de Patricia Aguirre sobre la comensalidad y lo contenta que estaba de que las mujeres volvieran a cocinar. Yo estaría mucho más contenta si los que cocinaban fuesen los hombres, o más aún si los hombres y las mujeres pudiesen elegir si comer en casa o comer fuera. En este sentido tengo un par de observaciones para hacer.

1. Tengo la sensación, aunque no evidencia para demostrarlo, que hay un cierto consenso acerca de que las condicionalidades en la AUH son una responsabilidad femenina. Creo que esto deriva de la propia dinámica de incorporación de beneficiarios que en esta primera etapa ha tenido que ver con la migración de programas asistenciales que ya existían, y que esos programas (particularmente el Plan Familias y el Plan Jefes) estaban altamente feminizados. Puede que este sea el motivo, y que en el mediano plazo, con la incorporación del resto de las personas que tienen derecho a la AUH, el carácter feminizado se vaya suavizando.

Sin embargo, y retomo aquí el tema de las relaciones sociales en las que operan estos programas, creo que esto no deriva sólo de lo mencionado anteriormente, sino también de la división sexual del trabajo y del consenso que persiste sobre que el cuidado de los hijos y las hijas es una responsabilidad primaria de las mujeres. Entonces me pregunto en qué punto este tipo de transferencias contribuyen a consolidar esta idea y qué deberíamos hacer al respecto. Así como la Asignación si es otorgada a las mujeres puede otorgarles un cierto nivel de “*empoderamiento*”, también puede ser un mecanismo de obstrucción de la búsqueda por parte de esas mujeres de otras fuentes de ingresos. Entonces me pregunto, cuáles pueden ser las implicancias de la AUH teniendo en cuenta el contexto en el que opera y las limitaciones de las mujeres en general -y de aquellas de hogares pobres en particular- en la inserción en el mercado laboral. Esto me lleva al último punto al cual me quería referir.

2. La AUH, y podríamos decir lo mismo si estuviéramos hablando de las implicancias de un ingreso ciudadano a la niñez, necesita políticas complementarias o adicionales para potenciar su fuerza transformadora. En este sentido creo que el tipo de políticas complementarias o adicionales que requeriría cualquier programa de transferencias monetarias (+ ó - universales) tiene que ver con la redistribución. La redistribución entendida en términos de financiamiento (para lo cual sería necesaria una reforma tributaria progresiva para potenciar sus efectos en lo que respecta a los ingresos), pero también en términos de redistribución del trabajo. Hablo del trabajo y no del empleo porque me quiero referir a eso. Hacen falta mecanismos de política pública que permitan distribuir tanto el trabajo de mercado como el trabajo de cuidado que se lleva a cabo al interior de los hogares. Que existan mecanismos que permitan que el que cocine sea el varón o que la señora no le tenga que decir al hombre “*che viejo agarrá el salero*”, sino que el señor solito se levante a agarrarlo.

Finalmente, creo que los que queremos una sociedad más igualitaria buscamos -y tomando lo que anteriormente decía Patricia Aguirre sobre la alimentación como fuente de placer- es que las políticas públicas no se diseñen con el objetivo único de garantizar la satisfacción de las necesidades, sino que se hagan con el objetivo superador –a mi modo de ver- de garantizar la satisfacción de las necesidades y también los deseos de las persona.

## Tercera jornada:

### *“Asignación Universal por Hijo y las tendencias regionales e internacionales de los programas de transferencias condicionadas”*

---

**Jueves 17 de junio de 2010, Uriburu 650, Sede AMIA, CABA, 18:30 a 20:00 horas**

---

Objetivo: *Analizar las experiencias a nivel regional e internacional de programas de transferencias condicionadas y de estrategias de reducción de la pobreza*

Moderadora: **Lucrecia Teixido** (Integrante de la Comisión Directiva de la AAPS)

Comentarista: **Viviana Fridman** (Integrante de la Comisión Directiva de la AAPS / Save the Children Canadá - Oficina Regional para América Latina)

Expositores:

- » **Enrique Delamónica** (Asesor en políticas públicas de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe)
- » **Fabio Bertranou** (Especialista en mercado laboral y protección social - OIT)
- » **Rafael Rofman** (Especialista en protección social - Banco Mundial)



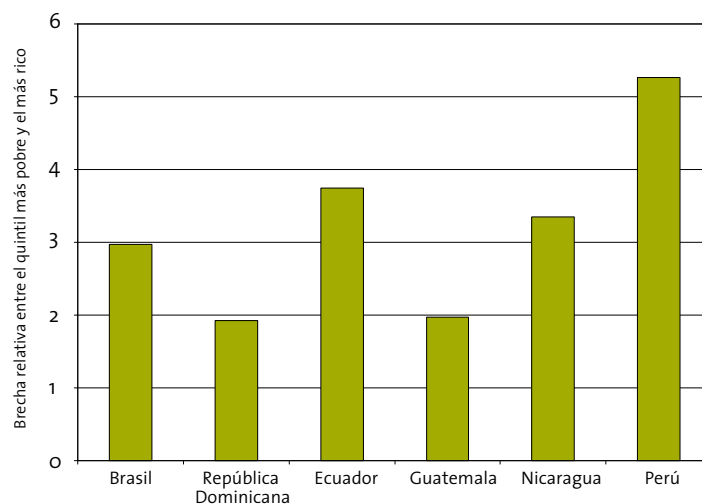
## Enrique Delamónica

¿Por qué hablamos de protección social? Porque tenemos problemas ¿Y cómo sabemos que tenemos problemas? Si estamos pensando en un sistema de protección social es porque creemos que las cosas naturalmente, por el libre funcionamiento del mercado, no se van a arreglar. Tenemos que hacer algo más. Esto es lo que se pretende discutir aquí.

### Las disparidades de la infancia en América Latina

En términos del coeficiente de Gini, 7 de los 12 países más inequitativos del mundo están en América Latina. Hay muchas dimensiones de disparidades: género, etnia, ubicación geográfica, niveles socio-económicos, etc. Por ejemplo, si uno habla en términos de la mortalidad de los menores de 5 años, el caso de Brasil es típico de la región ya que hay una diferencia absoluta muy grande entre el quintil más pobre y el quintil más rico.<sup>1</sup> Por cada niño/a que fallece antes de cumplir 5 años en el quintil más rico de Brasil, mueren tres niños/as del quintil más pobre. Este es el tipo de disparidades que tenemos en la región (gráfico 1).

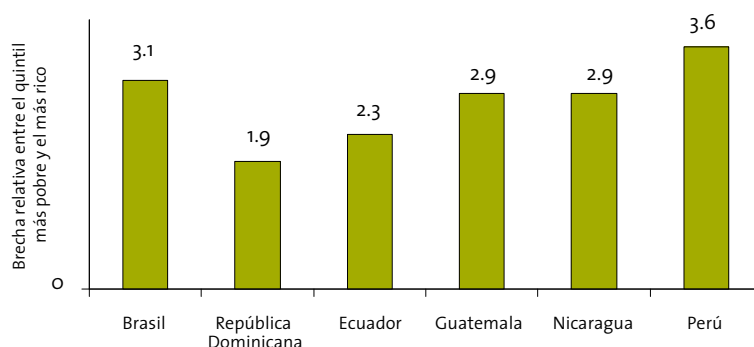
**Gráfico 1:** Proporción de mortalidad en menores de 5 años entre los quintiles más pobres y más ricos



**Fuente:** Elaborado por el autor con datos de las Encuestas de Demografía y Salud.

También existen disparidades geográficas (gráfico 2). Es muy importante pensar en las disparidades socioeconómicas pero también en las geográficas, que son del mismo orden de magnitud. A diferencia de las categorías socio-económicas (como por ejemplo los quintiles), las áreas geográfico-administrativas tienen responsables políticos con quienes se puede dialogar para implementar políticas y que deberían responder a la ciudadanía por los resultados de sus acciones.

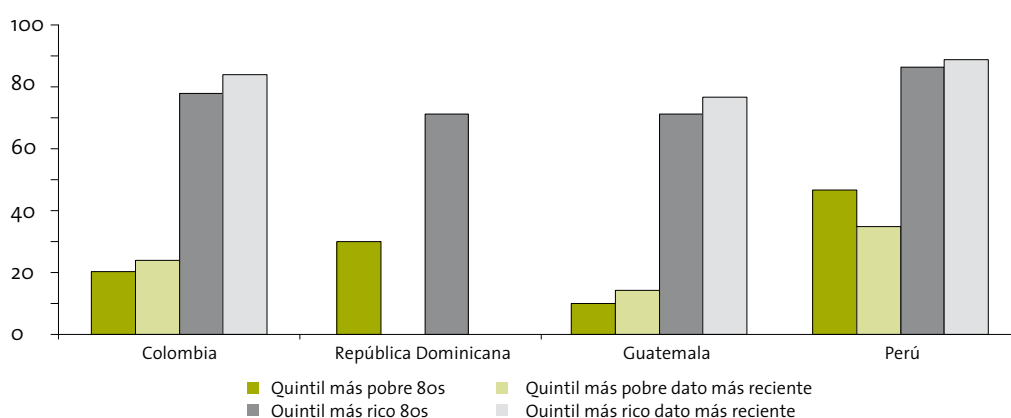
1.- Los quintiles de riqueza han sido estimados basados en un promedio ponderado de los bienes durables y la calidad habitacional de las familias.

**Gráfico 2:** Disparidad geográfica en menores de 5 años

Fuente: Elaborado por el autor con datos de las Encuestas de Demografía y Salud.

### Disparidades en nutrición

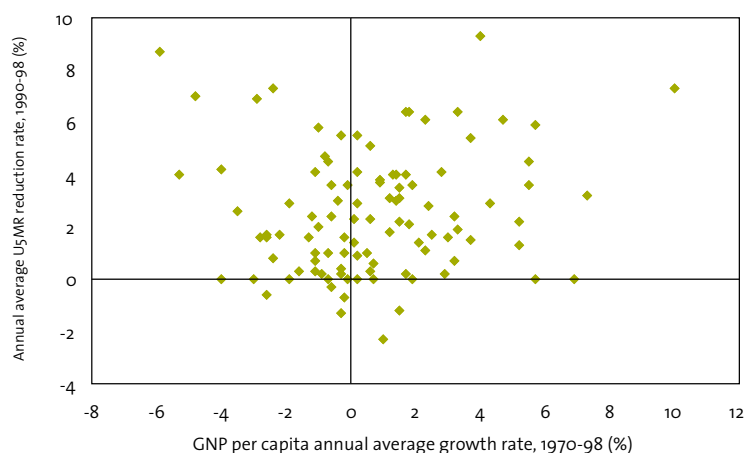
También es importante reconocer que no sólo hay una situación de disparidad en la región, sino que es una disparidad estructural que no parece haber mejorado en los últimos 15 ó 20 años. Por ejemplo, analizando la escolaridad de adolescentes entre 15 y 19 años en Colombia, Guatemala, Perú y República Dominicana, teniendo en cuenta las diferencias por quintiles de riqueza, se observa que la probabilidad de que los adolescentes de familias más ricas hayan completado al menos 6 años de escolaridad es tres veces más alta que para los adolescentes más pobres. Lamentablemente esta situación no ha variado mucho en los últimos 20 años (gráfico 3).

**Gráfico 3:** Disparidades en educación secundaria

Fuente: Elaborado por el autor con datos de las Encuestas de Demografía y Salud.

Esto puede parecer un poco paradójico porque ha habido mucho crecimiento económico en la región en los últimos años. Sin embargo, no hay tal paradoja, puesto que no hay una relación fuerte entre el crecimiento económico y las mejoras sociales. Tomando la mortalidad en menores de 5 años como indicador de desarrollo social se puede analizar su relación con el crecimiento económico.<sup>2</sup> Se supone que con más crecimiento los niños viven mejor, la familia tiene más ingresos, entonces la mortalidad debería disminuir, pero la verdad es que esto no sucede (gráfico 4). En muchos países ha habido mucho crecimiento económico pero la mortalidad sigue sin bajar, mientras que en otros hay crecimiento negativo y la mortalidad disminuye. ¿Cuál es la conclusión? Son necesarias políticas sociales, porque el crecimiento económico sólo no es suficiente. Y no es sólo que el crecimiento económico no sirve si no es canalizado a través de las políticas sociales, sino que además no es necesario esperar a que se produzca el crecimiento, puesto que hay cosas que pueden hacerse desde ahora. Esto es así porque en muchos casos aún sin crecimiento económico ha habido progreso.

2.- Estos datos no son sólo de América Latina sino que esto es una estimación de países de todo el mundo. Se ha considerado el crecimiento económico desde hace 20 años para poder incluir efectos rezagados del ingreso. El análisis se ha realizado con varios periodos y los resultados son robustos.

**Grafico 4:** Relación entre el crecimiento económico y la mm5

Eje vertical: Tasa anual promedio de reducción de la MM5 1990-98 (%)

Eje horizontal: Tasa anual promedio de crecimiento de PBI per cápita 1970-1998

Fuente: A. Minujin y E. Delamónica "Equality Matters for a World fit for Children: Lessons from the 1990s", UNICEF Staff Working Paper, Division of Policy and Planning Series, New York.

## Pobreza Infantil

Si uno analiza la pobreza, solamente pobreza, esperaría encontrar alguna relación con el crecimiento económico. Pero en este punto cabe preguntar ¿En qué estamos pensando cuando hablamos de pobreza? Si estamos pensando en la pobreza como aquella situación en la que el ingreso y el consumo de las familias no alcanza a cubrir el mínimo de la canasta básica, y que es medida a través de una línea de pobreza, estamos ante una concepción monetaria de la pobreza. Sin embargo, debemos reflexionar acerca de las limitaciones que tiene esta perspectiva desde el punto de vista de los derechos de la infancia. Por ejemplo, que está basada en las necesidades de los adultos y no en las necesidades de los niños, que pueden ser subestimadas.

¿Cómo pueden ser subestimadas las necesidades de los niños? Una posibilidad es que cuando se hacen las estimaciones de la pobreza por hogar, ya que según los coeficientes de ajuste dentro de la familia, cada niño vale menos que un adulto, y no queda muy claro por qué ya que al niño hay que comprarle pañales, útiles escolares, zapatillas. Además, en muchos casos el bienestar de los niños no depende del ingreso. Muchos elementos relacionados con el bienestar de los niños no responden únicamente al ingreso de los adultos, sino

a la provisión de servicios, lo que nos lleva nuevamente a pensar soluciones que vienen dadas por el lado de las políticas públicas.

Tenemos que abordar la pobreza infantil de otra manera, no como falta de ingreso. Entonces debemos pensar si los derechos de la infancia están realmente realizados. De todas maneras hay que tener en cuenta que no todas las violaciones de los derechos de los niños significan pobreza. Por ejemplo, un niño o niña vive en un semi palacio con 10 habitaciones, 3 empleados, y todas las tardes cuando viene de la escuela sale a andar a caballo en su propio parque privado, pero si le va mal en una prueba los padres le pegan y lo/a mandan a dormir sin comer. ¿Este es un niño o una niña pobre? No, simplemente es un niño o niña al que le han violado algunos de sus derechos, pero no podemos decir que sea pobre.

Entonces llegados a este punto ¿cuáles son esos derechos cuya violación hacen que un niño o niña sea considerado pobre? Sobre esta cuestión existe mucha litera-

**Para concluir podemos decir que el crecimiento económico no es suficiente, necesitamos las políticas de protección social para disminuir disparidades y eliminar la pobreza infantil. Las transferencias de ingreso son una parte importante, pero meramente una parte de algo que tiene que ser mucho más amplio y fundamentalmente integrado.**

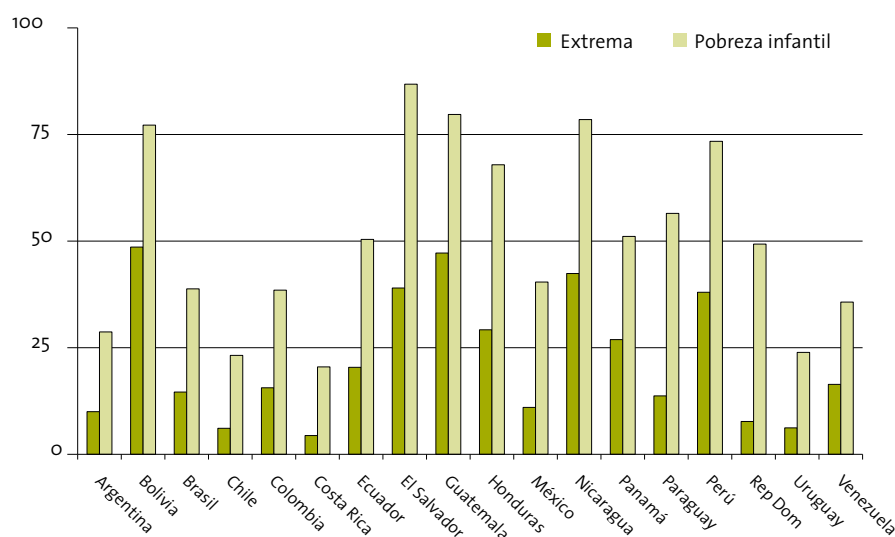
tura proveniente de diversos ámbitos como la filosofía, la economía, la antropología, la sociología y los activistas de los Derechos Humanos. En la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos hicieron una recopilación de los derechos que esta literatura reconoce como aquellos cuya violación constituyen pobreza y notaron que hay un alto grado de acuerdo. Hay un número relativamente limitado de derechos que tienen que ver con algunas privaciones materiales (nutrición, agua, vivienda, educación, salud) que son las que dan lugar a la pobreza. En resumen, estamos diciendo que hay muchas violaciones de los derechos de la infancia, pero solamente éstas son las que constituyen la pobreza infantil. Además, este listado coincide con la definición de pobreza que se aceptó en la Cumbre del año 1995 en Dinamarca sobre desarrollo social que definía a la pobreza como la carencia de estos mismos elementos. La característica que comparten todos ellos es que pueden ser medidos a través de encuestas de hogares, lo que permite hacer algunas estimaciones. De todos modos hay que señalar que éstas dependerán no sólo de los elementos que se consideren, sino también del umbral en el que se establezca la violación del derecho.

Es posible hablar de un continuo que va desde un extremo en el que este derecho está perfectamente cumplido (no hay ninguna privación), pasando por una privación moderada, una severa y por último llegando a otro punto en el que la privación es extrema. Para la medición de pobreza que hizo UNICEF por primera vez en el año 2003 - que fue la primera medición de pobreza infantil desde el punto de vista de los derechos de la infancia a nivel internacional - se tomó como referencia la privación severa. Esta decisión de UNICEF responde al argumento según el cual la estimación de la pobreza infantil debía ser conservadora, y de este modo evitar dos posibles críticas: por un lado la que se refiere a la elección de umbrales fáciles de ser superados y por otro la que sostiene la voluntad de la institución de querer exagerar la situación de la pobreza infantil.

En realidad para América Latina estos umbrales deben ser ajustados ya que, por ejemplo, decir que un niño es pobre porque jamás fue a la escuela no es apropiado si consideramos que se tienen niveles de asistencia a la escuela en promedio del 90% y 92% en la escuela primaria. Por este motivo, en un trabajo conjunto entre UNICEF y la CEPAL, se ajustaron los umbrales para considerar que el niño es pobre no sólo si no ha terminado la escuela primaria, sino si además se observan otro tipo de privaciones, como por ejemplo el hecho de que haya tres personas por habitación en términos de vivienda (así se contemplarían dos desvíos estándar).

Los datos para América Latina muestran que aún con la versión extrema hay muchos países de la región con pobreza infantil superior al 20%. Con los umbrales desarrollados junto a la CEPAL, obviamente, la situación es peor. Haciendo un promedio ponderado de los 17 países en los que tenemos encuestas de hogares, es posible afirmar que en América Latina el 45% de los menores de 18 años tiene al menos uno de los derechos constitutivos de la pobreza violados (gráfico 5).

**Gráfico 5: Pobreza infantil**



**Fuente:** J. Vandemoortele, A. Minujín, y E. Delamónica. "Economic Growth, Poverty and Children", Environment and Urbanization volume 14, number 2.

## Objetivos de la protección social

Lo que las políticas de protección social hacen es lidiar con estos problemas de equidad y pobreza. Además, están los problemas de los ancianos, los desempleados, viudos y viudas, enfermos o enfermas, huérfanos y todos aquellos que pueden caer en estas categorías. Porque no es cuestión de focalizar sólo en aquel que ya tiene el problema, sino de tener sistemas universales para promover la integración con equidad. Ése es el objetivo principal de los sistemas de protección social, sin embargo no es el único. Por el contrario es posible mencionar varios propósitos de la protección social. Está la protección social interpretada como un sistema de seguro, por ejemplo al desempleo. Es también equiparar o igualar oportunidades, es reducir la pobreza por ingreso, y es también la integración y la inclusión social.

Entonces hay que clarificar estos propósitos cuando uno discute -sobre todo a nivel regional - qué es lo que los gobiernos deben hacer. Una forma de abordar el problema es que sean los individuos quienes resuelvan sus propios problemas. Siempre habrá algunos que no van a poder lograrlo, pero deberían ser pocos. Así se minimizaría el costo para el Estado, porque se encargaría de políticas focalizadas, condicionadas, de escasa magnitud. Esto requiere cobrar menos impuestos, especialmente a los más ricos. La otra alternativa es una sociedad inclusiva donde todos contribuimos, más o menos dependiendo de las capacidades, con el sistema de protección social y redistribuimos para que todos podamos vivir mejor y alcancemos un mínimo estándar de vida, que es el derecho que tenemos al menos desde el año 1948 en la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y la Mujer.

## Breve tipología de la protección social

Puede considerarse que la protección social empieza con las leyes de pobres de la Reina Isabel de Inglaterra y evoluciona hasta llegar a las versiones modernas en los países más avanzados que tienen un Estado de Bienestar. Tomando en cuenta esta evolución, los elementos de la política social (tradicionalmente la educación, la salud, los beneficios por desempleo, etc.) deben ir más allá de la mitigación de shocks externos e incluir a la política familiar como uno de sus pilares. Debería incluirse también todo lo que se hace en términos de trabajo social para evitar el abuso, el abandono, el cuidado de huérfanos, así como todo lo relativo a la protección de los niños. Todos estos elementos hacen a un sistema integrado de protección social que puede tener como un elemento central o como una de sus patas los programas de transferencia de ingresos, los cuales pueden adoptar diferentes modalidades.

Además de las transferencias de ingreso, condicionadas o no, existen subvenciones por nacimiento que son universales, beneficios por paternidad o maternidad, asignaciones por vivienda, beneficio al desempleo, también otros tipos de programas que no incluyen transferencia de ingresos pero que pueden ser un subsidio cuyo resultado es que la persona no tenga que pagar algunos cánones por servicios de salud y educación, comedores escolares, etc. Y también hay otros elementos de la protección social, tales como el cuidado social, el desarrollo infantil temprano, todo lo que tiene que ver con la legislación con respecto a la herencia o legislación que regule el mercado de trabajo y la capacidad de los padres y las madres para cuidar de sus hijos cuando están enfermos, etc. Todos estos factores hacen al bienestar de la infancia y a que sea posible la realización plena de los derechos de los niños.

Es posible afirmar que en América Latina es necesario crear, expandir y fortalecer los programas de protección social, ya que existen básicamente tres tipos de países. Aquellos donde lamentablemente el trabajo no ha empezado y se deben crear estos sistemas de protección social. Por otra parte, hay muchos países donde se precisa realizar una expansión porque existe algo pero está fracturado, incompleto y la cobertura no es tan grande. Por último encontramos otros países que tienen una larga data en protección social - por ejemplo Uruguay es un país con más de cien años de experiencia de un sistema de protección social - pero en los que siguen habiendo algunas inequidades, por lo cual es necesario impulsar y mejorar algunas diferencias.

## Dos temas de debate

Tanto en los países donde hay que crear como en los que hay que expandir o los que requieren fortalecer los sistemas de protección social, se debaten dos temas cruciales. Estos son la focalización (en contraposición a la universalidad) y la condicionalidad de las transferencias de ingreso. En cuanto a la focalización esta es una estrategia que se adopta básicamente porque se trata de ahorrar dinero. Con ella no se intenta resolver los

problemas (por ejemplo eliminar la pobreza), sino meramente dar una ayuda (a veces solamente por un tiempo limitado) a algunos de los pobres. Al ser un número de beneficiarios menor que lo que sería si se tratara de eliminar la pobreza, el paquete resulta menos costoso.

Uno de los problemas de la focalización es que la población objetivo y el programa pueden no coincidir, y por lo tanto queda gente afuera que tendría que haber recibido el beneficio (de nuevo, no todos los pobres sino solamente aquellos en el sub-grupo que fue seleccionado para recibir los beneficios del programa). Además, la focalización tiene muchos costos ocultos, por ejemplo es difícil encontrar a las personas y alcanzar a los más pobres -pueden ser desplazados por los que no son tan pobres-, hay costos administrativos altos, es oneroso para las familias probar que deben participar del programa y puede ser hasta bochornoso (tornándose así es un problema para la familia). La sostenibilidad, sobre todo en épocas de crisis, es difícil de asegurar porque al definirse como programas "*para pobres*", estos son los primeros candidatos a sufrir recortes de financiamiento.

El problema que se plantea entonces es ¿cómo evitar la focalización cuando los recursos son limitados? Porque hay que reconocer que es muy lindo decir "*todos los niños tiene que tener todos los derechos cumplidos*", pero en la práctica esto puede resultar caro. La realización progresiva de los derechos es lo que nos permite establecer criterios. En este sentido podemos tener un plan para que dentro de 5, 8 ó 10 años lleguemos a la universalidad. Lo importante es que las dificultades mencionadas no se conviertan en una excusa para dilatar esfuerzos, y que el objetivo siga siendo incluir a todos equitativamente aún si decidimos empezar con algunos.

Muy simplificado, a modo de ejemplo, podemos decir que si quisiéramos dar algún tipo de servicio o subsidio a los menores de 18 años y tenemos 5 períodos (que no tienen que ser necesariamente años, pueden ser 2 ó 3 años por período de planificación, o 5 períodos de gobierno), podríamos empezar cubriendo el 60% de los niños de 0 a 5 años, y en dos o tres períodos obtener una cobertura completa de ese grupo etario. Con los niños de 6 a 12 años empezamos más tarde (por ejemplo comenzando en el segundo período con una cobertura de 40%). A los de 13 a 18 llegaremos más adelante (por ejemplo cubriendo un tercio de ese grupo en el tercer período). Esto es muy esquemático, pero es sólo para dar una idea en concreto de lo que quiere decir la realización progresiva de derechos.

Otro tema debatido en la región se refiere a los programas de transferencias de ingresos condicionadas. Estos tienen varias limitaciones. Para empezar en ocasiones las condicionalidades pueden ser vistas como un castigo, al adoptar un carácter punitivo. Además, tienen altos costos de monitoreo. A lo que hay que agregar que generalmente son consideradas como políticas paternalistas, porque es el Estado el que dice "*usted tiene que hacer tal cosa y si no hace tal cosa no le pago*". Las condicionalidades a veces tienen consecuencias no deseadas porque existe el clientelismo político (problema que se minimizaría si la transferencia de ingreso fuera un derecho), que puede generar discriminación (porque un niño va a la escuela porque recibe el subsidio y el niño de al lado no). También se las critica porque suelen no respetar los usos y costumbres de algunos grupos indígenas y suelen perpetuar estereotipos de género (si todo el peso de cumplir con la condicionalidad recae solamente en la madre - con el argumento que le vamos a dar poder otorgándole a ella el dinero pues es muy cómodo para el padre pero también es muy malo en términos de las relaciones de género).

Hay quienes dicen que las transferencias condicionadas pueden funcionar, hay alguna evidencia al respecto pero que no es muy significativa y tampoco es completa. En este contexto, lo importante es saber qué quiere decir "*pueden funcionar*". Esto depende del objetivo del programa de transferencia condicionada. ¿Cuál es el objetivo de la condicionalidad? ¿Es cambiar el comportamiento de la gente - por ejemplo que se vacune a los niños- o el objetivo es reducir la pobreza? Pueden ser ambos, pero tenemos que tenerlo en claro al momento de evaluar. Esto es una parte del problema.

Si estamos pensando en reducción de la pobreza monetaria, ¿es esa la pobreza hoy? Para eso se pueden transferir ingresos, no hacen falta condicionalidades. ¿O la pobreza a futuro? Para eso invertimos en salud, en educación, etc. Si los servicios no están disponibles porque no se realizan estas inversiones, ni las condicionalidades ni el aumento del ingreso tienen mucho éxito. Entonces, cuando realmente funciona, ¿funciona por la condicionalidad o funciona porque se ha transferido ingreso? En este sentido: ¿la gente hace lo que hubiese hecho si hubiera tenido el dinero antes? Es importante ver cómo separar el efecto ingreso del efecto condicionalidad. Para ello resulta clave saber cuál es el objetivo, para de este modo tener claro qué es lo que tenemos que medir.

¿Cuál es la evidencia, por ejemplo en educación? En Guatemala hay evidencia de que a los niños les iba mejor cuando pertenecían al programa y lo mismo sucede en Nicaragua. En Brasil, la tasa de abandono disminuyó prácticamente a cero con el “*Bolsa Escola*”, comparado con el 6% del grupo que no recibía el subsidio. En Nicaragua la matrícula aumentó del 69 al 93% en los niños que recibían el subsidio frente al 75% de los niños que no lo recibían. Pero también hay casos donde o bien la evidencia no es contundente, o no se conoce, o las diferencias son mínimas (Tabla 1). Podemos observar que es bastante cuestionable la evidencia de que los programas de transferencias condicionadas sean efectivos en términos de cambiar el comportamiento de las personas o de hacer posible el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas.

**Tabla 1: Resultados educativos de estudiantes de escuela primaria en programas de transferencia condicionada**

País/Programa	Resultado educativo	Asistencia escolar	Abandono	Matrícula
Brasil Bolsa Escola	N/A	95% de niños bajo programa y 92% en el grupo de control asistieron regularmente. Las niñas mostraron resultados similares.	Tasas de abandono fueron menores para aquellos bajo programa que para grupo de control (0.3% vs. 6.1%).	N/A
Colombia Familias en Acción	N/A	N/A	N/A	Sin impacto en matrícula de primaria (7-13 años).
Guatemala Eduque a la Niña	2% bajo programa y 11% del grupo de control no volvieron a la escuela al año siguiente.	91% de niños bajo programa y 88% de grupo de control tuvieron asistencia regular.	Terminalidad anual igualmente alta para todos los estudiantes (90% aprox).	No concluyente.
Honduras PRAF	N/A	Los beneficiarios de beca asistieron un día más por mes que los no beneficiarios.	Tasas de abandono de los beneficiarios de beca se redujeron de 7.0% a 2.4%.	Inscripción de beneficiarios (5-12 años) aumentó 17 puntos porcentuales entre 2000 y 2001.
México Progres-a-Oportunidades	Incremento promedio de 6.8 años a 7.4 años.	Aumento de probabilidad en asistencia de niños de 1.3 a 1.8 puntos porcentuales.	Abandono de niñas en 3° grado cayó 17.9% y el de niños 14.0%.	Sin impacto en matrícula de primaria
Nicaragua RPS	92% bajo programa y 80% de control.	Aumento del promedio de estudiantes asistiendo regularmente en 30 puntos porcentuales.	Tasas de abandono cayeron en grados 1-4.	Aumento de 69% a 93% niños bajo programa vs. 72% a 75% para grupo de control.

Fuente: Tabla elaborada por el autor.

## Conclusión

Para concluir podemos decir que el crecimiento económico no es suficiente, necesitamos las políticas de protección social para disminuir disparidades y eliminar la pobreza infantil. Las transferencias de ingreso son una parte importante, pero meramente una parte de algo que tiene que ser mucho más amplio y fundamentalmente integrado. La pobreza infantil va más allá de la falta de ingresos y es importante profundizar en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de los programas que tenemos ya que lo que queremos es que funcionen. Queremos saber si (y cómo) funcionan (y si no funciona por qué), teniendo en cuenta que el fin último es que todos los niños y niñas tengan todos sus derechos cumplidos todo el tiempo.

---

## Fabio Bertranou<sup>3</sup>

---

### 1. Introducción

A fines de 2009 el gobierno de Argentina estableció la expansión del programa de beneficios para la niñez a los hijos de desempleados, de los trabajadores del servicio doméstico formal y de los trabajadores de la economía informal. Las nuevas prestaciones no contributivas, denominadas Asignación Universal por Hijo (AUH), son una extensión del programa contributivo de asignaciones familiares (AFC) desarrollado décadas atrás, a partir de los años cincuenta. Esta política implica un cambio significativo en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social ligadas a los esquemas de naturaleza bismarckiana. Si bien este paradigma había comenzado a relajarse en forma amplia con los programas de transferencias desarrollados a partir de la crisis de 2001-2002, entre los que se encuentran el Programa Jefes y Jefas de Hogar y el plan de inclusión previsional, el caso de las asignaciones familiares adquiere una característica especial, dado que se lo entiende como un esquema permanente en lugar de ser de carácter transitorio.

La expansión de los beneficios a la niñez, además de contar con un amplio apoyo político y social, permitirá cerrar sustancialmente la brecha de cobertura de beneficios destinados a la niñez como así también reducir en forma significativa la pobreza extrema. Se estima que el programa de asignaciones familiares pasará de tener 6,7 millones a 11,3 millones de beneficiarios, alcanzará a representar aproximadamente el 1,5 % del PIB y permitirá la consolidación de varios programas de transferencias que funcionaban sin coordinación, desde la crisis de 2001-2002.

La introducción de la AUH plantea numerosos desafíos para la política de protección social, principalmente ligados a la necesidad de establecer más y mejores mecanismos de coordinación en el sistema y las políticas relacionadas. El programa consiste en un aporte importante para la construcción de un piso de protección social, aunque requiere consolidarse paulatinamente como parte de una política integral de protección social a la niñez y la adolescencia.

### 2. La universalización de las garantías de acceso asignaciones familiares como aporte al piso de protección social

El concepto de “piso de protección social” supone un enfoque global de intervención en la protección social, que hace hincapié en los componentes de oferta y demanda de la extensión de ésta, así como en la garantía de un acceso efectivo. El piso de protección social incluye: a) un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, con el fin de aportar un ingreso mínimo y una seguridad mínima de los medios de subsistencia a todos, y de facilitar una demanda efectiva junto con el acceso a bienes y servicios esenciales, y b) el suministro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales, como salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda, e información sobre la vida, más el ahorro de activos que sean accesibles a todos.

Por lo tanto, el desafío de la protección social reside en cómo lograr que los sistemas brinden cobertura efectiva al conjunto de la población, pero atendiendo en particular a la situación de la población vulnerable y excluida, con el fin de prevenir pérdidas en el bienestar y la disminución de la cohesión social, y atenuando el riesgo de caída en la pobreza, independientemente del tipo de inserción laboral de los trabajadores.

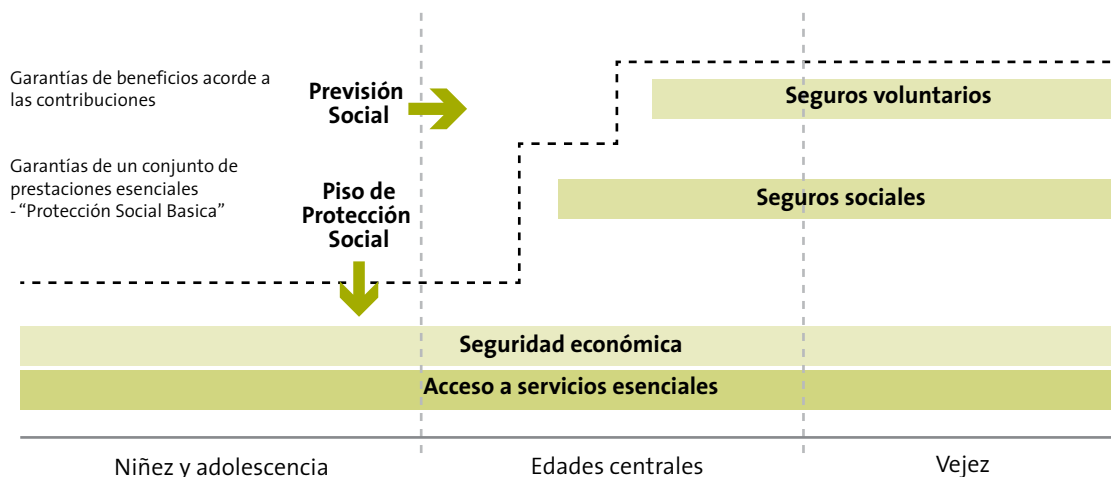
El piso de protección social se ha desarrollado como una iniciativa que permite el desarrollo de estrategias que privilegien la extensión de las garantías de protección a nivel horizontal o universal. Luego de numerosas décadas de apoyo a distintos instrumentos, políticas y cooperación técnica, que buscaron ampliar y mejorar la seguridad social, aunque con resultados poco alentadores en cuanto a la cobertura, la OIT adoptó en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo 2001 el objetivo prioritario de “la extensión de la cobertura” (OIT, 2002). Como fue mencionado anteriormente, el piso de protección social como instrumento de desarrollo de la cobertura horizontal no constituye un sistema por sí mismo, sino que debe ser considerado como

---

3.- Este artículo resumido ha sido realizado a partir de la presentación hecha el 17 de junio de 2010 en el Ciclo de Jornadas 2010 “Asignación Universal por Hijo” realizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC) y sintetiza algunos contenidos del documento “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares”, OIT, Buenos Aires, 2010, realizado por el autor y la colaboración de Roxana Maurizio, Claudia Giacometti y Evelyn Vezza.

parte de un sistema integral que puede representarse como una “escalera” de protección social. Esto significa que el diseño del piso de protección social debe contemplar la posibilidad de conformar la base sobre la cual se construyen los seguros sociales obligatorios y voluntarios. De este modo, el piso de protección social es el encargado de establecer las garantías de acceso a determinadas prestaciones y servicios esenciales, mientras que la escalera se completa con la denominada previsión social, construida mayoritariamente sobre el concepto de los esquemas contributivos. El Gráfico 1 presenta los componentes de la “escalera” de protección social.

**Gráfico 1.** La “escalera” de la protección social



Fuente: elaborado por Bertranou y Vezza (2010), a partir de OIT (2010b).

El piso de protección social (PPS) comprende las garantías de un nivel mínimo de prestaciones que buscan otorgar seguridad económica (mediante transferencias monetarias) y acceso a servicios esenciales a la población, priorizando la cobertura de aquellos ciudadanos que se encuentran en estado de vulnerabilidad y exclusión. De esta forma, el PPS constituye una “protección social básica”, promotora de oportunidades de inclusión y facilitadora de la cohesión social. El segundo nivel de la escalera de protección social está compuesto por la previsión social, es decir, por el seguro social contributivo, donde las garantías están asociadas a las contribuciones sobre el salario o al financiamiento solidario de parte del Estado o desde el interior del grupo asegurado. Finalmente, el tercer escalón corresponde a los seguros voluntarios, los cuales en la práctica pueden estar organizados de distinta forma según el régimen de financiamiento y gestión de riesgos, es decir, en forma individual o colectiva.

Argentina cuenta con un desarrollo económico e institucional que le permitiría consolidar un PPS conformado por garantías, tanto de seguridad económica como de acceso a servicios esenciales. Sin embargo, persisten brechas de cobertura y deficiencias en la provisión y el acceso a los servicios esenciales. Esto ha llevado a limitar el potencial de desarrollo del país, restringiendo las posibilidades de profundizar la reducción de la vulnerabilidad y, en particular, de la pobreza.

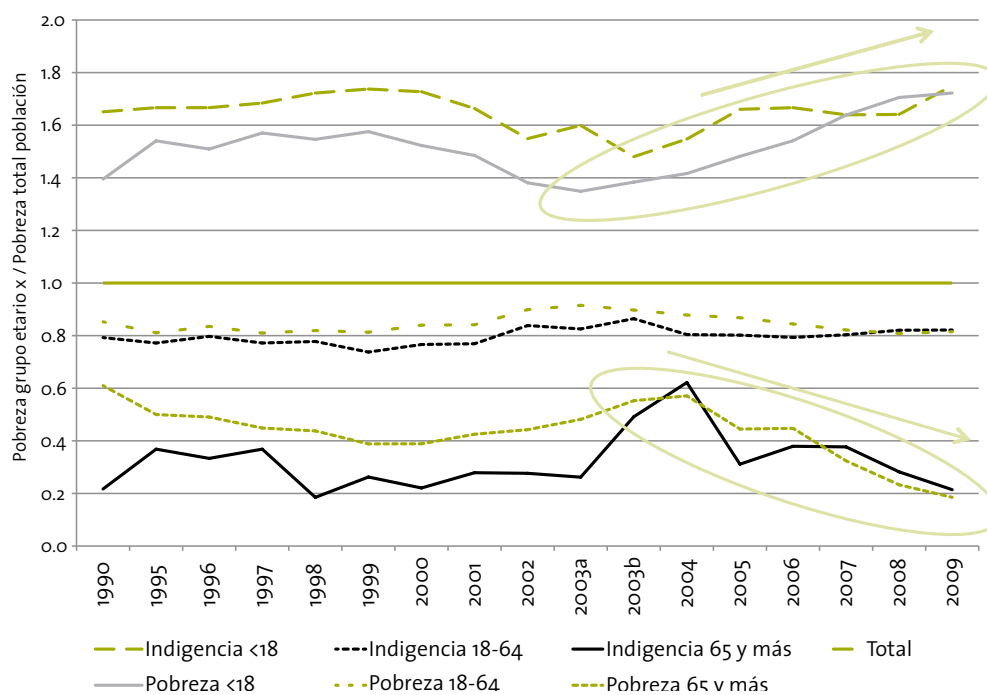
Las recientes posibilidades de fuerte expansión de la cobertura en materia de transferencias para niños, adolescentes, población en edad de trabajar y adultos mayores se ha vinculado con el muy buen desempeño macroeconómico poscrisis 2001-2002, que permitió mejorar el empleo y los recursos tributarios. La renacionalización del sistema provisional en 2008, permitió mejorar sustancialmente el financiamiento de la seguridad social no sólo al tomar control del Fondo de Jubilaciones y Pensiones y transformarlo en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, sino al agregar el flujo mensual de aportes que alimentaban las cuentas individuales de retiro gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs).

De esta forma, la mayor capacidad fiscal permitió que las reformas y los cambios en el sistema de protección social aumentaran la cobertura en sus diversas dimensiones, pero fundamentalmente la extensión de la misma, revirtiendo una gradual y constante caída que se experimentaba desde 1995, cuando la crisis económica del Tequila afectó sustancialmente el mercado laboral y, a la vez, el sistema de previsión por la reforma estructural de 1993 reforzaba su carácter contributivo al aumentar las condiciones de acceso a los beneficios de la seguridad social.

A pesar de la situación generalmente favorable en términos de cobertura y posibilidades de financiamiento de la protección social, todavía persisten algunos problemas importantes. En este contexto de grandes desafíos, se presenta todavía uno nuevo, que implica generar una política de ampliación de las prestaciones monetarias para niños, niñas y adolescentes, como parte no sólo de un piso de protección social sino también de la política social integral destinada a la infancia y la adolescencia. La necesidad de reevaluar las prioridades en materia de asignación del gasto social tiene fundamentos más que elocuentes no sólo en Argentina sino también en América Latina. La pobreza en el caso de los niños y adolescentes es considerablemente mayor que en otros grupos etarios, y esta brecha parece aumentar a medida que el desarrollo de la seguridad social es más amplio.

El Gráfico 2 muestra la evolución relativa de las variables de pobreza e indigencia para los diferentes grupos etarios respecto de la situación del total de la población. Claramente, el gráfico muestra cómo a partir de la recuperación económica de 2003 y las políticas de ampliación de la cobertura de prestaciones previsionales para adultos mayores, la pobreza e indigencia cayeron relativamente en forma sustancial para el grupo de 65 años y más, mientras que la situación relativa desfavorable de niños y adolescentes se agudizó. La oportunidad de implementar una reforma en el sistema de transferencias que pusiera mayor énfasis en las prestaciones para la infancia y la adolescencia era, por lo tanto, más que elocuente y necesaria.

**Gráfico 2. Pobreza e indigencia, por grupos etarios, relativas a la pobreza e indigencia del total de la población, Argentina, 1990-2009**



Nota: 2003a corresponde a EPH Puntual y 2003b corresponde a EPH Continua.

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, 2009.

### 3. Política social para la infancia y adolescencia: las asignaciones familiares como parte de un PPS

Desde una perspectiva histórica, las asignaciones familiares surgen en el marco del desarrollo de los sistemas de naturaleza contributiva bismarckiana, sin embargo, no forman parte de la seguridad social estatal que se integra y profundiza en el siguiente paradigma, a partir del informe "Social Insurance and Allied Services" durante la década de 1940. Inicialmente, las asignaciones familiares surgen en Francia y Bélgica, en la década del veinte, cuando grupos de empleadores otorgan prestaciones a sus trabajadores, proporcionales con el número de hijos de cada familia. Luego, para contrarrestar la carga del financiamiento desproporcionado hacia aquellos empleadores que concentraban trabajadores con familias más numerosas, se generan las Cajas de

compensación, con el objetivo de distribuir la carga entre todas las empresas (Rofman et al., 2001; Murro et al., 2007).

En este contexto, las asignaciones familiares se establecieron como un instrumento de la política social que buscó complementar los ingresos de las familias para mejorar las condiciones de vida de los niños y, simultáneamente, para facilitar la asistencia a la escuela y también fomentar la retención escolar.

Al igual que en otros subsistemas contributivos de la seguridad social, el límite de la cobertura fue definido por el alcance de la cobertura legal y, de modo más importante, por la formalidad laboral. De este modo, las transferencias de las asignaciones familiares para trabajadores formales lograron compensar parcialmente las mayores necesidades de las familias con niños y adolescentes, mientras que aquellas que se encontraban en la informalidad quedaban sujetas a la cobertura más modesta de otros programas y de acciones de beneficencia.

#### 4. La experiencia internacional en transferencia para la niñez: casos relevantes en América Latina

Esta sección no pretende realizar una revisión exhaustiva de las experiencias internacionales en transferencia para la niñez, sino resumir de manera general los desarrollos seguidos por distintas estrategias de ampliación de las transferencias, ya que éstos podrían ser relevantes para reflexionar sobre el caso de Argentina.

Las estrategias pueden caracterizarse en dos tipos. Por un lado, están aquellas que han generado programas especiales para atender la situación de las familias con niños en estado de pobreza o pobreza extrema, como puede ser el caso de Brasil con “*Bolsa Familia*” o el caso de México con “*Oportunidades*”. Por otro lado, están las experiencias de extender programas ya vigentes e integrarlos con otras políticas de protección social, éste es el caso de Chile, Uruguay y, más recientemente, de Argentina, con las asignaciones familiares administradas por el sistema de seguridad social.

En el caso de México, el Programa Oportunidades tuvo su origen en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado en 1997, que inicialmente brindó cobertura a 300 mil beneficiarios. Este programa fue instaurado con el objetivo de desarrollar el capital humano de las familias pobres mediante tres elementos: a) la entrega de apoyos de largo plazo en materia de salud, educación y alimentación; b) la identificación de hogares pobres a partir de una metodología estadística; y c) la exigencia de corresponsabilidades a los beneficiarios. Las evaluaciones realizadas desde su inicio mostraron el positivo impacto de este programa sobre variables como la salud, la educación y la nutrición, lo que llevó a que, a partir de 2002, con su nueva denominación “*Oportunidades*”, se incluyeran nuevas acciones, para la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio y la protección contra riesgos. Así, el programa fue creciendo y tomó un carácter más integral, para el desarrollo humano y social no sólo de los niños sino también de otros miembros de la familia. La cobertura aumentó considerablemente hasta llegar a 5 millones de familias en 2004 y al 25% de la población, en 2008. (SEDESOL, 2009).

Por su tamaño e impacto, el programa de Brasil denominado “*Bolsa Familia*” constituye uno de los casos más emblemáticos en el mundo en materia de programas de transferencias monetarias a familias con niños y adolescentes. Se trata de un programa de transferencia directa de ingresos con condicionalidades, que beneficia a familias que se encuentran en estado de pobreza e indigencia. Esta iniciativa también incluye al programa “*Fome Zero*”, cuyo objetivo es asegurar el derecho a una alimentación adecuada, promoviendo la seguridad alimenticia y nutricional. “*Bolsa Familia*” atiende a más de 12 millones de familias en todo el territorio brasileño, transfiriendo entre R\$22 y R\$220 mensuales por familia, de acuerdo con el número y las edades de los hijos. Se ha estimado que este programa ha colaborado en reducir la pobreza extrema de un 12%, en 2003, a un 4,8%, en 2008 (Ministerio de Desarrollo Social - MDS, 2010). Las características principales de “*Bolsa Familia*” consisten en la transferencia monetaria, las condicionalidades y los programas complementarios. Su gestión se realiza en forma descentralizada y su ejecución y fiscalización es compartida por el Gobierno Federal con los estados y municipios. Uno de los pilares de desarrollo del programa y su legitimación social como política pública ha sido la constitución del Catastro público de beneficiarios, al que pueden acceder todos los ciudadanos (MDS, 2010).

Otros dos casos relevantes para colocar en perspectiva con el de Argentina son el de Chile y el de Uruguay. A pesar de que estos programas corresponden a países con menor dimensión poblacional y con una estructura

de gobierno más centralizada, han sido desarrollados a partir de una combinación contributiva y no contributiva, desde un marco institucional más integrado en la seguridad social.

Chile, por ejemplo, cuenta con una larga historia ligada al desarrollo de las Cajas de Compensación, y no sólo en las asignaciones familiares contributivas sino también en lo que se refiere al esquema no contributivo. Respecto de este último, el país posee el Subsidio Único Familiar (SUF), una prestación para personas de escasos recursos que no acceden a la asignación familiar contributiva por que no son trabajadores asalariados formales. Los beneficiarios que acceden al SUF son escogidos, como parte del 40% que constituye la población más vulnerable, a partir de evaluar su puntaje de la Ficha de Protección Social. Además, los hogares comprendidos en el Programa Chile Solidario, un esquema que busca abordar en forma integral la situación de los hogares que sufren pobreza extrema, participan automáticamente de este subsidio. El sistema no contributivo de asignaciones está compuesto además por otras prestaciones: el subsidio de asistencia maternal, el bono de protección familiar (para las familias que participan de “Chile Solidario”), el bono de egreso (“Chile Solidario”) y el Bono de Marzo. Anteriormente, los montos de las prestaciones contributivas y de las no contributivas por hijo eran distintas (siendo mayores para estas últimas), pero a partir de 2009 se unificaron los montos.

***La introducción de la Asignación Universal por Hijo en 2009, con el propósito de expandir las prestaciones para la niñez y la adolescencia, es un avance sustancial ante los desafíos de las brechas de cobertura y los problemas de pobreza-indigencia que presenta Argentina.***

Uruguay es otro caso que presenta mucha similitud con el de Argentina. Podría decirse que junto con Chile, estos países la han precedido en la estrategia de ampliar las prestaciones para niños y adolescentes como una extensión del programa de asignaciones familiares contributivas. En Uruguay, la extensión de la cobertura hacia familias que se desempeñan en la informalidad ha sido gradual pero ha tomado un curso más definido con la reforma de principios de 2008. Con un diagnóstico similar al de Argentina, donde la alta cobertura de la seguridad social tenía un sesgo que priorizaba a las personas adultas mayores y donde coexistían bajos niveles de pobreza para estos últimos con altos niveles de pobreza para las familias con niños, se legisló para ampliar la cobertura con el objeto de universalizarla y cubrir a todas las familias con hijos en situación de pobreza<sup>4</sup>. Las asignaciones familiares son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social, y han sido integradas como un componente del Plan de Equidad, compuesto por un conjunto de programas que forman una red de asistencia para la integración social (AISS, 2009; Bucheli y Casacuberta, 2009).

Al revisar las experiencias nacionales, se presentan dos dimensiones a considerar en relación con la coordinación y la integración. Por un lado, la que corresponde con el sistema de seguridad social que fundamentalmente es de base contributiva, mientras que otra dimensión se vincula con la política de prevención y reducción de la pobreza, que puede estar integrada en un programa “paraguas”, donde se comparten criterios de identificación de potenciales beneficiarios, focalización, seguimiento y monitoreo, o simplemente constituir un conjunto de programas que comparten ciertos objetivos pero que se desarrollan con herramientas de gestión propias.

## **5. La reforma de las asignaciones familiares en Argentina**

Argentina ha configurado un sistema de apoyo a los ingresos de las familias con hijos, con tres componentes, que atienden a tres grupos poblacionales diferentes (véase el Cuadro 1). La conformación de este sistema es el resultado de los pasos graduales que se han ido dando en la construcción de los programas que lo compo-

4.- Anteriormente existían dos sistemas, uno correspondiente a los trabajadores asalariados formales y otro régimen destinado a los hogares de menores recursos, independientemente del tipo de inserción laboral. Pero en 2008 se unificaron en el denominado Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF, por Ley N° 18.227) que amplió sustancialmente la cobertura, saltando de 350.291 beneficiarios en 1999 a 547.264 en 2008. Si se incluye también a los niños, niñas y adolescentes de los trabajadores del sector público esta cobertura alcanza adicionalmente a 77.522 personas. tres componentes existe en numerosos países, tanto en la región

nen. El último componente consiste en el esquema no contributivo, altamente demandado y propuesto por diferentes actores políticos y sociales.

De esta forma, el sistema está conformado, por un lado, por el nuevo componente de Asignación Universal por Hijo (AUH), que consiste en un esquema de naturaleza no contributiva que otorga prestaciones monetarias a los hijos de los trabajadores no registrados que ganen menos del salario mínimo, vital y móvil, de los desocupados y del servicio doméstico. El segundo componente, que consiste en las asignaciones familiares contributivas. Y, finalmente, un tercer componente, constituido por el crédito fiscal que reciben los trabajadores de más altos ingresos que están comprendidos bajo el impuesto a las ganancias, denominado en otros países de la región como impuesto a la renta. Esta estructura de tres componentes existe en numerosos países, tanto en la región<sup>5</sup> como en los países que pertenecen a la OCDE<sup>6</sup>.

El componente central de las transferencias a los niños y adolescentes menores de 18 años ha sido el régimen contributivo que fuera introducido en 1957. En 1996 la legislación de Asignaciones Familiares es reformada profundamente con la Ley N° 24.714, simplificando el esquema de prestaciones y limitando el acceso a beneficiarios con remuneraciones inferiores a \$1500 (actualmente \$4800). Es decir, que focalizó los beneficios en los trabajadores asalariados registrados de ingresos bajos y medios. En 2009, se termina de completar la “cobertura horizontal” del sistema con el Decreto N° 1602/09, que expande la protección anteriormente mencionada a las familias de la economía informal.

#### Cuadro 1. Transferencias para niños y adolescentes. Sistema de tres pilares o componentes

Denominación	Características
<b>No contributivo:</b> <b>Asignación Universal por Hijo (AUH)</b>	Monto mensual de \$180 y, en el caso de discapacidad, \$720. Existen condicionalidades en salud y educación. Cobertura para monotributistas sociales, desocupados u ocupados en la economía informal, con ingresos inferiores al salario mínimo. Trabajadores incorporados al Régimen Especial del Servicio Doméstico, con ingresos menores al salario mínimo. Administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
<b>Contributivo:</b> <b>Asignación Familiar Contributiva (AFC)</b>	Monto mensual de \$135 a \$291 (dependiendo de la zona) y, en el caso de discapacidad, de \$540 a \$1080. Además, asignación anual por escolaridad de \$170 a \$680. Cobertura para asalariados del sector privado, beneficiarios del seguro de riesgos del trabajo y del seguro de desempleo, beneficiarios del Sistema Previsional y de pensiones no contributivas, con ingresos entre \$100 y \$4800. Régimen especial para empleados públicos. Administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
<b>Crédito fiscal:</b> <b>Asignación por Crédito Fiscal (ACF)</b>	Deducción en la base imponible del impuesto a las ganancias de \$6000 por cada niño o adolescente menor de 18 años (deducción vigente a julio de 2010). Administrado por la Administración Federal de Impuestos (AFIP).

Fuente: elaboración propia.

## 6. Evaluación del impacto de la reforma en las asignaciones familiares

Los ejercicios que se presentan en la siguiente sección surgen a partir de los microdatos aportados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el INDEC. Hasta 2003, la EPH se realizaba dos veces al año, durante los meses de mayo y octubre. Pero en aquel año experimentó un cambio sustancial, ya que se transformó en un relevamiento continuo (EPH Continua), que sustituyó al de tipo puntual (EPH Puntual), comenzando a brindar información con frecuencia trimestral. La última información disponible al momento de escribir este documento era la correspondiente al cuarto trimestre de 2009.

5.- En el caso de Brasil, el primer componente estaría representado por el programa “Bolsa Familia”, luego está el beneficio contributivo de asignación familiar, que anualmente es de R\$ 359,32, para asegurados con ingresos de hasta R\$ 539 mensuales; y de \$R 253,24, para asegurados con ingresos entre R\$ 539 y R\$ 810 mensuales. Luego, para las personas que declaran impuesto a la renta (IRPF), es decir que reciben rentas por sobre R\$17.215,08 anuales en 2009 (equivalente aproximadamente a ingresos de 2,87 salarios mínimos), se puede deducir por hijo una suma fija de R\$1730,40 más una reducción variable de R\$2708,94 por gastos de educación. [Agradecemos los comentarios de Helmut Schwarzer en este punto].

6.- En este caso existe una gran variedad de situaciones en donde los países combinan transferencias monetarias con créditos impositivos. El gasto promedio en los países de la OCDE equivalía, en 2005, a un 2,3%, incluyendo servicios de apoyo a cuidados infantiles. (OIT, 2010d)

Para evaluar estos impactos sobre los índices de pobreza e indigencia, se utilizaron dos índices alternativos de inflación: el IPC oficial (IPC-O) y otro índice construido a partir del IPC oficial de 7 provincias (IPC-7). El uso de un índice alternativo se realiza por los cuestionamientos hechos al índice oficial elaborado por el INDEC a partir de 2007, en relación con la subestimación en el comportamiento del incremento del nivel de precios.

Junto con todas las consideraciones mencionadas, es importante señalar que los ejercicios que se llevan a cabo en este estudio deben ser interpretados sólo como una aproximación a la magnitud de los impactos del sistema de asignaciones familiares y, en particular, de la AUH, la cual, debido a su reciente creación y a la ausencia de relevamientos mediante encuestas o censos de acceso efectivo a las prestaciones, no cuenta aún con un mayor grado de precisión en sus estimaciones.

## 6.1. Panorama de la cobertura de los niños y adolescentes menores de 18 años en Argentina

Aproximadamente 3,4 millones de hogares sobre un total de 12,4 millones perciben asignaciones familiares a través del sistema contributivo. Esto representa el 28% del total de hogares y el 58% de aquellos que tienen niños, niñas y adolescentes.

El 42% restante de esos hogares se encuentra excluido de este beneficio debido a alguno de los siguientes dos motivos: 1) ausencia en el hogar de un jefe o cónyuge ocupado en un puesto registrado en la seguridad social, jubilado o desocupado percibiendo el seguro de desempleo o 2) jefe o cónyuge insertos en alguna de las categorías anteriores pero percibiendo ingresos laborales, jubilatorios o por seguro de desempleo, superiores al tope establecido por el sistema contributivo para acceder a este beneficio.

Una parte mayoritaria del primer grupo de estos hogares estaría cubierta por la AUH. Se trata de aquellos hogares donde, encontrándose sus integrantes desocupados u ocupados en la informalidad, obtienen ingresos mensuales inferiores a \$1500 (valor correspondiente al salario mínimo, vital y móvil). Suponiendo, entonces, que todos los hogares que cumplen con los requisitos establecidos para acceder a esta asignación efectivamente la estuvieran percibiendo<sup>7</sup>, se cubriría adicionalmente a un total de 2,1 millones de hogares, lo que suma entre ambos componentes un total de 5,5 millones de familias.

Al mismo tiempo, viven en el país aproximadamente 12,1 millones de personas menores de 18 años, de las cuales el 55% estaría cubierta por el régimen contributivo, lo que representa alrededor de 6,7 millones de beneficiarios. La implementación de la AUH permitiría, entonces, alcanzar a 4,6 millones de niños y adolescentes adicionales, lo que determinaría que casi la totalidad de ellos estén cubiertos por alguna de las dos modalidades de asignaciones familiares vigentes.

Por otro lado, existe otro conjunto de hogares con niños y adolescentes menores de 18 años que si bien no perciben de manera directa asignaciones familiares, lo hacen de manera indirecta, mediante la deducción de un determinado monto de dinero por este concepto en el pago del impuesto a las ganancias, el cual constituye el tercer pilar de este sistema. Estos hogares pueden deducir de la base imponible del impuesto un monto de hasta \$5000 anuales (en 2009) por hijo.

Queda todavía un último conjunto de niños y adolescentes menores de 18 años que no se encontrarían cubiertos por ninguno de los componentes mencionados. Ellos pertenecen a hogares donde el jefe y cónyuge no están registrados en la seguridad social por ser trabajadores informales y percibir ingresos mensuales superiores a \$1500 o por ser independientes con ingresos mínimos iguales a ese valor e inferiores al monto mínimo imponible del impuesto a las ganancias o por ser monotributistas<sup>8</sup>. Aproximadamente 200 mil personas menores estarían en esta situación, lo que representa el 2% del total.

Es posible afirmar que entre los tres esquemas descritos se llegaría a cubrir al 98% de los niños y adolescentes menores de 18 años, lo que evidencia el carácter prácticamente universal que tendría el sistema actual.

## 6.2. Incidencia del gasto en asignaciones familiares

En el Cuadro 2 se muestra el monto promedio de ingresos mensuales que reciben los hogares ubicados a lo largo de la distribución en concepto de asignaciones familiares, diferenciando el monto obtenido a partir del régimen contributivo del recibido a través de la AUH (ver OIT 2010d). La diferente incidencia de cada uno de

7.- Como ya fue mencionado, con excepción de la nacionalidad y la asistencia a una escuela pública. a las ganancias o por ser monotributistas

8.- Si bien la normativa de la AUH excluye a este conjunto de trabajadores, como ha sido mencionado anteriormente, a partir de la EPH no es posible identificarlos, por lo que no han quedado incluidos en este régimen si los ingresos mensuales son inferiores a \$1500. AUH, una cifra que representa aproximadamente un incremento del 41% del ingreso total familiar

ellos en los deciles de ingresos se explica fundamentalmente por la distinta posición que los hogares de uno y otro grupo ocupan a lo largo de la distribución, por la brecha en la cantidad de personas menores promedio en cada uno de ellos y porque mientras en el régimen contributivo el beneficio por hijo decrece con el ingreso, en la AUH se mantiene constante.

**Cuadro 2. Montos mensuales promedio de Asignaciones Familiares por decil del IPCF. Expansión al total país. IV trimestre de 2009**

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
<b>Ingreso total familiar</b>	706	1417	1878	2175	2439	2959	3673	4173	5029	7860	3223
<b>AFC</b>	120	166	153	132	100	99	86	60	34	10	96
<b>% del ITF</b>	17%	12%	8%	6%	4%	3%	2%	1%	1%	0%	3%
<b>AUH</b>	290	157	90	42	36	17	11	6	2	1	65
<b>% del ITF</b>	41%	11%	5%	2%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	2%
<b>Ambos regímenes</b>	410	323	243	173	135	117	97	66	36	11	161
<b>% del ITF</b>	58%	23%	13%	8%	6%	4%	3%	2%	1%	0%	5%

**Nota:** el ingreso total familiar (ITF) es previo a la recepción de AFC y AUH.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la EPH (INDEC). OIT (2010d)

Los hogares ubicados en el decil más pobre reciben, en promedio, \$290 mensuales a través de la AUH, una cifra que representa aproximadamente un incremento del 41% del ingreso total familiar.<sup>9</sup> Este valor decrece sistemáticamente debido a que los hogares que reciben esta asignación se ubican mayormente en el extremo inferior de la distribución. Un comportamiento similar se observa en el caso de las asignaciones contributivas aunque aquí los máximos valores se registran en el segundo y tercer decil. Por último, la mayor incidencia de ambos conceptos en los primeros deciles es reflejo de que los hogares con presencia de niños y adolescentes menores de 18 años son más pobres que el resto de los hogares.

La inserción laboral de los jefes/cónyuges<sup>10</sup> también es una dimensión relevante para diferenciar estos grupos de hogares. Casi la totalidad de los jefes/cónyuges beneficiarios de la AFC son asalariados registrados en la seguridad social (80%), alrededor del 15% son inactivos y el 5% restante perciben una jubilación o pensión. Por el contrario, cerca del 56% de los jefes/cónyuges beneficiarios de la AUH se encuentran ocupados en puestos asalariados no cubiertos por la seguridad social o como cuentapropistas, mientras que alrededor de un tercio son inactivos sin jubilación y sólo el 6% son desocupados. Esto sugiere una situación de elevada precariedad laboral y vulnerabilidad en los hogares que pueden acceder al beneficio de la seguridad social a partir de la extensión del régimen de asignaciones familiares. (OIT 2010d).

### 6.3. Impacto de las asignaciones familiares en la pobreza, indigencia e indicadores de desigualdad

El objetivo de esta sección es brindar un panorama acerca del impacto que las asignaciones familiares –contributivas y la AUH– tienen sobre diversos indicadores de pobreza y desigualdad, como así también estimar el costo directo de la extensión del régimen contributivo<sup>11</sup>. Los resultados comentados hacen referencia a OIT (2010d). Para ello se evaluaron tres escenarios posibles: 1) situación inicial suponiendo la ausencia de asignaciones familiares contributivas; 2) escenario que incorpora las asignaciones contributivas; y 3) escenario post-AUH.

En primer lugar, se destaca el fuerte impacto que las asignaciones familiares tienen sobre la indigencia, ya que aproximadamente el 77% de los niños y adolescentes lograría salir de esta situación. Ello hace que desde

9.- Para poder realizar esta comparación, al ingreso total familiar aquí considerado se le descontó también el monto que los hogares perciben por la AFC.

10.- Aquí se caracteriza la inserción laboral tanto de los jefes como de los cónyuges, porque en el caso en que ambos cumplan con los requisitos para acceder a la AUH, al régimen contributivo o a la deducción de ganancias no es posible seleccionar cuál de ambos miembros efectivamente está percibiendo la asignación. Aproximadamente en la mitad de los hogares clasificados como perceptores de la AUH, ambos miembros cumplen con tales requisitos. En el caso del régimen contributivo, este porcentaje se reduce al 22%, mientras que sólo en el 10% de los hogares que deducen ganancias se verifica esta situación.

11.- No se considera en esta sección el impacto distributivo de las deducciones por hijo que se realizan a través del impuesto a las ganancias. Un análisis más completo del impacto debería incluir este componente; sin embargo, como ya se aclaró, no fue posible obtener los datos necesarios para poder simular el impacto.

un valor de indigencia de alrededor del 16% en el escenario inicial se llegue a una incidencia del 4% en el escenario final, cuando se evalúa la indigencia a través del IPC-7. En este marco, el impacto es aún mayor en el caso de la AUH, debido a la mayor focalización que el esquema logra en los hogares de menores ingresos. En efecto, mientras el esquema contributivo logra reducir la extrema pobreza entre los niños y adolescentes en un tercio, el impacto de la AUH es de alrededor del doble.

Asimismo, como era esperable, el impacto de la extensión de las asignaciones familiares sobre la pobreza es inferior al registrado sobre la indigencia. En efecto, las asignaciones familiares generan una reducción de la incidencia de la pobreza en hogares de alrededor del 15% y del 18% en el caso de los niños y adolescentes. Mientras la brecha de pobreza disminuye en un 17%.

También resulta interesante analizar los impactos distributivos de la percepción de este beneficio de la seguridad social. En este sentido, el índice de Gini registra una reducción de aproximadamente 1 punto porcentual (p.p) ante la inclusión de las asignaciones contributivas y de 1 p.p adicional con la extensión de éstas a través de la AUH. En conjunto, ambos componentes logran reducir la desigualdad en aproximadamente un 5%. Al mismo tiempo, la relación de ingresos medios entre el primero y el último quintil desciende en aproximadamente un 10%, debido al esquema contributivo, y un 14%, como consecuencia de la AUH.

Los hogares beneficiarios de la AUH recibirían por mes, en promedio, alrededor de \$375, ascendiendo dicho valor a \$455, en el caso de los beneficiarios inicialmente pobres, y a \$500, en el caso de los hogares indigentes.

Por último, el costo bruto anual estimado<sup>12</sup> de implementación de la AUH es de alrededor de \$10 mil millones,<sup>13</sup> lo que representa aproximadamente el 1% del PIB. Si a este valor se le descuenta el monto actual que se destina a otros programas nacionales que son absorbidos por este beneficio, el costo neto sería de \$6 mil millones al año.

## 7. Conclusiones y desafíos para la política de protección social

La introducción de la AUH en 2009, con el propósito de expandir las prestaciones para la niñez y la adolescencia, es un avance sustancial ante los desafíos de las brechas de cobertura y los problemas de pobreza-indigencia que presenta Argentina.

Uno de los resultados más importantes es que los esquemas de Asignaciones Familiares tienen un impacto positivo muy significativo en la reducción de la indigencia en los niños y adolescentes y, en menor medida, sobre la pobreza. Esto es así especialmente en el caso de la AUH, ya que alrededor de un 65% de los niños y adolescentes logra salir de la situación de indigencia al percibir este beneficio de la seguridad social. Por otra parte, la cobertura lograda a partir de la implementación de la AUH es prácticamente universal. El programa de AUH es fiscalmente asequible y las asignaciones familiares en su conjunto representarían alrededor del 1,5 % del PIB, lo que lo posiciona como un programa de transferencias que presenta una relación costo-efectividad muy razonable para reducir la pobreza extrema en los hogares con niños y adolescentes.

En lo que respecta a la institucionalidad, la AUH ha sido diseñada en directa conexión con el sistema contributivo, en el sentido que se propone que constituya una universalización del sistema de asignaciones familiares para niños y adolescentes de trabajadores formales ya existente. Ello resulta consistente con la idea de fortalecer al sistema de seguridad social en forma integral, como eje de la inclusión social, evitando ahondar en mayores fragmentaciones del sistema de protección social. Como las transferencias están diseñadas con un componente condicional a la asistencia escolar y a los controles de salud, están en sintonía con la tendencia de una buena cantidad de programas de transferencias implementados recientemente con éxito en numerosos países de América Latina. La estrecha vinculación de la transferencia con los servicios esenciales de educación y salud también coincide con la estrategia de desarrollo de la protección social impulsada por las Naciones Unidas, como piso de protección social para permitir una plataforma de inclusión y desarrollo humano de frente a la meta de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Respecto del funcionamiento del programa, puede afirmarse que las transferencias por hijo implementadas en Argentina no sólo suponen un aumento del ingreso familiar en hogares con bajos recursos sino que les asegura un monto de dinero que no depende de las fluctuaciones macroeconómicas o laborales. Asimismo, la universalización de derechos que implica un esquema de este tipo evita la estigmatización que ciertos

12.- Costo directo del programa sin considerar los gastos administrativos de implementación.

13.- Suponiendo, como se ha venido haciendo, que aquellos que califican para obtener la AUH la están percibiendo efectivamente.

programas potencialmente podrían generar en los beneficiarios, a la vez que no generaría desincentivos a la aceptación por parte del trabajador de un empleo registrado en la seguridad social.

### Referencias bibliográficas

- » AISS (2009). “*Nuevo sistema de asignaciones familiares en Uruguay*”, Asociación Internacional de Seguridad Social, marzo.
- » Banco Mundial (2009). *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, Bogotá, Mayol Ediciones.
- » Bertranou, F. y D. Bonari (2005), *Protección social en Argentina: financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*, Buenos Aires; OIT.
- » Bertranou, F. y E. Vezza (2010). “*Piso de Protección Social en Argentina*”, Buenos Aires.
- » Bucheli, M. y C. Casacuberta (2009). “*Evaluación de la universalización del Sistema de Asignaciones Familiares en Uruguay*”, borrador, Universidad de La República y Banco de Previsión Social, diciembre.
- » CEPAL (2006). “*Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*”, Santiago de Chile, febrero.
- » CEPAL (2009). “*Panorama Social en América Latina 2009*”, Santiago de Chile, noviembre.
- » Maurizio, R. (2009), “*Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos*”, en OIT, *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*, Buenos Aires.
- » Ministerio de Desarrollo Social (2010). “*Bolsa Familia*”, Brasil. [www.mds.gov.br/bolsafamilia/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/)
- » MTEySS (2002). *Análisis de la viabilidad de la expansión del sistema de asignaciones familiares*, Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social.
- » Murro, E. et al. (2007). “*Prestaciones familiares: políticas, prácticas y lucha contra la pobreza en Europa y América Latina*”, Foro Mundial de la Seguridad Social, Asociación Internacional de Seguridad Social, Moscú, 10 al 15 de setiembre.
- » NN.UU. (2010), “*Iniciativa del Piso de Protección Social*”, junio. [www.socialprotectionfloor.org](http://www.socialprotectionfloor.org)
- » OIT (2010a), “*Piso de Protección Social en Argentina. Iniciativa del Piso de Protección Social*”, Buenos Aires, junio.
- » OIT (2010b). *Recurrent item report on social security 2011 - First discussion on content and structure*. Government Body, Committee on Employment and Social Policy GB.307/ESP/2/2, Ginebra, marzo.
- » OIT (2010c). “*Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium*”, Ginebra, mayo.
- » OIT (2010d). “*Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*”, OIT, Buenos Aires.
- » OIT (2009). *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*, Buenos Aires.
- » OIT (2007). “*Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reformas*”, Santiago de Chile.
- » OIT (2002). “*Seguridad Social: un nuevo consenso*”, Ginebra.
- » Roca, E. (2010). *Ingreso Universal por Hijo para protección social*. Presentación en Workshop Internacional “*Compartiendo experiencias innovadoras sobre el piso de protección social*”, Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo, Turín, 8 y 9 de julio.
- » Rofman, R., C. Grushka y V. Chevez (2001). *El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- » SEDESOL (2009). *Programas Sociales: Fichas técnicas*, Gobierno Federal, Estados Unidos Mexicanos.

---

## Rafael Rofman

---

Si bien las discusiones sobre las asignaciones familiares y los programas de transferencia de ingresos pueden ser muy amplias, en este debate me concentraré en 4 puntos que creo fundamentales: un primer punto conceptual sobre el diseño de la política, el segundo sobre la lógica de la universalidad, el tercero sobre el rol de las condicionalidades y el cuarto sobre el marco institucional.

Sobre el aspecto conceptual, un economista inglés, Nicholas Barr, ha insistido en un concepto sumamente simple pero valioso: la centralidad del producto, o del “*output*” en inglés. Él lo plantea en el marco de discusiones sobre pensiones, y no de protección social en general, pero creo que el principio es el mismo y es muy aplicable. El argumento es que, al considerar un sistema de jubilaciones, lo importante es el producto de una sociedad, es decir cuántos bienes y servicios hay para distribuir entre la población; y todo lo que hacemos con cualquier sistema de transferencias es diseñar una regla para distribuir derechos a consumir bienes y servicios producidos por la sociedad. Ningún sistema de jubilaciones produce bolsas de arroz que la gente se guarda para cuando sea vieja, sino que lo que distribuye son recursos financieros para que las distintas generaciones tengan derechos de consumo sobre ese producto. Y me parece importante marcarlo cuando se habla de jubilaciones, pero también cuando se habla de beneficios para la niñez, porque al final de lo que estamos hablando es de políticas distributivas y de decisiones sobre cómo se distribuye, en este caso el ingreso como herramienta de distribución de los derechos de consumo. Al plantear el debate en estos términos queda claro que las políticas se diseñan con restricciones, y con opciones entre alternativas siempre subóptimas.

Dicho eso partiría por observar y reconocer cuatro puntos respecto del tema de la Asignación Universal por Hijo en la tradición de las políticas sociales en la Argentina. El primero es que la AUH en la Argentina representa un cambio de paradigma sobre el rol de las políticas sociales muy importante. Desde la construcción del sistema de Seguridad Social durante el siglo pasado, con un modelo basado en el esquema que Bismarck introdujo en Alemania a fin del siglo XIX, quedó en el imaginario colectivo que el derecho a la protección social se genera a través de la contribución y el empleo. La AUH, aunque con muchos problemas que vamos a discutir y muchos que no hemos visto todavía, representa un cambio en cuanto que propone una política de protección social desvinculada del mercado de trabajo, y no como mecanismo de emergencia. La AUH no se percibe por tener o no tener trabajo, sino porque se tiene un derecho, y el derecho se lo tiene en forma estable y permanente, y eso es una ruptura muy importante en términos de la tradición de acción y de discurso de la política social en la Argentina. Y en ese sentido creo que todavía no nos hemos dado cuenta de lo significativo que ha sido.

El segundo punto tiene que ver con la lógica de la universalidad. Hace años que se discute si los programas tienen que ser universales o focalizados, y siempre siento que cuando la discusión avanza a un cierto nivel nos damos cuenta que no existen los programas universales, sino que todos son focalizados. Mejor dicho, todos los programas son universales para aquella población para la que están focalizados, y todos los programas están focalizados para alguna parte de la población universal. Lo que quiero decir es que buena parte de esta discusión sobre si es universal o focalizado es inútil, porque lo que se necesita es llegar a una población determinada. El problema es asegurarnos que se llega a esa población y que la definición de la población objetivo sea la correcta.

El tema de la condicionalidad representa el tercer punto a discutir, que es complejo y ha dado lugar a controversias. La idea de poner condiciones para ser beneficiario de programas de transferencias en las políticas sociales se adopta como parte del objetivo de política, pero no siempre se discute con claridad cuál es ese objetivo. Ahora bien, en ese contexto en general hay tres razones por las cuales vale la pena condicionar un beneficio. Una posibilidad es que el condicionamiento se de como respuesta a un diagnóstico sobre problemas de demanda de servicios como salud o educación. La idea es que la gente no manda a los chicos a la escuela porque no quiere, y al poner la condición se produce un cambio en la demanda, se soborna al beneficiario para cambiar su preferencia. Eso es lo que parece haber funcionado razonablemente bien en Brasil y en México, sociedades donde evidentemente –y especialmente en algunas regiones- había problemas de demanda. Una segunda justificación de las condiciones está relacionada con la autoselección de beneficiarios: poner una condición es una manera de focalizar sin decir que estoy focalizando. Por ejemplo, si la condición es la asistencia a escuelas públicas, el efecto es focalizar el programa en ese grupo poblacional, excluyendo a quienes prefieren continuar en escuelas privadas. Y la tercera tiene que ver con un tema de le-

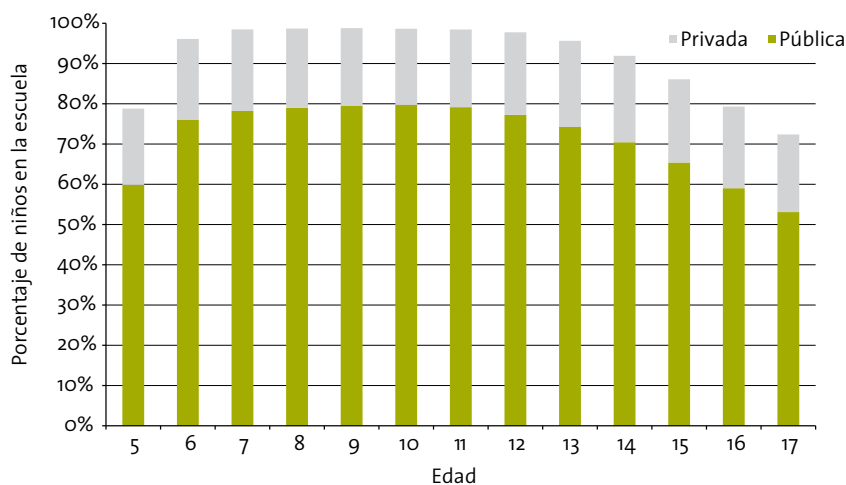
***La Asignación Universal por Hijo no se percibe por tener o no tener trabajo, sino porque se tiene un derecho, y el derecho se lo tiene en forma estable y permanente, y eso es una ruptura muy importante en términos de la tradición de acción y de discurso de la política social en la Argentina.***

gitimación social y política. En este caso la condición se plantea para presentar al beneficio como un ingreso ganado a cambio de un esfuerzo, dándole así validez social. Hace algunos años, el entonces presidente de Uruguay Tabaré Vázquez señaló, refiriéndose al programa PANES, que “no tiene que ver con la dependencia de la asistencia social, dado que los beneficiarios deberán [...] participar en trabajos comunitarios y enviar a sus hijos a la escuela y llevarlos a controles de salud periódicos...”. Entre estas razones, la condicionalidad de la AUH en Argentina no parece justificarse por la primera de ellas (promover demanda) salvo en algunos grupos aislados, podría tener alguna relevancia la segunda pero la tercer justificación es claramente la más fuerte..

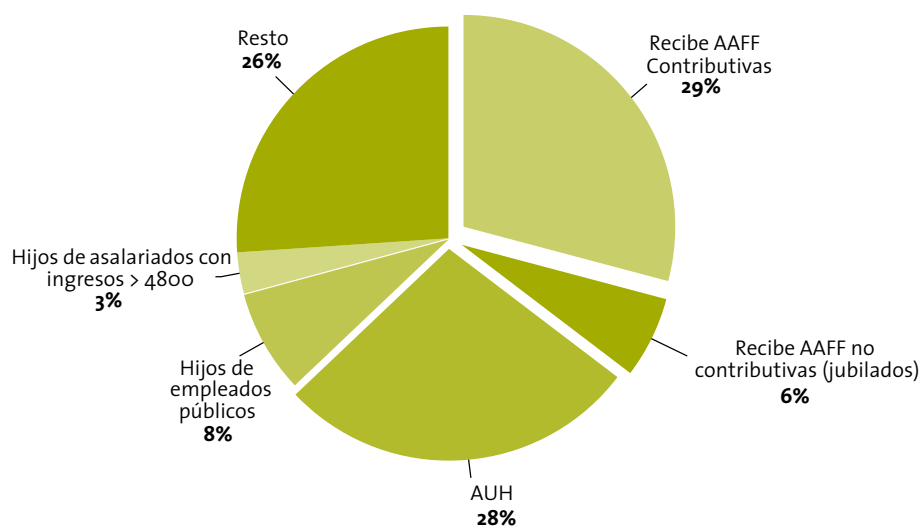
El cuarto punto a discutir es el tema de la institucionalidad. Hoy en día en la Argentina hay una institución (ANSES) que cubre roles de seguridad, protección y asistencia social, que reporta directa y exclusivamente a la Presidenta sin espacios intermedios de discusión. Y la pregunta es si una institución como esta, que eviden-

temente es muy eficaz en su gestión de pagos, tiene realmente la capacidad para diseñar e implementar cualquier política. La estrategia que se ha desarrollado en el país desde hace varios años ha sido pasarle responsabilidades políticas a la institución que tiene recursos: humanos, informáticos, y presencia territorial. Y la verdad es que ANSES no sirve para todo, o si no: ¿cuál es el rol del Ministerio de Desarrollo Social, los municipios y las provincias?

Una dimensión de análisis distinta se refiere al impacto, registrado o esperado, de la AUH. En principio, es importante señalar que no existen datos para hacer una evaluación seria. Esto se debe a que ha transcurrido muy poco tiempo desde su implementación, y a que no hay instrumentos de recolección de datos adecuados en la actualidad. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) no permite evaluar la AUH, porque no identifica a los beneficiarios. Es posible hacer algunas simulaciones, pero no evaluaciones. Hace algunas semanas apareció un documento de tres economistas donde se ve que si la AUH llega a todos los beneficiarios potenciales, si no hay demasiados errores de inclusión ni de exclusión, debería tener un impacto muy fuerte sobre la indigencia. Eso deberíamos poder medirlo no por cuál es el rol de la AUH sino analizando qué pasó con el nivel de indigencia y pobreza que surja de la próxima onda de la encuesta. Debería tener un impacto menor pero relevante sobre la pobreza, y debería tener un impacto fuerte sobre el Coeficiente de Gini. Ahora, cuando se consideran las políticas de transferencias condicionadas, es útil tener presente el doble objetivo de transferir ingresos e impactar sobre conductas que tiendan a la acumulación de capital humano, básicamente en salud y educación. Mientras que los impactos en salud son muy difíciles de evaluar, en educación se puede intentar alguna evaluación preliminar. En principio, el censo 2001 decía que un 92% de los niños estaban en la escuela (Figura 1). Desde entonces, ha habido un aumento en la matrícula, hasta el 2008 aumentó cerca de un 11% cuando la población no aumentó mucho. En noviembre de 2009 la cobertura de los niños de 5 a 17 años debería estar entre el 95 y 98%, y estos son números muy altos. ¿Qué quiere decir eso? Es complicado tener un impacto sobre un indicador que está al 95%. Es posible desarrollar acciones que identifiquen al 5% que no está asistiendo, y lo atraiga nuevamente al sistema, pero esto no se logra a través de políticas masivas que afecten al 95% restante.

**Figura 1. Asistencia escolar por edad. Argentina 2001**

Reconociendo el significativo avance que la AUH representó, es claro que hay algunos temas pendientes que son importantes, siendo el más relevante el de la cobertura. Hay unos tres millones y medio de chicos recibiendo la AUH, mientras que la población menor de 18 está cerca de los 13 millones. Hay tres millones y medio cobrando AUH, otro tanto más cobrando por sistema contributivo, otros 300 mil por sistema no contributivo, los hijos de los empleados públicos cuyo número exacto se desconoce, y están los que no cobran porque son hijos de trabajadores formales cuyos ingresos están sobre los 4800 pesos y que podrían ser cerca de un 10% del total. Utilizando estas aproximaciones, la figura 1 muestra una distribución aproximada de los menores de 18 años en la Argentina, donde el 29% de los chicos cobraría asignaciones contributivas, un 6% cobraría no contributivas (vinculadas a los beneficiarios de jubilaciones y pensiones), cerca de un 28% cobraría AUH y el resto es más impreciso, cerca del 26 por ciento de los niños no cobrarían y no sabemos por qué exactamente. En este grupo están los hijos de los trabajadores autónomos, los chicos que van a la escuela, y también muchos que no se han presentado pero que tendrían derecho a pedir el beneficio. Hace unos días Claudio Lozano sacó un comunicado diciendo que eran dos millones, pero la realidad es que no se han publicado cifras claras. Sean cuantos sean estos niños, la política para incluirlos debería concentrarse en tres áreas: documentación, es decir, asegurarse que todos los niños tengan documentos de identidad, tenencia, ya que en muchos casos los niños viven con adultos que no tienen tenencia legal, e información, para que la población que es elegible pida el beneficio.

**Figura 2. Población menor de 18 años, según vinculación con programa de AAFF**

Un segundo desafío importante es el tema de la sostenibilidad. Al hablar de sostenibilidad conviene hablar de sostenibilidad fiscal pero también de sostenibilidad social y política porque, al final, es parte de lo mismo. El argumento de que un sistema de jubilaciones no es sostenible porque paga más de lo que recauda no es correcto, la discusión no es si se puede pagar, sino quién lo paga. El sistema puede ser “sostenible” financieramente (es decir, que esté en equilibrio) pero insostenible política o socialmente (si los parámetros necesarios son inaceptables para la sociedad) o viceversa. La situación fiscal de la AUH es más o menos clara, si son más o menos tres millones y medio de chicos quiere decir que estamos dedicando un poco menos de un punto del PIB del producto a pagar esto. El costo incremental es menor porque se dieron de baja los programas Jefes y Familias. Y hay un mecanismo de financiamiento bastante complicado, ya que se financia con recursos de ANSES, pero como ANSES se financia con recursos de rentas generales que no se coparticipan, se podría argumentar que parte de este programa lo pagan las provincias.

En términos de la sostenibilidad social y política del nuevo sistema, esto es normativamente débil. Fue aprobado por un DNU que tiene errores e imprecisiones. Por ejemplo, el Decreto reformó la Ley de Asignaciones Familiares, pero no tocó el artículo que dice explícitamente que los empleados del servicio doméstico no cobran esto. Sin embargo, ANSES les paga generando un riesgo legal muy importante y mucha fragilidad institucional. Del mismo modo, todo el debate sobre condicionalidades es complicado porque hay poca capacidad para implementar un control efectivo, y menos para diseñar y ejecutar acciones como consecuencia de este control. No hay una idea muy clara sobre qué hay que hacer con los controles, como es el caso por ejemplo del programa Chile Solidario donde se envía a asistentes sociales a los hogares en los que se identifica un problema.

Otra discusión no resuelta se refiere a la universalidad o focalización del programa y su compatibilidad con otras políticas. La estrategia inicial de implementación fue declarar la incompatibilidad absoluta con cualquier otro beneficio, algo que permitió terminar con algunos programas que no funcionaban bien, pero que también deja de lado otros que deberían funcionar en forma coordinada con la AUH, como becas, viáticos para quienes están tomando cursos de formación, etcétera. Para finalizar, vale mencionar los problemas en términos de información. Hoy no se publica información sobre los beneficiarios, las altas, bajas, el perfil de los mismos. No hay ni un solo cuadro estadístico publicado en ningún sitio oficial del Gobierno, y tampoco hay disponible información externa que permita hacer evaluaciones de impacto. Como decía antes, la EPH no releva esto, pero el Ministerio de Trabajo está preparando una encuesta nacional de protección y seguridad social que relevará esta información durante el último trimestre del año en curso, por lo que recién cuando esta encuesta se publique se podrá comenzar a discutir con seriedad la relevancia de la AUH y su implementación así como las posibles acciones para mejorar su funcionamiento.

---

## Viviana Fridman (*Comentarista*)

---

Lo que puede observarse es una aparente tensión entre la perspectiva de derechos del niño y la definición de políticas sociales para la infancia. Hay una mirada desde la perspectiva de la seguridad social que pareciera plantear un enfoque de política de protección social pero que mirado desde la perspectiva de los derechos del niño este enfoque no es considerado integral. Entonces se mantiene una tensión -que algunos podrían decir que es falaz- pero que surge en estas presentaciones cuando seguimos discutiendo sobre “políticas universales” versus “políticas focalizadas”, cuando tal vez un enfoque requiere del otro para ser integral. Podemos decir entonces que, para poder llegar a ciertos sectores, tal vez una política de transferencia de ingresos universal requiera de algún nivel de focalización para poder garantizar esos derechos a todos los chicos.

Por ello planteo que tanto desde la perspectiva de las experiencias internacionales, esta cuestión de cómo son estos programas o políticas en países centralizados o descentralizados deficiencia su eficacia en llegar a resolver la cuestión. Y, lo que pareciera surgir, para nuestro caso en particular, es que todavía no tenemos elementos suficientes como por ejemplo: con qué línea de base estamos partiendo, qué pasa con el monitoreo y la evaluación, qué pasa con los resultados versus impacto.

Ahora bien, en base a los números que se manejan, diría que -y en esto realmente no puedo menos que dar mi propia opinión- siendo la AUH la mejor política social de Argentina de las últimas décadas debería ser mirada como una película y no como una foto. Es parte de un proceso, mejorable seguramente, que requiere que se tengan en cuenta una serie de advertencias y alertas desde la perspectiva de derechos del niño. Y en

nuestro país en particular es necesario pensar en su sostenibilidad política más que fiscal, ya que efectivamente la plata es fungible, luego se podrá decir de dónde sale y se justificará. Pero, sin duda, lo importante es cómo respondemos al desafío de que esa sostenibilidad tenga legitimidad política y se convierta en una política de estado y no en la gran política de un gobierno, más cuando pareciera haber convergido en quien supo ponerla en marcha con la voluntad, el deseo, y las propuesta de distintas vertientes políticas de la Argentina.





## Cuarta jornada:

### *“Asignación Universal por Hijo y el impacto en la educación”*

---

**Jueves 17 de junio de 2010, Uriburu 650, Sede AMIA, CABA, 18:30 a 20:00 horas**

---

Objetivo: *Analizar los componentes de acceso y calidad en el sistema educativo por parte de los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, teniendo en cuenta las diversidades regionales desde una misma condición de vulnerabilidad social.*

Moderadora: **Elsa B. Gil** (integrante de la Comisión Directiva de REDAIC)

Comentarista: **Roberto Candiano** (Director Ejecutivo de la Fundación Gutenberg)

**Expositores:**

- » **Claudia Bracchi** (Directora de Educación Secundaria de la Provincia de Buenos Aires)
- » **Carina Kaplan** (Profesora de la UBA y la UNLP e investigadora del CONICET)
- » **Emilce Moler** (Asesora Jefatura de Gabinete, Ministerio de Educación de la Nación)



## Claudia Bracchi

En primer lugar quiero agradecer la invitación a formar parte de estas jornadas, ya que consideramos muy importante la Asignación Universal por Hijo y el impacto que tiene en el sistema educativo, y específicamente en el nivel secundario. Lo que preparé para compartir con ustedes refiere justamente a esta medida como una política de reconocimiento de derechos, haciendo hincapié en el nivel secundario y su impacto en la escuela.

La Asignación Universal por Hijo, en tanto política universal, se pone en diálogo con el marco normativo –la perspectiva de derechos- del trabajo que venimos desarrollando, es decir la Ley de Educación Nacional, la Ley de Educación Provincial y la Ley de Protección y Promoción de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Dicho marco normativo implicó para nosotros empezar a trabajar en la construcción de una escuela secundaria pensando en todos los adolescentes, jóvenes y adultos de la Provincia; y avanzar en esta oportunidad histórica que tiene el Estado –y en este caso el Estado provincial- para ir generando las condiciones materiales y simbólicas que den marco a la escuela secundaria de 6 años y obligatoria.

Si se analizan las leyes de educación, tanto la nacional como la provincial, en lo que se refiere a la escuela secundaria, los fines que se establecen son: formar para el ejercicio de la ciudadanía, formar para el trabajo, y para seguir estudiando. Implementar la Ley provincial de Educación es nuestro plan de trabajo, que significa generar las condiciones para una escuela secundaria con identidad, inclusiva y democrática.

### ¿Por qué partimos de estas definiciones?

Porque la escuela secundaria tiene su origen en el marco de otro proyecto político, ahora es obligatoria, aunque en su origen no haya sido pensada para todos, por ello la obligatoriedad nos pone ante el desafío y la oportunidad histórica de universalizar el nivel.

Lograr la obligatoriedad del nivel llevará mucho tiempo y esfuerzo. Pensar esta escuela secundaria y pensarla para todos implica que tengamos que redefinir su modelo organizativo y curricular.

Cuando se plantea el tema de la obligatoriedad del nivel secundario siempre propongo hacer el ejercicio de ubicar en primer lugar las escuelas primarias en el territorio nacional -nosotros hacemos hincapié en donde trabajamos que es la provincia de Buenos Aires-. Al hacerlo se las encuentra en la ciudad y en el campo, en los distintos barrios de cada ciudad y en cada pueblo, pero cuando hacemos el mismo ejercicio, ubicando las escuelas secundarias, nos quedan muchos lugares en blanco y esto implica que hay mucho todavía por hacer.

Pensar la escuela secundaria hoy es pensar que hay que construir y hacer escuelas para los chicos de la ciudad, pero también para los que viven en las zonas rurales y para los que viven en las islas de la provincia. Cuando decimos “*todos*” pensamos en los chicos y las chicas que ayudan en el sostenimiento familiar, en aquellas mamás o papás adolescentes, que muchas veces abandonan la escuela cuando nacen sus hijos. Cuando decimos “*todos*” pensamos en aquellos chicos que tienen alguna enfermedad transitoria o temporaria y no deben perder días de clase, pensamos en los hermanos que cuidan a sus hermanos y dejan la escuela y también pensamos en aquellos chicos que tienen alguna discapacidad o están privados de su libertad.

¿Por qué explico y expongo esta definición de “*todos*”? Porque hay cuestiones en la escuela primaria que ya están instaladas e incorporadas en la vida cotidiana de las escuelas y de quienes las habitan. No sucede lo mismo en la escuela secundaria. Por ejemplo, así como la integración de los alumnos con discapacidad está incorporada en la escuela primaria, no ocurre lo mismo en la secundaria porque no era obligatoria. Cuando se piensa en la educación domiciliaria u hospitalaria, cuando un chico tiene una enfermedad o tiene un accidente, en la escuela primaria están dadas las condiciones para que no pierda días de clase, en cambio en la educación secundaria no estaba incorporado, y es en este marco que sostenemos que la escuela secundaria es para todos y lo planteamos como la oportunidad histórica que tiene el Estado de ir generando las condiciones materiales y culturales necesarias para que esto también suceda, y así garantizar derechos.

Implementar la Ley de Educación Provincial, implicó definir cinco líneas político-institucionales que se organizarían en dos dimensiones: por un lado la que tiene que ver con lo cotidiano de lo escolar y, por el otro, la propuesta de conformación de las escuelas secundarias obligatorias de seis años.

<b>Líneas político institucionales de la Dirección Provincial de Educación Secundaria</b>	Articulación entre niveles, con el mercado de trabajo y los estudios superiores.	La construcción de la identidad de la escuela secundaria obligatoria.	La inclusión en la Escuela Secundaria de todos los adolescentes, jóvenes y adultos.	La promoción y profundización del gobierno democrático de la escuela secundaria.	La comunicación institucional para el intercambio entre los distintos niveles de conducción, interdirección, intersectorial, etc.
<b>Líneas de trabajo transversales</b>	<p>Encuentros y foros distritales de problemas sociales en la escuela.</p> <p>Capacitación y actualización (directores, docentes, preceptores y secretarios).</p> <p>Evaluación de la pertinencia de las acciones y tareas de los componentes.</p> <p>Programas de financiamiento y presupuesto.</p>				

Cuando se analizan los datos de la escuela secundaria, muchos chicos están pero muchos otros nunca fueron a la secundaria y muchos otros fueron pero la abandonaron tempranamente. Estos indicadores nos muestran los temas y problemas que tenemos y en este marco se implementan las acciones planificadas.

Cuando hablamos de articulación nos referimos a la articulación entre la escuela primaria y la secundaria y, en ese sentido la pregunta es ¿cómo hacemos para que todos los chicos que están en el sexto año de la primaria vayan a la escuela secundaria? Y por otro lado ¿cómo preparamos a los estudiantes para que sigan estudiando en el nivel superior y para su inserción en el mundo del trabajo?.

Ahí hay otra definición, tenemos que hacer una escuela secundaria obligatoria que parte de una escuela que no lo era y en la que muchos de sus actores aún no están esperando a los jóvenes. ¿Cómo hacemos entonces para romper con determinadas representaciones que existen de que algunas escuelas forman trabajadores, y otras, futuros estudiantes universitarios?. Para nosotros todas las escuelas secundarias deben formar para la ciudadanía, para el trabajo y para seguir estudiando, por eso la articulación entre los niveles, con el mundo del trabajo y con los estudios superiores, es también ir construyendo la identidad del nivel.

Si se analizan las políticas educativas en el siglo XX se puede observar que el nivel secundario fue el más atravesado por distintas reformas. En realidad lo que se ponía en discusión, en cada una de ellas, eran los mecanismos de selección que entraban en juego en el itinerario escolar de los jóvenes. Por eso cuando hablamos de la identidad decimos que representa el núcleo duro del trabajo, porque hay que construir escuelas, aulas, hay que modificar los diseños curriculares y también la normativa que acompañe el proceso.

Cuando se analizan los datos, y por eso después voy a abordar la Asignación Universal por Hijo, como dije anteriormente, en la escuela secundaria muchos están pero muchos otros no, ya sea porque nunca fueron o porque la abandonaron. Por eso para nosotros las políticas de inclusión tienen distintos componentes según las necesidades y los destinatarios.

Otra de las líneas fundamentales es hacer una escuela secundaria más democrática. Por eso, en la provincia trabajamos la convivencia en la escuela, desarrollando acuerdos institucionales que dejen de ser aquellos reglamentos elaborados por los adultos acerca de lo que no tienen que hacer los jóvenes, para convertirse en acuerdos que trabajen sobre la hipótesis de que si los distintos actores de la escuela tienen que participar en la definición de las pautas que hacen a la convivencia escolar se dará un mejor clima institucional para la enseñanza. Desde el año 2008 estamos trabajando para que todas las escuelas secundarias -tanto las de gestión estatal como las privadas, de primero a sexto año- tengan sus acuerdos institucionales de convivencia elaborados por los equipos directivos, los equipos docentes y los estudiantes.

También en este marco se promueve la constitución de centros de estudiantes y el reconocimiento de las organizaciones estudiantiles. Cuando nos incorporamos a la gestión había un registro en la Dirección Provincial de 57 centros de estudiantes y, la verdad, es que cuando observamos la cantidad de escuelas secundarias pensamos que seguramente debería haber otras instancias de organización estudiantil, ya que no nos parecía posible que de 3000 escuelas sólo 57 tuvieran alguna instancia de participación de los jóvenes. Por ello trabajamos en dos dimensiones, promoviendo la conformación de centros de estudiantes y reconociendo las diversas formas de organización estudiantil. Hoy hay más de 1000 centros de estudiantes y organizaciones estudiantiles registradas en la Dirección Provincial.

Otra de las líneas de trabajo es la comunicación institucional. En un sistema tan grande, como es el de la Provincia de Buenos Aires, es importante tanto la comunicación hacia el sistema como así también hacia otras áreas del Estado provincial y nacional que nos permita ir llevando a cabo este objetivo de la escuela secundaria obligatoria que hoy tenemos.

### *Algunas dimensiones para tener en cuenta*

Al sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires concurre el 38% de los estudiantes del país, de modo que cuando se analiza y se toman decisiones en la provincia se impacta sobre miles y sobre millones de personas. Por eso para nosotros siempre es importante tener en cuenta la dimensión, el universo con el que trabajamos. Esta provincia destina el 37% de su presupuesto provincial a educación, ya que es un eje central y prioritario. De ese presupuesto el 97% es destinado a salarios y el resto a otras actividades. Algunos datos para ilustrar el sistema educativo provincial: posee más de 21.000 escuelas, 4.620.000 alumnos, 166.000 secciones de las cuales casi el 70% son estudiantes de escuelas públicas estatales y cerca del 60% están ubicadas en el conurbano, un dato que no es menor en una provincia donde gran parte de su territorio es rural. Por eso hablar de la escuela secundaria para todos, es pensar en las ofertas que hay que crear en las zonas rurales.

### *¿Cómo es el sistema educativo en el nivel secundario de la provincia de Buenos Aires?*

Trabajamos en lo que es gestión estatal y privada con 5000 escuelas, 58.000 secciones, hablamos de un colectivo docente de 150.000 profesores, y la matrícula en secundaria es casi de 1.400.000 alumnos, lo que representa el 30% de la matrícula total. Estos son algunos datos que sirven para dimensionar lo que implica plantearse la articulación, las políticas de inclusión, la participación de los estudiantes, el trabajo con los docentes, y particularmente lo que sucede con la Asignación Universal por Hijo.

Al respecto, nosotros estamos trabajando fuertemente en el seguimiento de la trayectoria de los estudiantes y en este marco lo que queríamos compartir con ustedes son algunos primeros datos del relevamiento que se hace todos los años para ver cuáles son los impactos en lo que sería la matrícula del nivel. Hay 85.767 chicos que se incorporaron al sistema educativo, siendo alrededor de 50.000 los que se incorporaron al nivel secundario. Un primer dato que vemos, al analizar la AUH, es que ésta realmente impacta sobre el nivel secundario. Es uno de los niveles en los que más impacto está teniendo.

Si uno analiza este proceso de construcción, que no empieza necesariamente cuando uno asume el cargo, se encuentra con la historia. En el año 2005 se empieza a trabajar con la implementación de los diseños, en el

***Si uno compara algunos programas de otros países, la Asignación Universal por Hijo que se plantea en nuestro país se destaca por su impacto y por el monto que llega a las familias. La Asignación Universal por Hijo alcanza a 3.400.000 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 1.100.000 corresponden a la Provincia de Buenos Aires.***

año 2006 se hace una consulta a los distintos sectores en la Provincia, mientras sale la Ley de Educación Nacional, donde uno de los temas claves era analizar y repensar la escuela secundaria. Y así fuimos avanzando. En el 2007 sale la Ley de la Educación Provincial y en 2008 y 2009 avanzamos en la definición de la propuesta de la escuela secundaria, donde propusimos que se hiciera de manera gradual y sostenida. En el año 2009 se aprobaron los diseños curriculares del ciclo superior. En la provincia de Buenos Aires el sistema educativo es obligatorio desde los 4 años hasta los 18 años siendo la escuela primaria de 6 años y la escuela secundaria también de 6 años. También en 2009 el Director General de Cultura y Educación Prof. Mario Oporto firmó la resolución que termina con el polimodal en la Provincia de Buenos Aires.

Otra de las líneas de trabajo de la Dirección Provincial de Educación Secundaria son las políticas de inclusión; y dentro de esas políticas empezamos a trabajar con distintos grupos de estudiantes, por un lado, aquellos chicos y chicas que nunca habían ido a la escuela secun-

daria, o que la abandonaron tempranamente, y que tienen entre 15 y 18 años. Comenzamos a trabajar una propuesta educativa denominada Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes, en donde se define otro tiempo y otro espacio escolar que les permite realizar el ciclo básico de la secundaria para luego incorporarse al ciclo superior. Por otro lado también desarrollamos planes, programas y proyectos para la finalización de los estudios, pluri-año en zonas rurales, educación domiciliaria y hospitalaria, ofertas para adolescentes privados de la libertad y estudiantes que poseen alguna discapacidad, entre otros.

### **La Asignación Universal por Hijo**

La Asignación Universal por Hijo es una medida de política que acompaña para nosotros la implementación de la obligatoriedad del nivel secundario. Si uno compara algunos programas de otros países, la Asignación Universal por Hijo que se plantea en nuestro país se destaca por su impacto y por el monto que llega a las familias. La AUH alcanza a 3.400.000 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 1.100.000 corresponden a la Provincia de Buenos Aires.

A partir del decreto de la Presidenta el año pasado empezamos a trabajar en un estudio de vacantes disponibles para saber y detectar cuáles eran las zonas críticas que íbamos a tener en la implementación, y en este marco empezamos la tarea con las escuelas, con los equipos de supervisión, pudiendo establecer las distintas condiciones para que llegaran a inscribirse los chicos. Desde este lugar se organizaron mesas distritales integradas por los equipos de psicología, por los distintos integrantes de los niveles de enseñanza, referentes de la Dirección Provincial de Políticas Socio-Educativas, de manera tal que nadie quedara sin inscripción en la escuela, además de la capacitación que se hizo con los equipos directivos, para todo aquello que tiene ver con las libretas y con la cuestión administrativa.

#### **¿Qué estamos haciendo en este momento?**

Hay un trabajo muy fuerte entre las distintas Direcciones. Se han inscripto muchos chicos en todo el sistema educativo, principalmente en secundaria, y estamos trabajando ahora en informes de calificaciones. Como les decía al principio, la escuela secundaria antes no era para todos y hay prácticas muy fuertes en la escuela que están naturalizadas y sobre las que es importante intervenir. No queremos trabajar en diciembre para ver cuántos chicos se llevaron las materias sino intervenir previamente, a medida que van realizando su trayectoria escolar. Por eso el informe de calificación, por eso los planes de mejora que constituyen un esfuerzo del Ministerio de Educación de la Nación con las provincias. Estamos trabajando en clases de apoyo, en tutorías, en cómo sostener trayectorias educativas que en muchos casos sabemos que son interrumpidas, y el eje está puesto en la enseñanza.

Estos son nuevos escenarios escolares, son nuevos colectivos de estudiantes que no iban a la escuela o que la habían dejado hace mucho tiempo, y para nosotros la inclusión es una categoría política. Incluir es ir a la escuela y aprender.

Queremos desandar esas discusiones entre las categorías de inclusión y calidad, ya que para algunos incluir es bajar la calidad, y desde una perspectiva democrática bajo ningún punto de vista eso es considerado. Por lo tanto para nosotros la inclusión es real en tanto y en cuanto los chicos estén, se queden, aprendan y puedan terminar la escuela secundaria. Por eso las jornadas con los docentes, por eso también las asistencias técnicas que tienen que ver con la enseñanza pero además con temas de convivencia, el trabajo en red de escuelas que se vaya consolidando, y el trabajo entre el Estado Nacional, el Estado Provincial, etc.

La AUH es un atributo a la familia, es el derecho a la familia de aquel trabajador desocupado o aquel trabajador informal que recibe esta asignación universal. Por eso es muy importante la tarea que tenemos que llevar a cabo con los docentes en las escuelas, porque hay muchos chicos que están y a los que la asignación les permite poder continuar con su trayectoria. Hay muchos otros que volvieron, pero a veces hay condiciones que tienen que ver con una dimensión de lo intangible, de lo cultural que hay que modificar y que llevará tiempo.

Celebro estas jornadas que nos permiten presentar avances, intercambiar con otros y realizar análisis, y agradezco la invitación a formar parte de las mismas.

Muchas gracias.

## Carina Kaplan

### *La Protección Social como derecho de ciudadanía: hacia un cambio cultural en la sociedad y en la escuela*

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social<sup>1</sup> es una política pública estatal establecida en el año 2009 que se define por su carácter universal; lo cual le da un sello distintivo y es donde reside su mayor potencial a la vez que sus principales retos. Se propone ampliar la cobertura de las asignaciones familiares definiendo un régimen extendido que cubra las necesidades de protección social de la infancia y la adolescencia, en el marco de un abordaje sistémico que asegure a los argentinos (y a los niños inmigrantes con cierto tiempo en Argentina) un piso mínimo de bien-estar social. Siendo una estrategia reciente resulta difícil establecer su impacto aunque sí cabe mencionar que, aún los documentos más críticos<sup>2</sup>, coinciden en señalar que se trata de un avance significativo en relación a la situación previa. La cobertura potencial del programa de Asignación Universal (AUH) superaría al 10% de la población total (5 millones de niños y adolescentes). Este alcance potencial posiciona a la política como una de las más relevantes de la región<sup>3</sup>.

Si bien la AUH es una medida reparatoria que avanza sobre la concreción de derechos ciudadanos a la Seguridad Social, el horizonte más amplio para articular el tejido social es el del trabajo dignificante. El propio Decreto sostiene que *“esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza. Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal. Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona. Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente”*.

Uno de los testimonios recogidos en nuestras investigaciones con jóvenes escolarizados<sup>4</sup> es elocuente respecto de la visibilización del trabajo como elemento de cohesión social y de producción de sentidos de la existencia individual y social:

*“Si no existiera tanta diferencia entre ricos y pobres creo que sería todo diferente. Si no hubiera los niveles de pobreza que hay disminuiría la violencia. Porque habría trabajo, habría educación; si vos a la gente le das educación, se cubren las necesidades básicas ... le das trabajo..., esto se acaba”*.

1.- A partir del Decreto 1602/2009 el Gobierno Nacional implementó una transferencia condicionada por hijo bajo el nombre “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”. La política se dirige hacia los niños cuyos padres no sean asalariados registrados –trabajadores informales y desocupados. Se creó como complemento a la ley de Asignaciones Familiares N°24.714 (que contempla transferencias y beneficios impositivos por hijos a cargo para los asalariados registrados). Se establecen como requisitos para el cobro del beneficio (prestación monetaria no retributiva, de carácter mensual) la acreditación de vínculo entre beneficiario y menor, el cumplimiento del esquema de vacunaciones, y la asistencia escolar (desde los 5 hasta los 18 años).

2.- Documento “Bicentenario sin hambre. Evaluación del Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en sus 4 primeros meses de implementación”, Coordinación: Claudio Lozano y Tomás Raffo, Instituto de Estudios y Formación CTA, Junio de 2010. Una de las críticas principales se centra en el hecho de que no poseería un carácter universal.

3.- Los programas de similares características en otros países difícilmente superan el 5% de la población total: en Brasil alcanza al 5% de la población (Bolsa Escola), en Colombia al 4% (Familias en Acción) y en México al 3,4% (Progresá). Ver: Documento: “Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina”, elaborado por Rodrigo González, IDEAL-Instituto de Desarrollo Económico para América Latina.

4.- Proyecto UBACyT F014: “Desigualdad, violencia y escuela. Dimensiones de la socialización y la subjetivación”, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

## Hacia un cambio cultural en la sociedad

El deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población y la retracción del estado en su función de garante de un conjunto de derechos fundamentales al que asistió nuestro país en las últimas décadas han planteado múltiples desafíos a las políticas públicas estatales. La aplicación en los noventa especialmente del programa neoliberal, tanto en lo que respecta al pensamiento como a la acción, arrojó como resultado profundos cambios culturales, económicos y sociales. Más particularmente, ha tenido consecuencias significativas en la trama cultural de las instituciones sociales y en la constitución de la subjetividad de los actores individuales y colectivos.

Hasta hace unas décadas, el trabajo funcionaba como el organizador de la vida social. Para mucha gente ha dejado de cumplir esa función en lo que concierne a la vida cotidiana y lo cierto es que, cada vez más niños no sólo pertenecen a generaciones donde el trabajo no representa un ordenador de la existencia social sino que jamás han visto trabajar a sus padres o a los responsables de sus hogares. "La corrosión del carácter" simboliza una metáfora del drama humano a través de la cual Richard Sennett (2000) intenta comprender cómo las personas construyen sus subjetividades en el capitalismo salvaje y cómo los cambios que adopta el mundo del trabajo han generado una profunda modificación en el "carácter". El carácter, a diferencia de la experiencia, permite estructurarnos como sujetos en un sentido profundo, permitiéndonos armar una narrativa social de nuestras vidas. Sin embargo, con las especiales características del neo-capitalismo se ha llegado a un punto en que se ha creado un conflicto entre carácter y experiencia; la experiencia de un tiempo desarticulado que amenaza la capacidad de la gente de consolidar su carácter en narraciones duraderas.

El capitalismo del corto plazo que se impone en los noventa del siglo XX, como un momento álgido de un proceso de largo alcance, amenaza con corroer el carácter, en especial aquellos aspectos que unen a los seres humanos entre sí y brindan a cada uno de ellos una sensación de un yo sostenible. Las condiciones subjetivas apropiadas para la experiencia de trabajo a corto plazo, las instituciones flexibles y el riesgo constante conforman un yo maleable, un collage de fragmentos que no cesa de devenir, siempre abierto a nuevas experiencias.

Una de las consecuencias más relevantes de estos procesos de transformación del trabajo y de sus relaciones sociales, es que la gente termina creyéndose responsable de su fracaso, casi aceptando la exclusión como un destino propio y merecido. Robert Castel (2004) sostiene que estamos presenciando en el mundo del trabajo procesos de descolectivización, de reindividualización y de aumento de la inseguridad. El trabajador se encuentra sobreexpuesto y en condición vulnerable porque ya no está sostenido por sistemas de regulaciones colectivas. Con esta individualización de las tareas y de las trayectorias profesionales, sostiene Castel, asistimos también a una responsabilización de los agentes. Son ellos los que deben afrontar las situaciones, hacerse cargo de sí mismos. A muchos, la desarticulación de los sistemas colectivos los subsume nuevamente en la inseguridad social.

***Si bien la Asignación Universal por Hijo es una medida reparatoria que avanza sobre la concreción de derechos ciudadanos a la Seguridad Social, el horizonte más amplio para articular el tejido social es el del trabajo dignificante.***

Castel, al igual que Bauman (2000), hace referencia a los excluidos, a la clase marginada. Ambos enfatizan que esta nueva categoría da cuenta de una sociedad que ha dejado de ser integral, que renunció a incluir a todos sus miembros. Esta nueva clase de individuos es considerada por la sociedad un conjunto inútil y peligroso. Castel menciona que hay un deslizamiento del Estado social hacia un Estado de la seguridad que preconiza el retorno a la ley y al orden, como si el poder público se movilizara esencialmente alrededor del ejercicio de la autoridad represiva y punitiva.

A partir de esta caracterización de las consecuencias que las sociedades de los noventa tienen sobre las personas, intentaré reflexionar sobre la dimensión cultural que está presente en la implementación de políticas de protección social que intentan rescatar la dignidad personal y el respeto mutuo en un mundo donde la

brecha de la desigualdad forja vínculos sociales que degradan a los más debilitados (formas de la compasión, burocracia impersonal, voluntariado intrusivo). En la última década del siglo XX, mientras se desmantelaban distintas formas de la asistencia social, Richard Sennet (2003) analiza cómo se construye la experiencia de respeto en las sociedades contemporáneas concentrándose en el tratamiento de la autoestima en una sociedad desigual.

Es necesario tener presente que el Estado no actúa como una institución de carácter neutral, sino que fabrica subjetividades al nombrar a los agentes e intervenir en el curso de sus vidas y sus acciones. De allí que resulta preciso advertir sobre las disputas de perspectivas acerca del derecho a la protección social y cierto cambio discursivo que ha posibilitado que hoy discutamos el alcance real de la pretensión de universalidad de ciertas políticas, pero que no se ponga en duda con argumentos típicos del discurso neoliberal naturalizado, ese derecho de ciudadanía. La condición de ciudadano se antepone a la de pobre. Y esa es una batalla discursiva muy importante que deberá operarse en prácticas de intervención social y estatal cada vez más justas, pero actualmente tensiona prácticas establecidas de estigmatización, exclusión y criminalización de la pobreza bajo formas del racismo de clase<sup>5</sup>.

A mi juicio ello implica un avance, y una oportunidad, respecto de ciertas prácticas sociales y sentido de la doxa dominante que visualiza a este tipo de intervenciones como caridad, limosna, dádiva, regalo, donación, acto de compasión, generando sentimientos (auto)vergonzantes y (auto)humillantes en quienes portan la condición social de pobre o indigente.

Tal como planteó atinadamente Goudsblom (2008) para el caso de la vergüenza –que es muy cercana a la humillación dado que las emociones se entrecruzan e incluso se superponen-, ella es expresión de un dolor social individual y colectivo que involucra deseos y creencias. Como toda emoción, la humillación involucra a una relación social con historia. Ello quiere significar que el par humillador-humillado no es atribuible a cualidades personales ni intrínsecas de ciertos individuos o grupos (“*son pobres porque son vagos*”, “*no les da la cabeza para tener éxito social*”, “*no trabajan porque no quieren*”) sino que está atravesado por las relaciones de poder en cada institución, cultura, nación (Kaplan, 2009)<sup>6</sup>.

Podemos sostener que el sentimiento de ser humillado queda circunscrito o tenderá a estar más reforzado, por lo general, en los dominados, en los excluidos. Los que gozan de mayor prestigio y estima parecen no tomar muy en serio los insultos y las vilezas que les profesan y pueden, incluso, “*amar a los enemigos*”. En cambio, el burlado y despreciado, que ocupa un lugar desacreditado y se percibe débil e impotente, puede tender a desplegar un sentimiento de venganza precisamente por la constante autoacción de sus sentimientos negativos.

Hansberg (2001) advierte que la vergüenza y la culpa, al igual que el orgullo y la humillación, son emociones de autoevaluación. La persona o grupo que tiene vergüenza se siente expuesta a la mirada de los otros, se ve a sí misma como un objeto de observación y se juzga desfavorablemente. La auto-humillación, en tanto que auto-calificación, consistirá, entonces, en experimentar un sentimiento de inferioridad, de ser menoscabado y despreciado por alguien (individuo o grupo) que tiene una jerarquía o posición más legitimada en un sistema o red de relaciones sociales.

En el difundido ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros en una comunidad urbana<sup>7</sup>, Norbert Elias (2003) analiza cómo ciertos grupos afirman y sienten su superioridad social –siendo este sentimiento un elemento de cohesión o integración social- intentando mantener a los demás, de acuerdo al diferencial de poder entre los grupos interrelacionados, en el lugar que les correspondería. Se puede examinar la sociodinámica de la estigmatización que permite mostrar que existen ciertas condiciones, refiere Elias, en las que un individuo o grupo está en posición de difamar, humillar, desacreditar a otro grupo. Más aún, quienes se sienten superiores son capaces de hacer sentir a los menos poderosos su inferioridad, su demérito personal o grupal (“*nacieron para pobres*”, “*los pobres son tontos*”, “*los pobres son mediocres*”). La creencia social juega en este proceso, como se puede observar, un papel medular. De hecho, en la vida social la creencia es productiva, posee un efecto de constitución; opera con un sentido práctico.

Humillar al otro es tratarlo como inferior arrogándose el humillador dicha facultad y el humillado asumiendo la creencia en su disvalor. Ahora bien, Elias advierte que el prejuicio hacia un individuo no puede ser com-

5.- Para la cuestión del racismo ver: Wieviorka, M. (2009). El racismo. Una introducción. Barcelona: Gedisa

6.- Kaplan, C. V. (2009) La humillación como emoción en la experiencia escolar. Una lectura desde la perspectiva de Norbert Elias. En Kaplan, C. V. y Orce, V. (coords.) (2009). Poder, prácticas sociales y proceso civilizador. Los usos de Norbert Elias. Buenos Aires: Noveduc. Pp. 99-108.

7.- Elias, N. (2003). Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros. Revista española de investigaciones sociológicas, 104, 219-251.

prendido sin considerarlo simultáneamente desde el nivel de grupo. La clave está en analizar estas formas denominadas en general como "*prejuicio social*", no vista exclusivamente desde la estructura de personalidad de individuos concretos sino abordarlas "*a partir de la consideración de la figuración formada por los dos (o más) grupos involucrados o, en otros términos, a partir de la naturaleza de su interdependencia*". (Elias, 2003, pág. 224). Es más, "*un grupo sólo puede estigmatizar a otro en la medida en que se encuentre bien instalado en posiciones de poder a las que el otro grupo ve negado el acceso. En tanto en cuanto sea este el caso, se consigue hacer perdurar el estigma de la deshonra colectiva atribuida a un grupo*". (Elias, 2003, pág. 224).

Se produce una suerte de estimación inconsciente o cálculo simbólico sobre las posibilidades propias a partir de la imagen que creemos los demás tienen de nosotros. En definitiva, se auto-estigmatiza, el sujeto se auto-enjuicia de un modo adverso; como efecto mediado de un proceso de estigmatización que tiene lugar en una red interpersonal y social de la que participa.

En una entrevista realizada a Wacquant por el diario Página 12, analizando los procesos de marginalización en las grandes ciudades, se sostiene que los análisis que aritmetizan la miseria, es decir, que equiparan la pobreza con escasos ingresos bajo el término "*línea de pobreza*", ignoran y oscurecen las condiciones que hicieron y hacen posible los procesos de marginación y exclusión social. Por otro lado, argumenta que la marginalización avanzada y los "*parias urbanos*" ni siquiera tienen un espacio en el cual expresarse. "*Se los designa por exclusión: "sin techo", "sin trabajo", "extranjeros ilegales", "gente sin educación", "encarcelados"*". Es un conjunto heterogéneo definido negativamente. (...) No existen categorías como "*la clase obrera*". Hace treinta años se podía decir "*los trabajadores*" para designar a la mayoría de los barrios pobres."

Incluso, hasta hace no mucho tiempo, se podía asociar a la denominación de pobre, palabras tales como humilde – trabajador – honesto-esforzado. Hoy en día, estas asociaciones parecen estar mutando, ya que para muchos, la categoría de pobre comienza a ser vinculada con palabras y cadenas de asociaciones tales como peligroso – sospechoso – vago, entre otras. Esto tiene fuertes consecuencias sobre las acciones que el Estado dirige hacia estos sectores creándose a su vez, un sentido común social condenatorio. Así, mientras que para la primera serie de significados de "*pobre*", el Estado podía desarrollar políticas compensatorias, para la segunda serie, el Estado destina políticas de control, represión y vigilancia para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. La contracara de estas políticas, según Wacquant, es la profundización de la desconfianza y un proceso de judicialización de la infancia.

Una de las instituciones sociales donde es posible, bajo ciertas condiciones, superar formas de estigmatización social es la escuela. No es casual que, tras el diluvio neoliberal, haya sido la escuela y sus actores quienes han intentado hacerse cargo del sufrimiento social de las infancias y adolescencias. La escuela es un espacio privilegiado para tensionar prejuicios sociales y tratar a los niños y jóvenes en su condición estudiantil, en su cualidad de ser alumnos. Pero esta posibilidad se concretiza en la medida en que el discurso sobre la escuela deje de ser de sospecha y se lleve a cabo una revisión profunda de la mirada social que se fabrica sobre los alumnos. Para ello resulta indispensable sostener la centralidad de la escuela; tal vez, ha llegado la hora de reconocerle a la institución escolar el papel que potencialmente juega en la producción de narrativas identitarias y en la ampliación de los horizontes simbólicos.

## Hacia un cambio cultural en la escuela

Esta política de Asignación Universal por Hijo (AUH) que estamos analizando en un contexto social y cultural mucho más amplio se concreta en un tiempo que es histórico para el sistema educativo nacional dado que a partir del año 2006, a través de la Ley Nacional de Educación<sup>8</sup>, se establece la extensión de la obligatoriedad de la escuela secundaria. El nivel medio o la escuela secundaria, reducto para pocos desde su génesis de constitución, se masifica. Ello representa un desafío de democratización interna de la escuela y de superación de los históricos problemas de segmentación y exclusión educativa<sup>9</sup>. La condición de la asistencia escolar de la

8.- LEN 26.2006.

9.- La Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 plantea la necesidad reconstruir el sistema educativo nacional, utilizando estrategias de intervención social que promuevan la inclusión y brinden "oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educanda/o la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común". Asimismo, sostiene que el estado debe "garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad" y "coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios" (Ley Nacional de Educación N° 26.206, 2006).

AUH redobla los desafíos de la masificación (que son los primeros signos de su aplicación<sup>10</sup>) así como los de la democratización real del funcionamiento de las instituciones y de las trayectorias estudiantiles.

Las consecuencias subjetivas que se desprenden de las transformaciones en el trabajo, especialmente las relativas a los cambios en las configuraciones socio-familiares (hogares sin trabajo, hogares con trabajo precario, hogares asistidos por planes asistenciales, jefes de hogar que por razones laborales deben migrar de un lugar a otro), van acompañadas de otra serie de procesos como la complejización de las trayectorias educativas y el desdibujamiento de la representación que pueden hacerse del futuro los jóvenes escolarizados y quienes están fuera de la escuela. La falta de proyección a futuro atraviesa a todos los alumnos, aunque diferencialmente según sea el origen de pertenencia. No se puede proyectar una imagen sobre el porvenir.

En la vida escolar las consecuencias también se dejan ver en la relación “*esfuerzo hoy/ recompensa futura*”. Se pone en duda esta convicción y no representa un argumento válido para llevar adelante las tareas que la escuela demanda a sus alumnos. Esforzarse para terminar el colegio, por ejemplo, ya no supone una ventaja per se a la hora de conseguir un empleo y por ende no se justificaría por esa vía. Por otro lado, la “*cultura de trabajo*”, que caracterizó a muchas generaciones, dejó de ser un cimiento de esta sociedad y por lo tanto, la escuela no puede apoyarse en ella y edificar desde allí parte del trabajo escolar. La institución escolar presenta desafíos nuevos, que debe afrontar. Entre ellos, develar que el no trabajo es producto de la injusticia y que los sujetos excluidos de los circuitos laborales son víctimas de un sistema que los expulsa. A su vez, es indispensable comenzar a trabajar a partir de las condiciones sociales reales de los alumnos y cuestionar cómo aparece la categoría de “*trabajo*” en los discursos y textos escolares a la vez que comprender las consecuencias de las transformaciones del trabajo sobre la subjetividad.

Asistimos a un tiempo de ruptura de trayectorias. Precisamente, otro desafío de la escuela es que los alumnos puedan imaginar un futuro distinto, ampliar el horizonte simbólico de lo posible. El papel de la escuela sería dar cuenta de esta situación de vulnerabilidad y exclusión, visibilizando la pluralidad de situaciones de los alumnos, reconociendo las condiciones sociales que las han provocado, mostrando que el trabajo es un derecho, haciendo que los niños hablen de esto en vez de acallarlo.

Innegablemente, la ejecución de la AUH está generando un fuerte impacto en el sistema escolar. Han ingresado a la escuela un conjunto de adolescentes y jóvenes a quienes no se los estaba esperando y que jamás han concurrido a ella o bien que estaban fuera. Se plantean una serie de desafíos de orden de funcionamiento (un sistema educativo fragmentado como consecuencia de la descentralización de los '90), de orden material (la necesidad de cubrir una demanda mayor tensiona la capacidad de los establecimientos educativos para responder, lo cual supone inversiones en infraestructura, recursos, etc.) y de orden pedagógico (los niños, niñas y adolescentes que se incorporan al sistema educativo son mayoritariamente de sectores que sufren distintas formas de exclusión y discriminación, también al interior de las escuelas).

Teniendo en cuenta que la AUH refuerza su matriz universalizante (que se traduce en la premisa de “*todos a la escuela*”), que el sistema escolar se ha construido sobre ideologías meritocráticas desde su génesis que han dejado huellas en el presente, y que el nivel secundario históricamente ha sido pensado para unas minorías, los desafíos son mayores. En particular porque la AUH no se cimienta sobre una relación mérito-beneficio social (como lo han sido tradicionalmente las políticas sociales focalizadas en materia educativa). Todo ello invita a revisar las prácticas de selección y creencias deterministas racistas en el pensamiento social, pero también al interior de las instituciones educativas.

Para ello, en una sociedad que anhela ser más incluyente, se vuelve imprescindible estudiar las tensiones que la implementación de la AUH pueda generar en el sistema educativo para contribuir a superar que se reproduzcan prácticas sociales discriminatorias y apuntalar las trayectorias escolares vulnerables de los niñas, niños y adolescentes.

## Bibliografía

- » Bauman, Z. (2000) Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Barcelona, Gedisa.
- » Castel, R. (2004) La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires, Manantial.

10.- Al establecerse la obligación de acreditar la condición de escolarización de las/os niñas/os beneficiarios, la implementación de la AUH repercutió favorablemente en un aumento sustancial de la matrícula escolar: las estimaciones del Ministerio de Educación Nacional se sitúan en el orden del 15%.

- » Elias, N. (2003). Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 104, 219-251.
- » Goudsblom, J. (2008). La vergüenza como dolor social. En Kaplan, C. V. (Coord.) *La civilización en cuestión. Escritos inspirados en la obra de Norbert Elias*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- » Hansberg, O. (2001) *La diversidad de las emociones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- » Kaplan, C. V. (2009) *La humillación como emoción en la experiencia escolar. Una lectura desde la perspectiva de Norbert Elias*. En Kaplan, C. V. y Orce, V. (coords.) (2009). *Poder, prácticas sociales y proceso civilizador. Los usos de Norbert Elias*. Buenos Aires: Noveduc. Pp. 99-108.
- » Sennett, R. (2000) *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.
- » Sennett, R. (2003) *El respeto. La dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona, Anagrama.
- » Wieviorka, M. (2009). *El racismo. Una introducción*. Barcelona: Gedisa.

---

## Emilce Moler

---

*Debido a las responsabilidades asociadas a su cargo, surgieron imprevistos que imposibilitaron presentar la versión completa de la charla. El texto completo será incluido en la versión digital de este Informe. Por este motivo lo que se presenta a continuación es un breve resumen de su intervención.*

La expositora comenzó su intervención con una serie de consideraciones generales sobre la Asignación Universal por Hijo. Hizo referencia a su nivel de cobertura y a sus consecuencias sobre fenómenos que tienen una expresión económica (como son la pobreza, la marginalidad, su peso respecto al PBI). Posteriormente señaló que se trata de una política de carácter socio-económica y que aunque puede o no ser considerada como educativa, indudablemente tiene un correlato con la educación. A partir de allí se centró en la relación existente entre la Asignación Universal por Hijo y el sistema educativo, teniendo en cuenta tanto los aspectos ligados a la gestión como aquellos relacionados con el acompañamiento pedagógico.

Una primera reflexión fue que la AUH constituye tanto una oportunidad como un desafío para el sistema educativo. Una oportunidad en la medida en que ayuda al cumplimiento de leyes educativas y que sirve como un instrumento de gestión para reforzar y potenciar las políticas que se estaban llevando a cabo; y un desafío porque tensiona e interpela al sistema en su conjunto. Sin embargo aclaró que se trata de una tensión positiva, puesto que permitiría dar un salto cualitativo importante.

La Dra. Moler profundizó en cuestiones organizativas y de gestión asociadas a la AUH, explicando los diversos instrumentos que se fueron creando para hacer efectiva la implementación de la medida. Se centró especialmente en la Mesa Interministerial -encargada de la articulación con otros planes y programas, la formación de base de datos, el establecimiento de las bajas e incompatibilidades- y las mesas impulsadas desde el Ministerio de Educación para hacer frente a los problemas que fueran surgiendo, por ejemplo la falta de mobiliario o de vacantes.

Luego se refirió a una de las que consideró las principales ventajas de la AUH, a saber, su credibilidad, relacionándolo con una serie de factores entre los que destacó: el carácter directo de los beneficiarios, la ruptura de las prácticas clientelares y la eficiencia de la institución ejecutora (la ANSES). Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos apuntó que la AUH debe ser contemplada como una política de transición, ya que a lo que se aspira es a un sistema en el que todos los trabajadores sean formales. Además agregó que al encontrarse en una etapa de implementación, es muy difícil establecer de manera rigurosa el impacto de esta medida sobre el sistema educativo. En este sentido afirmó que aún es muy pronto para evaluar sus consecuencias sobre cuestiones como la calidad, la inclusión, la deserción o la integración educativa. Por el contrario señaló que en la actualidad sólo es posible realizar tareas de monitoreo de las acciones que se están llevando a cabo.

---

## Roberto Candiano (Comentarista)

---

En mi carácter de comentarista del panel me permitirá destacar diez conceptos, reflexiones, opiniones y aportes que personalmente más me impactaron en orden a identificar premisas analíticas para el seguimiento de este programa (AUH) con tanta incidencia en el sistema educativo obligatorio.

La primera de ellas la centraré en un mensaje muy claro que dio Emilce Moler cuando se refirió a, *“es bueno estar en la escuela, vale la pena estar en la escuela”*. Uno de los aspectos que hace relevante a esta apreciación es la recuperación del valor social de la escuela como ámbito institucional de transmisión y acceso a la cultura en todas sus formas. En tal sentido se destaca su valor como espacio de significados culturales. A la vez, ubica a la institución escolar como agente secundario de socialización a través de la interiorización de normas para la convivencia y la consecuente función de contención. Tales significados tienen la virtud de presentar un modelo alternativo o complementario al de la estructura familiar y barrial, sea cual fuese la composición que las caracterice. En tal dirección la escuela se significa como una alternativa más con la cual comparar conductas de todo tipo, es decir se convierte en un referente ético, de allí que resulte *“bueno estar en la escuela”*.

En segundo lugar la misma expositora se refirió en varios segmentos de su presentación al concepto de *“impacto de las políticas públicas”*, concepto muy atractivo a mi entender ya que lo antepone valorativamente a la noción de *“resultados”*, el cual resulta moderadamente más estrecho en cuanto a la evaluación y el análisis de políticas públicas. Las políticas públicas sociales producen impacto cuando ellas inducen a cambios en las representaciones subjetivas de los incluidos en el derecho que la política pública quiere garantizar. En el caso particular que nos ocupa, la Asignación Universal implicaría la construcción simbólica en los/as chicos/as, sus padres y la comunidad educativa, asociada a un estado presente y activo en cuanto a ser partícipe del desarrollo humano.

Carina Kaplan, en oportunidad de referirse a *“la mano izquierda del Estado”* y a la pauperización del rol docente en asociación con la repetición del ciclo de la pobreza en el vínculo entre docentes y alumnos, está aludiendo a una representación instalada que, entre otras cosas, el impacto de esta política debería romper y sustituir por modelos vinculares proactivos y diferentes. En tal línea Claudia Bracchi resaltó enfáticamente el considerar a las prácticas de la exclusión como metas concretas de ruptura a lograr, utilizando metodologías y dispositivos probados. Esto demandaría tiempo, esfuerzo y consenso político fuerte; pero, de instalarse socialmente constituiría una energía de construcción simbólica sostenida e importante que resultaría altamente funcional a la motivación para que ésta y otras políticas públicas sociales se fortalezcan, perfeccionen y desarrollen.

Un tercer aspecto que me gustaría resaltar se refiere al poder simbólico que tiene la construcción de datos a partir de resultados medibles, reflexión a la que llegué a partir del informe tan contundente que presentó Emilce Moler. Cuando la información basada en indicadores concretos se presenta clara, ordenada y en perspectiva con otros indicadores y datos, impactan mucho en el imaginario social y desafían a la sociedad por un lado, a hacer creíble a las políticas públicas y por el otro, a generar adhesiones, desde la convicción al compromiso. Esto resulta muy relevante porque tiene carácter instituyente, hace que las políticas se sustenten en el tiempo.

En cuarto lugar me pareció atractivo el rescate de las figuras de los directores y docentes como cara visible ante la comunidad. Fundamentalmente en cuanto al *“hacerse cargo de la interpelación social”* y de las tensiones que se juegan en la escuela, entre las expectativas que con respecto a ella tienen los distintos actores sociales que interactúan en ella y con ella. En esa perspectiva es muy interesante que el Ministerio de Educación Nacional haya contemplado como parte de esta política pública, la revaloración y resignificación de las tareas relacionadas con la gestión educativa a nivel escuela, lo cual se traduce en acciones concretas de acompañamiento y de contención a esas figuras centrales que son los directores y los maestros.

En quinto lugar me resultó muy interesante el concepto de las políticas públicas entendidas como acuerdos entre el Estado y la Comunidad. Me oriento a posicionarme en que eso es lo que define a la política pública, ese *“lugar intermedio”*. Son los acuerdos y su materialización, que se alcanzan entre el Estado y la Sociedad, lo que hace que la política pública sea creíble, sustentable, clara y aceptada.

En sexto lugar aprecié la línea de continuidad que planteó Claudia Bracchi entre la garantía de derechos relacionados con la educación, las condiciones de la educación y la calidad. Ese enfoque es de destacar ya que cuando se discute la calidad educativa hay que hablar de las condiciones para enseñar y para aprender porque eso es lo que debe hacer la escuela. En esa línea Carina Kaplan propuso recuperar la centralidad educativa y la centralidad de la escuela, digamos que en la escuela se tiene que enseñar y se tiene que aprender y la calidad educativa es propiciar las condiciones de los/as docentes y de los/as alumnos/as, de la infraestructura escolar, de los materiales didácticos, del acceso a la información y al conocimiento, para que esa enseñanza y ese aprendizaje se puedan lograr.

En séptimo lugar Claudia Bracchi planteó un esquema muy útil como perspectiva analítica, cuando expresó que, lo que se busca es formar en ciudadanía, para el trabajo y para que los chicos sigan estudiando, en definitiva, que la escuela secundaria tenga identidad. Es sabido que en la adolescencia la mayor crisis es la de la identidad. La adolescencia es la búsqueda de la identidad en tanto exploración de roles que se quieren ejercer en la adultez, tal proceso se extiende cada vez más y no existe una clara correlación con la pertenencia a un determinado sector social, si bien toma formatos diferentes. Considerando lo anterior adquiere relevancia la escuela secundaria como espacio de construcción de identidades. Por ende, una escuela sin identidad está reproduciendo la desorientación y dudas que le llegan a través de todo tipo de mensajes. La desorientación lleva a cualquier cosa, a que los adolescentes prueben lo que sea ya que la adolescencia es "*per se*", un espacio vital de búsqueda de alternativas. Entonces es muy importante que la escuela se autodefina y que las políticas públicas ayuden a las escuelas a definir su proyecto institucional.

En octavo lugar, Claudia Bracchi se refirió al continuo entre inclusión, democracia, asignación universal y obligatoriedad escolar, demostrado con el impactante incremento del 59% de la matrícula secundaria en la Provincia de Buenos Aires. Tal realidad implica repensar la organización escolar, los diseños curriculares y la orientación educativa, como ejes centrales. La orientación educativa debería considerarse como un hecho pedagógico, incorporándose al currículo, a los proyectos institucionales, ya que constituye una de las formas más efectivas del acompañamiento a los/as estudiantes en la construcción simbólica de su identidad, además de ser esencial para la retención. Resultó atractivo asimismo el plantear a la organización escolar como espacio de acuerdos y de representación estudiantil. Una organización que se construye a partir de representaciones y de acuerdos seguramente será sólida y democrática, ya que contiene, expresa y refuerza el valor social que tiene en la comunidad.

En noveno lugar fue sustantivo el planteo de Carina Kaplan de considerar la dimensión cultural de la escuela, relacionando su valor educativo como lo central. Es decir, acompañar las políticas sociales pero no desvirtuando su esencia, que es educativa, porque de lo contrario se estaría dando un mensaje confuso. Fue interesante el resaltar la dualidad que tiene la sociedad frente a la escuela, porque por un lado la pone en el lugar de estigmatización y de sospecha pero por el otro, a partir de las encuestas que presentó, la coloca en un lugar que genera confianza social por ser considerado un espacio de integración social, donde todos interactúan. Es un lugar que legitima a los sujetos sociales, es una institución constructora de sujetos sociales.

En décimo y último lugar destaco un concepto señalado tanto por Claudia Bracchi como por Carina Kaplan, en cuanto a que la escuela es un lugar donde circulan los valores del trabajo. Es un espacio, una institución, cuya organización expresa sin decirlo los valores del trabajo. Es una habitualidad el ordenamiento, las rutinas, los hábitos, los programas, en cuanto estructuran el aparato psíquico, estructuran en parte al sujeto, comienzan a diferenciar lo bueno, lo malo, lo regular, lo mejor y lo peor, y construyen una habitualidad que después se reproduce y se enriquece en las prácticas laborales. En la escuela se aprende a ser uno mismo, a tener disciplina con uno mismo y con el otro, con el otro par y con el otro adulto, y con el otro autoridad, que son todas relaciones y representaciones que después se transfieren a la vida adulta.



## Quinta jornada:

### *"Asignación Universal por Hijo: evaluación de su implementación y perspectivas a futuro"*

---

**Jueves 12 de agosto de 2010, Uriburu 650, Sede AMIA, CABA, 18:30 a 20:00 horas**

---

Objetivo: *Proponer líneas de evaluación del Programa para medir sus alcances y resultados; y redefinir acciones. Indagar sobre las perspectivas de mejoras a partir de instrumentos y mecanismos que permitan el cumplimiento de los derechos promulgados.*

Moderadora: **Gimena de León** (Analista de Programa del Área de Desarrollo Social del PNUD)

Comentarista: **Aldo Neri** (Vicepresidente de la AAPS)

**Expositores:**

- » **Aldo Isuani** (UBA/CONICET)
- » **Pablo Fontdevila** (Subdirector de Prestaciones- ANSES)
- » **Claudio Lozano** (Diputado Movimiento Proyecto Sur)



## Aldo Isuani

En esta oportunidad voy a referirme a los siguientes tres puntos: ubicar en el contexto de las políticas sociales a la denominada Asignación Universal por Hijo, reflexionar sobre el significado económico de esta prestación, y ver el papel que -a mi juicio- debería jugar en un esquema más amplio de políticas sociales.

Si uno parte de la idea de los tres principios que estructuran las políticas sociales en el mundo, que son el principio de la universalidad, el principio de la contribución y el principio de la discrecionalidad, claramente la AUH se ubica dentro de este último. Son beneficios que no están abiertos a todos los ciudadanos sino que la relación laboral sigue pesando -propio de la Seguridad Social bismarckiana- en quienes generaron este modelo de asignación llamada “*universal*”.

Pero hay un elemento que es clave y es el hecho de establecer un ingreso mínimo por encima del cual el sector informal no tiene acceso a este beneficio. Es para mí claro que no hay forma alguna de determinar el ingreso de los sectores informales, y por lo tanto necesariamente el fijar un ingreso como requisito para acceder al beneficio es algo que deja la selección del beneficiario al poder administrador, y es por esta vía donde suelen colarse el clientelismo político y el manejo discrecional de los recursos.

El sistema ha ampliado significativamente la cobertura. Un estudio reciente de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) muestra que ha habido un avance más que interesante en términos de los menores cubiertos, pero todavía estamos con una deuda que gira -de acuerdo a los cálculos- entre 2 y 3 millones de chicos. Y claramente estos no son los chicos más ricos de la Argentina, son probablemente los chicos más pobres de las provincias más pobres. Algo similar a lo que sucedió con sus abuelos, que no pudieron acogerse a la moratoria por no tener medios para sortear un sistema engorroso, cuando en realidad el principio que estaba en juego era muy importante y revolucionario. Es decir, me parece que el gobierno de Néstor Kichner detectó que había una caída importante en la cobertura, y la moratoria implicaba que personas que no hubieran aportado ni un solo mes pudieran acceder a un beneficio básico. Ello constituía un avance gigantesco desde el punto de vista conceptual, ya que implicaba erradicar la visión de que las personas mayores no jubiladas constituyen un núcleo de evasores o vagos que no contribuyeron y que por lo tanto no tienen derecho a jubilarse. Digamos entonces que esto amplió la cobertura a prácticamente al 90% de las personas mayores de 65 años, aunque todavía queda alrededor de medio millón de personas que no están cubiertas y son obviamente los mayores más pobres de las provincias más pobres.

Hubiera sido mucho más fácil decir, “*señor, señora, usted tiene determinada edad vaya a la oficina más próxima del ANSES presente su documento y si no tiene otro beneficio se le va a conceder la jubilación*”. Este no fue el camino y permitió no sólo que tengamos todavía medio millón de personas mayores fuera del sistema sino que tengamos más de medio millón de personas que tienen doble beneficio -básicamente pensionadas- que además ahora son jubiladas.

En el caso de la AUH todavía están fuera los chicos de los más pobres que han tenido mayores dificultades para acceder, no tanto en los grandes centros urbanos sino en el interior profundo, a los cuales debería llegar-se una vez que se remueva el requisito de los 1500 pesos de salario mínimo.

De cualquier manera, este programa está claramente diseñado de acuerdo a la lógica que en América Latina han seguido -o han impulsado- los organismos internacionales (básicamente los bancos multilaterales) en términos de lo que se denominan transferencias condicionadas de ingreso, son condiciones que podemos llamar livianas o “*light*”. No estamos hablando de una contraprestación “*pesada*” como puede ser una actividad laboral para los padres, pero que claramente plantean una diferencia significativa con otros sectores de trabajadores. Reproduce una estratificación que vemos por ejemplo en el sistema de salud con los sectores de altos ingresos teniendo su medicina privada, los sectores medios o los trabajadores organizados en obras sociales, y los sectores de bajos ingresos accediendo -sempre y cuando tengan acceso- al sector público. Aquí sucede más o menos lo mismo, es decir los chicos de las personas de mayores ingresos tienen excepción impositiva. Las Asignaciones Familiares, como bien plantea Rubén Lo Vuolo, no solamente no tienen condicionalidad para los trabajadores del sector formal sino que además se les paga por enviar los chicos a la escuela, es decir hay un subsidio por escolaridad. Mientras que aquellos receptores de la AUH, como son “*pobres maleducados y quién sabe qué harán con la plata*”, no solamente se les ponen condiciones diferentes a aquellos del sector formal sino que además tienen que demostrar que sus chicos van a la escuela.

Si el programa estuviera destinado a fomentar la escolaridad, si ese fuera un problema en la Argentina, podría abrirse la discusión. Pero la idea central en estos programas es la transferencia de ingresos, es decir ayudar a superar la insuficiencia de ingresos que padecen los hogares. Y en ese sentido, es importante señalar que el beneficio en la Argentina es significativo, mucho más significativo que el programa Bolsa Familia brasilero que da en el máximo de los casos –para una familia que tiene tres chicos menores de 15 años y dos chicos entre 15 y 17 años - 90 dólares mensuales. Aquí estamos duplicando esa cantidad. Y también resulta muchísimo más generoso que los programas chilenos, cuyos montos para las familias son escandalosamente bajos.

Entonces, desde el punto de vista económico, vemos que la AUH plantea una ayuda ciertamente interesante. Pero quería mostrarles algunos datos para juzgar mejor la significación económica del beneficio y cuál debería ser el rol que este beneficio -a mi juicio- debería cumplir en un paquete mayor de políticas de ingreso y de políticas sociales.

Mientras en el año 2006, las personas mayores de la Argentina tenían una tasa de pobreza de 14.1, los chicos tenían una de 46.3. ¿Y por qué es esto? Porque la Argentina posee un sistema masivo de transferencia de ingresos a las personas mayores que es el sistema previsional, por lo tanto los mayores pobres son básicamente aquellos que están excluidos de un beneficio previsional, cosa que no pasaba con los niños hasta la asignación familiar.

¿Pero cuán significativo es el monto asignado a financiar este beneficio? Los siguientes datos son interesantes porque refieren a todos los programas de transferencia condicionada de la Argentina desde el 2001 hasta acá, y la significación en términos de gasto nacional. Plantea que los recursos para los programas de transferencias condicionadas llegaban a un 4.9 del presupuesto nacional con el programa Jefes, 2003-2004. La AUH insumirá 5% del gasto proyectado para el año 2010, es una cifra relativamente importante pero claramente no es una inyección capaz de hacer maravillas o grandes transformaciones. Digamos que son recursos importantes, y van a ser mucho más importantes cuando lleguen a todos los que tienen que llegar, pero tienen un impacto distributivo limitado. Y esta es una de las razones por la cual es difícil encontrar estudios de impacto distributivo de los programas de transferencias condicionadas en América Latina, de eso no se habla. Y no se habla porque inclusive el programa estándar que llega a 45 millones de personas, que es el Bolsa Familia en Brasil, consume menos del 1% del producto bruto, y está destinado a una población pobre que se estima en el 25% de la población brasilera. Es un impacto distributivo más que moderado que no alcanza a ir mas allá que un paso delante de viejos programas benéficos o neobenéficos.

Entonces me pregunto si podemos basarnos solamente en esta política social. Me parece que no, habría que pensar en ir un paso más adelante. Para tener una idea de lo que estamos gastando, estos son datos de gasto público consolidado relativos para el año 2008: 38% del PBI y con un gasto social que crece al 24% del PBI.

Las asignaciones familiares representaban en 2000-2004, en promedio, medio punto del producto y el programa Jefes y Jefas otro medio punto. Estamos hablando de un punto del producto de una sociedad que gastaba el 20% del producto bruto en políticas sociales y hoy ha llegado a 24-25%.

Por lo tanto, me parece que para finalizar habría que pensar un sistema un poco más amplio destinado a garantizar un consumo básico sobre bases universales de las familias argentinas. Y estas bases materiales del bienestar tienen que ver con aquellos consumos que hacen a la dignidad humana. Es decir, hay todo un debate filosófico sobre las posturas subjetivistas que dicen que bienestar es lo que cada uno siente que es bienestar, y por lo tanto es una cuestión absolutamente definida sobre bases subjetivas. Y otros que dicen que en realidad si uno consultara a la humanidad encontraría que hay un núcleo duro de necesidades al cual todos estiman centrales y otras necesidades que no. Todo el mundo va a coincidir con que una alimentación adecuada y rica en calorías y proteínas es una necesidad central. Uno puede definir las bases materiales del

***Es para mí claro que no hay forma de determinar el ingreso de los sectores informales, y por lo tanto necesariamente el fijar un ingreso como requisito para acceder al beneficio es algo que deja la selección del beneficiario al poder administrador, y es por esta vía donde suelen colarse el clientelismo político y el manejo discrecional de los recursos.***

bienestar que tienen que ver con una alimentación adecuada, con un lugar donde morar que no sea precario, que sea el ámbito de la intimidad y el refugio contra la inclemencia del tiempo, mobiliario y vestuario apropiado para el lugar donde uno vive, un acceso a la atención médica sobre bases preventivas, un nivel educativo alcanzable no menor que la secundaria completa no solamente para chicos sino para adultos, y aquellos elementos que hacen a la tarifa social, un cierto subsidio en términos de comunicaciones, transportes y energía (energía para cocinar, calefaccionar el hogar, iluminar el hogar, transporte para desplazarse del trabajo a los lugares de ocio, comunicación para entrar en relación con otros seres humanos). ¿Esto cómo se puede lograr? Me parece que hay una estrategia que podría combinar una política de ingreso con una política de servicios públicos. Y las políticas de ingresos deberían ser de dos tipos: incondicionales para todos aquellos a los cuales no se les puede pedir una actividad a cambio -a mi juicio los chicos y los mayores- sobre la base de una asignación familiar universal y una pensión básica universal para todas las personas mayores de edad por principio de ciudadanía. Y condicionales para desocupados, esto es a cambio de un trabajo que implique mejoras en las capacidades de las personas y de la sociedad donde viven, y entre ellas básicamente una actividad central que es la capacitación. Estas políticas de ingresos incondicionales y condicionales deberían ser complementadas con una política de servicios públicos que incluya educación, atención a la salud, vivienda y tarifa social. En un esquema de este tipo el ingreso universal a los chicos adquiere una importancia significativa ya que es un instrumento que permite acercar más ingresos, que por sí solos no son significativos pero junto a otros sí lo son, y que puede garantizar un piso de consumo que está en la base de una sociedad moderna, civilizada y democrática.

---

## Pablo Fontdevila

---

Me gustaría en primer lugar presentar algunos números que son los que podemos mostrar desde ANSES como resultado de la gestión efectiva y de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) dispuesta el 28 de octubre del año pasado, hace apenas ocho meses. De más está decir que estamos tratando con el reconocimiento de un derecho y el otorgamiento de un beneficio en pleno proceso de implementación y desenvolvimiento.

Me gustaría aclarar que la proyección que se puede hacer respecto del número de niños realmente existentes en la Argentina, a partir del último censo nacional, da un número del orden de 12.231.000 niños. Los chicos que están cubiertos porque son hijos de trabajadores con empleo formal son 4.109.000, los que están a cargo de jubilados y pensionados son 675.000, los que tienen cobertura por prestación por desempleo son 105.000, los hijos de empleados públicos provinciales que cobran directamente la asignación unifamiliar ascienden a 1.485.000, los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo son 3.684.441, mientras que los cubiertos por pensiones no contributivas se cuentan en 783.000. Esto hace un subtotal de 10.842.000. El número de hijos de autónomos, que incluye a los monotributistas, es de 858.000, y eso hace un total de 11.680.000 niños. Estos números indicarían que hay alrededor de 550.000 chicos que no están cubiertos, siendo en principio, potencialmente, beneficiarios de este programa.

Quisieramos aclarar que tenemos una estimación de 211.687 niños que no tienen derecho a la Asignación Familiar porque son hijos de padres cuyos ingresos superan los 4800 pesos de acuerdo con la Ley Nacional que reglamenta las Asignaciones Familiares, de manera que a los 550.000 habría que restar estos 211.000 según nuestros cálculos.

¿Quiénes están dentro del número de chicos no cubiertos a la fecha y que tendrían derecho a estarlo? Por supuesto los núcleos más duros de los sectores más vulnerables de la sociedad, probablemente con un número importante de chicos no documentados y seguramente con una proporción de chicos no registrados. Y quiero señalar que se está trabajando especialmente en aquellos casos de niños nacidos no registrados en Argentina, que implica que no tienen ni siquiera la partida de nacimiento porque sus certificados médicos de nacido vivo permanecen en maternidades sin que hayan sido retirados por los padres, hay certificados cercanos a los 10 años de antigüedad que no han sido oportunamente retirados y nosotros suponemos que son chicos que no tienen partida de nacimiento registrada en los registros civiles del país.

En segundo lugar quiero hacer una reflexión acerca de la universalidad. Nosotros entendemos que es universal todo aquello que no establece excepciones sobre un conjunto de reglas dadas. Por ejemplo, alguien puede decirme que la jubilación no es universal en la Argentina porque sólo corresponde a aquellas personas que

tienen cumplida una determinada edad mínima: 60 años las mujeres y 65 los varones. Pero no es que la jubilación no es universal sino que la jubilación tiene condiciones, cumplidas esas condiciones debiera asignársele sin ningún tipo de discriminación a cualquier integrante de ese grupo social. Lo mismo pasa con la AUH, es universal para los hijos de los desocupados y para los hijos de los trabajadores en negro no registrados en el sistema de empleo, o sea cuyos empleadores no hacen el aporte correspondientes a la seguridad social. De modo tal que la limitación del tope de ingreso que acá se ha mencionado respecto de los que son trabajadores en negro por supuesto que es inverificable. Pero quiero señalar que ANSES ha otorgado el beneficio de forma automática a todos los chicos cuyos padres no tienen empleo formal -sean estos desocupados, tengan empleo en negro y cualquiera sea el monto de lo que ganan- y lo ha hecho en base a los datos disponibles, que son el resultado de muchos años de trabajo de distintos programas sociales que han ido registrando y que permiten tener bastante información.

Por supuesto que se tuvieron que hacer luego correcciones, y de más está decir que se pueden haber cometido errores, pero el objetivo de la primera etapa fue lograr una rápida implementación de la AUH y llegar, en un plazo muy breve, al mayor nivel de cobertura posible. Tanto es así que los números que estoy mostrando corresponden exclusivamente a los beneficios otorgados entre los meses de noviembre y diciembre de 2009. Éstos no incluyen los beneficios otorgados durante el año 2010 donde hay por supuesto novedades mensuales de nuevas asignaciones y en algunos casos bajas por distintos motivos: porque el sistema prevé que la persona consigue empleo formal entonces pierde la AUH porque esa información es automáticamente capturada en la sincronización de información que hace ANSES con la administración federal de ingresos públicos o cualquier otra circunstancia que permita detectar que se trata de un núcleo familiar con recursos suficientemente importantes que no estarían cubiertos ni siquiera por asignaciones familiares.

En tercer lugar quisiera señalar que el Programa de Asignación Universal por Hijo extiende las Asignaciones Familiares al conjunto de la sociedad argentina con las honrosas excepciones que hemos mencionado, como por ejemplo aquellos chicos que no están cubiertos porque sus padres tienen ingresos muy importantes. Y lo otro que me gustaría decir es que el sistema de Seguridad Social tiene justamente dos grandes pilares, uno de ellos son las Asignaciones Familiares y el otro son los haberes previsionales para los jubilados, y están todos ellos sostenidos a través del criterio de solidaridad intergeneracional por los aportes que hacen al sistema los trabajadores activos y los empleadores. Desde ya que como esos recursos no son suficientes para cubrir los compromisos previsionales así como las asignaciones familiares es que el sistema tiene un importante aporte que es contribución directa de impuestos, que van a los recursos presupuestarios que ANSES tiene para pagar estas asignaciones. De modo que el criterio básico de la Asignación Universal por Hijo es justamente el de extender la protección de las Asignación Familiares al conjunto de los chicos de la Argentina.

Alguien podrá decir que no están cubiertos los monotributistas y los trabajadores autónomos, y que es probable que muchos de ellos tengan ingresos tal vez hasta inferiores al salario mínimo y vital. Me parece oportuno decir que amerita por supuesto una consideración y que es justo el reclamo. Es discutible si lo que debe modificarse son los decretos que generan la AUH o las leyes que fijan las Asignaciones Familiares, porque se trata en muchos casos de monotributistas y de trabajadores autónomos en blanco, es decir, registrados formalmente y que sin embargo no reciben Asignaciones Familiares.

En el mismo sentido, cuando el sistema se puso en marcha se generó una enorme inquietud con motivo del empleo doméstico, porque habiéndose hecho un esfuerzo muy importante para que el empleo doméstico pase a ser un empleo registrado, sin embargo, quedaba por la misma razón excluido de la AUH pero por otro lado también estaba excluido de las Asignaciones Familiares. Porque de alguna manera durante algunos años en la Argentina se calificaron empleos que eran semi en blanco, porque como esto de la situación que se genera a través del monotributo están también involucrados trabajadores del sector rural. De modo, que me parece que en

***Por lo tanto creo que la AUH y otras políticas que se están llevando adelante son convergentes en el sentido de apuntalar el sostenimiento de la matrícula escolar, no solamente el regreso de los chicos a la escuela sino también su permanencia en el sistema escolar formal.***

todo caso sería un desafío importante resolver por qué hay trabajadores en blanco que no tienen Asignaciones Familiares.

¿Qué quiero agregar respecto del impacto de la Asignación Universal por Hijo? Considero que es un acierto que estemos vinculando el pago de la AUH al cumplimiento de algunas obligaciones, como por ejemplo la inclusión al sistema escolar formal público, y en segundo lugar el cumplimiento con los requisitos obligatorios del sistema de salud teniendo en cuenta que se trata de los sectores más vulnerables de la sociedad. El déficit que tenemos en materia de educación obligatoria es muy significativo en la Argentina, no es como se ha dicho por ahí de que no es tan importante, nosotros tenemos una población estudiantil primaria que está por encima de los 7 millones de niños y una población y matrícula secundaria que está en el orden de los 3.800.000 niños. Eso hace pensar que estamos por lo menos 2 millones debajo de la matrícula escolar en la escuela secundaria, sin contar que debe haber todavía un porcentaje -tal vez no tan significativo- en la educación primaria. Pero la escuela secundaria que es el sector que tiene una crisis más profunda dentro de la educación argentina necesita de estrategias y de políticas que ayuden a asegurar lo que hoy creemos que debiera ser el piso de educación obligatoria que deben ser los niveles primario y secundario. Entonces si a la secundaria le faltan 2 millones de alumnos, la estrategia de la AUH está generando un impacto positivo desde el punto de vista del regreso a la escuela secundaria de algunos chicos que en muchos casos por necesidades de sobrevivencia son retirados del sistema escolar para que apoyen o colaboren en el sostenimiento del grupo familiar.

Por lo tanto creo que la AUH y otras políticas que se están llevando adelante son convergentes en el sentido de apuntalar el sostenimiento de la matrícula escolar, no solamente el regreso de los chicos a la escuela sino también su permanencia en el sistema escolar formal. Ya que seguimos creyendo que la educación es una parte muy importante de la justicia social en el siglo XXI, y que los chicos tengan la oportunidad de llegar a un nivel de conocimiento y de formación los va a preparar mejor para enfrentarse a la vida cuando tengan que trabajar.

Y en cuanto a la otra condicionalidad, que es la de la salud, tenemos un impacto no medido pero muy favorable, en la educación primaria y secundaria, con motivo de la implementación de la AUH. Se ha triplicado el Plan Nacer<sup>1</sup> en Argentina y particularmente en las provincias más alejadas de la Ciudad de Buenos Aires.

Estas son las perspectivas que vemos respecto a la Asignación Universal por Hijo. Desde ya que llegar al 100% de la cobertura en la población del país nos parece que es un objetivo irrenunciable, que hay que ir a buscar uno por uno a los chicos que faltan y que hay que apuntalar con una estrategia común desde distintas áreas del Gobierno. En consecuencia, hay que mover más recursos todavía para poder llevar a la cobertura que es el objetivo del Decreto que crea la Asignación Universal por Hijo.

---

## Claudio Lozano<sup>2</sup>

---

A marzo del 2010, el programa de “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” creado por el Decreto 1602/2009 otorga cobertura a 3,4 millones de niños. Se trata, sin lugar a dudas, de un avance significativo en relación con la situación previa.

Este avance es insuficiente puesto que siguen sin cobertura más de 2,8 millones de niños. Dicho de otro modo, 1 de cada 5 pibes de nuestro país no recibe ningún tipo de transferencia de ingresos en base a la niñez.

El programa NO ES UNIVERSAL. No llega a todos, sino al 25% del total de menores y se agrega a los programas existentes, dejando afuera al 20% de la población menor.

Si se consideran los cerca de 900 mil menores que reciben una transferencia de ingresos en virtud de otros planes sociales (principalmente las Pensiones de Madres de más de 7 hijos) quedan por fuera de la percepción de un derecho en base a la niñez cerca de 3,7 millones de menores. Es decir 1 de cada 4 pibes argentinos no tiene reconocido el derecho a una asignación.

1.- Programa del Ministerio de Salud de la Nación cuyo objetivo es disminuir la morbimortalidad materno infantil.

2.- Lo que se presenta a continuación es un extracto del documento Bicentenario Sin Hambre. Evaluación del Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en sus primeros 4 meses de implementación, coordinado por Claudio Lozano y Tomás Raffo, presentado en junio de 2010, al que el Diputado Lozano hizo especial referencia en su exposición del día 12 de agosto en el marco de las Jornadas sobre Asignación Universal por Hijo. El documento completo estará disponible en [www.aaps.org.ar](http://www.aaps.org.ar).

Previo a la Asignación Universal, la cantidad de menores excluidos de todo programa de transferencia de ingresos era de 4,3 millones. Luego de la implementación, la cantidad de menores que no reciben nada es de 2,8 millones. Dicho de otro modo, la Asignación Universal permitió otorgar cobertura a 1,5 millones de menores que estaban por fuera de todo sistema de protección social.

En términos de menores excluidos del derecho a una asignación (es decir los que no perciben nada conjuntamente con los menores que perciben un plan social), previo a la implementación del programa se encontraban 7 millones de niños, niñas y adolescentes. Luego de la Asignación Universal esta cifra se redujo a 3,7 millones. Dicho de otro modo, la implementación del programa permitió otorgar un derecho en base a la niñez a 3,4 millones de pibes.

Se conforma un sistema de cobertura a la población menor absolutamente heterogéneo y desigual, donde cada menor tiene un precio diferente de acuerdo a la condición laboral de sus padres y a los programas sociales a los que logren acceder (planes sociales, deducción del impuesto a las ganancias, regímenes provinciales y municipales, etc).

El diseño del programa es tributario de la concepción tradicional que la presente gestión gubernamental utiliza a la hora de definir su intervención en el mundo laboral. Se trata de la visión que ubica al mundo laboral formal registrado como la ordenadora de su intervención. Por ende, la Asignación "Universal" no busca dar cobertura a aquello que puede estar cubierto por el mundo formal registrado. De este modo se deja sin cobertura a los hijos de los monotributistas y autónomos, porque consideran que al estar registrados en el SIPA no están desamparados. Del mismo modo se fija el límite del salario mínimo de los formales como barrera de acceso a la asignación a los hijos de los trabajadores informales. Nuevamente se asume que si los informales ganan más que el salario mínimo de los registrados, estos no se encuentran desamparados y por ende no requiere de la asignación. Este absurdo y discriminatorio criterio puede producir efectos no deseados, como avances de la no registración como modo de acceder a la asignación (claro ejemplo es de las empleados domésticas registradas que ganen por encima del salario mínimo).

Tanto más grave son los efectos que produce el concepto de "registración" a la hora de la implementación del programa en el marco de la ausencia de campañas masivas de registración. Este concepto es el que está detrás del ordenamiento del acceso al programa a partir de los registros que ANSES y las provincias tengan respecto a los posibles beneficiarios.

Lo expuesto en el punto anterior permite inferir que los más de 2,8 millones que actualmente están sin cobertura pertenecen a los hogares cuyos padres no están registrados en las bases de la ANSES y de las provincias. Es decir, se trata del grupo de población que está por fuera de los registros públicos porque nunca ingresó al mundo laboral formal ni pudo acceder a formar parte de los mecanismos de asistencia social del Estado. Se trata, a no dudarlo, del núcleo duro (estructural) de pobreza (carencia) de nuestra sociedad.

En el marco del cruce de registros entre las bases de ANSES y las provincias se ha operado una depuración de los "beneficiarios" en el marco de un estancamiento de la cobertura del programa. Desde que se implementó la cobertura del programa solo creció un 2,4%, mientras que las bajas lo hicieron un 275%. A marzo, hay 356 mil menores que han sido dados de baja por el cruce de registros.

Dada las incompatibilidades con la percepción de otros planes, se ha operado una sustitución de planes que implica que de los 3,4 millones de menores cubiertos por la asignación, más de 2,1 millones provienen de planes preexistentes. Es decir el impacto pleno de la asignación sobre los menores que estaban excluidos se restringe a 1,3 millones, es decir al 10% de la población menor.

De los 2,1 millones de menores que ya tenían cobertura por otros planes, 700 mil corresponden a menores cuyos padres recibían un plan de empleo. Es decir se ha sustituido la atención al desocupado por la atención a

***En el marco de los festejos del Bicentenario, no hay mejor festejo que universalizar en serio el sistema de asignaciones familiares. La universalidad es la clave de la igualdad por la que pelearon los próceres de nuestra patria.***

la población menor. El resto de los 1,4 millones que ya tenían cobertura ha sido traspasado de planes dirigidos a familias con niños a cargo (principalmente el Plan Familias y en menor medida las Pensiones de Madres de más de 7 hijos).

La sustitución de planes no solo ha producido una mejora para aquellos hogares que vieron aumentar su percepción de ingresos a partir del traspaso a la asignación sino también un tendal de heridos de aquellos que se dieron de baja por un efecto de depuración sin haber traspasado a la asignación. Más de 1,3 millones de titulares han sido parte del proceso de reformulación de planes, de los cuales 900 mil fueron traspasado a la asignación y 400 mil fueron dados de baja (de los cuales 230 mil provienen de menores que estaban cubiertos por el Plan Familias y 170 mil por menores cuyos padres percibían un plan de empleo).

La sustitución y depuración de planes ha producido un importante ahorro fiscal que ha supuesto una menor transferencia neta de ingresos de la asignación. Así, de los \$8.400 millones previstos de financiamiento el ahorro de planes aporta \$4.100 millones (es decir, cerca de la mitad del financiamiento).

El ahorro de planes supone que el financiamiento neto del programa es menor. Adicionalmente, como dicho ahorro no se traspasa al ANSES sino que es absorbido por el Tesoro, lo expuesto supone que son los recursos previsionales del ANSES los que deben cubrir la totalidad del financiamiento del programa, operándose una sustitución de las fuentes de financiamiento (la Rentas del Tesoro que financiaban planes sociales dirigidos a la niñez, dejan de hacerlo).

La menor transferencia de recursos a que da lugar el ahorro por sustitución y depuración de planes produce un menor impacto de la medida en materia de reducción de las problemáticas de pobreza e indigencia, que se agravan en el contexto de aumento de precios de los últimos meses.

Si se universalizan las asignaciones con estos montos (\$180) la pobreza pasaría del 33,8% al 29,2%. Sin embargo, la implementación con ahorro de planes, reduce la tasa al 32%. En este marco, el aumento de precios sube levemente la tasa al 32,4%.

Dicho en términos de personas, la verdadera universalización permitiría que más de 1,8 millones de personas dejen de ser pobres por ingresos, mientras que la actual implementación ha permitido que salieran de la pobreza 700 mil personas. En este marco, la inflación ha retornado a la pobreza a cerca de 200 mil personas que habían salido. Es decir que el impacto de la AUPS ha llevado a que efectivamente hayan salido de la pobreza cerca de 500 mil personas.

Algo similar pero con mayor intensidad se observa para el caso de la indigencia. De universalizarse en serio, la tasa de indigencia pasaría del 14,9% al 7,3%. La instrumentación de la asignación ha permitido que la tasa se reduzca al 12%. En este marco la inflación ha elevado la tasa al 13,2%

En términos de personas, la universalización permitiría que más de 3 millones de personas superen el umbral de indigencia, mientras que la instrumentación del programa ha permitido que salieran cerca de 1,2 millones. La inflación de estos meses ha retornada a la indigencia a cerca de 500 mil personas que habían salido de ella. Es decir que el impacto de la AUPS ha llevado a que efectivamente hayan salido de la indigencia 700 mil personas.

En términos distributivos y reactivadores los impactos de la medida también son escasos. De mantenerse sin cambios en la cobertura y el monto de la asignación, los montos transferidos por el programa durante el 2010 representarán en consideración con las magnitudes del 2009, apenas el 2,6% del de la masa salarial, el 1,1% del consumo privado y solo el 0,6% del PBI. En rigor, lo ocurrido en los primeros meses, dado el descuento del 20% del monto, supone que lo transferido representa no más del 1,5% de la masa salarial, el 0,6% del consumo privado y apenas el 0,4% del PBI. El leve repunte económico de finales del 2009 no se debe a la asignación. Han sido las exportaciones y el consumo de altos ingresos (turismo, autos, etc.) los sectores que explican dicho repunte.

La instrumentación de la asignación por parte de la presente gestión no ha estado asociada con un replanteo del rumbo económico que busque apuntalar la demanda popular como eje de una propuesta distinta. Su puesta en marcha es el resultado de una estrategia de contención frente a la crisis de los rendimientos sociales del actual dispositivo económico, que renuncia a replantearlo con la esperanza de que se reedite el ciclo de crecimiento acelerado que ya se agotó.

Se trata de una estrategia de contención social que se licúa en el marco del contexto inflacionario vigente. Desde este punto de vista resulta perverso y cínico asociar la asignación como la causante de la inflación. El resultado de este procedimiento argumental supone limitar la capacidad de ampliar (la cobertura y el monto) de la asignación.

Nuestro país tiene la capacidad económica para resolver los problemas más graves expresados en la pobreza y la indigencia. Con distribuir solo el 6,5% del PBI se elimina la pobreza y con no más del 1,7% se elimina la indigencia.

En este marco volvemos a proponer una universalización en serio del Régimen de Asignaciones Familiares. En concreto estamos proponiendo

- a. Asignación universal por niño, niña y adolescente.
- b. Asignación universal por persona con discapacidad.
- c. Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.
- d. Asignación universal por nacimiento.
- e. Asignación universal prenatal

El costo neto de nuestra propuesta asciende a \$25.700 millones.

Las fuentes de financiamiento disponibles superan estas necesidades. Eliminando la deducción por carga de familia del impuesto a las ganancias, restituyendo contribuciones patronales a los niveles de 1993 para las grandes firmas, replanteando el régimen de subsidios al capital concentrado y eliminando las exenciones en ganancias se obtienen más de \$40.000 millones. No estamos computando los recursos que se podrían obtener a futuro de una reforma fiscal progresiva en base a ampliar la recaudación de los impuestos patrimoniales (expresión de la riqueza) y la reformulación integral del impuesto a las ganancias.

En el marco de los festejos del Bicentenario no hay mejor festejo que universalizar en serio el sistema de Asignaciones Familiares. La universalidad es la clave de la igualdad por la que pelearon los próceres de nuestra patria.

---

## Aldo Neri (*Comentarista*)

---

Yo creo que lo que ha quedado bastante claro - y voy a esquematizar- es que frente a la protección social surgen dos posiciones que dependen fundamentalmente de cómo se mira la evolución de la economía hacia adelante y fundamentalmente de los mercados de trabajo.

Existe una concepción que liga a la protección social directamente a derechos que se ganan con el trabajo; en tanto, hay otra concepción que liga esos derechos a la condición de ciudadanía, o sea de integrantes de una comunidad nacional.

Acá hay una diferencia conceptual muy central en el derecho, visto desde el derecho del trabajo o desde el derecho de la ciudadanía. El derecho de ciudadanía se tiene, no se gana, como no se ganan los derechos civiles o no se ganan los derechos. No hay ninguna dádiva o condición previa para tener ese derecho. Esto es una diferencia muy importante porque de alguna forma es una cláusula distinta en el contrato social que de alguna manera nos liga a todos, es un cláusula muchas veces no explicitada. Por eso estoy tratando de explicitar esquemáticamente algunas cosas que han estado en la discusión de este ciclo con mucha claridad. Obviamente que no es blanco o negro, hay todo un paquete de estrategias compensatorias y paliativas para los que quedan fuera del derecho que otorga el trabajo, que las brinda el Estado, o eventualmente en algunos países pueden ser también las organizaciones no gubernamentales, de bien público, etc.

Si nosotros vamos a nuestra realidad política y descartados un poco –hagamos un esfuerzo- los ruidos de la política coyuntural (la política es también confrontación de ideas, pero fundamentalmente en la Argentina en este momento es confrontación de poder mucho más que de ideas), yo diría que con esa primera concepción de la protección social como derecho desprendido del trabajo, está muy claramente el Gobierno. Pero además buena parte de la oposición piensa lo mismo, adhiere en última instancia más a este modelo conceptual del derecho de protección social básica. Esto es un dato cultural, y probablemente no en el sistema

político solamente sino en buena parte de la ciudadanía se vea bien. Por ejemplo, dar educación o salud gratis, pero plata no, plata presupone contraprestación, o histórica “*porque yo contribuí*”, o actual “*que cumplan mandando el chico a la escuela, o sino trabajar, si es desocupado, etc.*” plata no, plata está culturalmente en ciertos ambientes mal visto. Esto es evolutivo, hace 15 años en la Argentina ciertamente hubiera sido muchísimo más rígida la diferenciación entre una concepción y la otra.

El Programa de Asignación Universal por Hijo, que han discutido con tanta claridad nuestros panelistas a lo largo de estas 5 jornadas, y el programa de extensión de la cobertura jubilatoria que yo emparento totalmente con la AUH, son en sí híbridos. Y no estoy usando esta denominación “*híbridos*” descalificante, son híbridos en tanto que la asignación al niño efectivamente logra una extensión de cobertura - podemos discutir números y seguramente va haber algún intercambio sobre eso-, pero al mismo tiempo retiene características de programa asistencial desde el momento en que focaliza en los pobres, aunque como bien dice Aldo Isuani la selección es impracticable. Entonces creo que mantiene las dos características, y además en el caso de la jubilación extiende significativamente la cobertura pero no legisla hacia adelante, porque no legisla para los futuros necesitados de jubilación que no califiquen, resuelve el problema de los que están, y esto por la concepción de derechos ligados al trabajo y la prospectiva de futura recomposición del trabajo asalariado tal y como lo conocimos hace cuarenta o cincuenta años que está subyacente en la decisión del Gobierno.

De todos modos creo que hay un avance implícito en el hecho de que las dos prestaciones, la AUH y la jubilación a los que no habían llenado los requisitos de la ley, no dependen de la contribución previa, y esto es una ruptura no solo administrativa o de carácter económico burocrático, sino que es una ruptura ideológica, a lo mejor involuntaria, pero es de hecho una ruptura.

El otro aspecto que sí podríamos señalar como muy ligado al origen de la concepción que tienen estas dos iniciativas del Gobierno es que no cierran la ecuación redistributiva, no tocan impuestos; y la Seguridad Social sólo puede ser auténticamente redistributiva en la medida que tenga bien en claro de dónde vienen los fondos como a dónde van. Por esto no cierra la ecuación redistributiva, lo cual no quiere decir que no sea un camino para cambios futuros.

Estas dos iniciativas, en el campo social, son las decisiones más importante que se han tomado en los últimos años, y no sólo por el beneficio social real que ha alcanzado a muchos, sino porque abre un camino de discusión y de asunción de la sociedad argentina y del sistema político para formas -como señalaba Claudio Lozano- más universales, y estamos hablando de ingreso universal o ingreso de renta básica no sólo ya para los chicos o los viejos.

Pero este es el primer camino que tendrá el Congreso que perfeccionar, no invalidar sino superar, mejorarlo, y trabajar sobre una concepción de protección social básica que haga a la condición de ciudadanía, lo cual no quita los derechos adicionales que el trabajo en blanco pueda agregar.

## Sobre los autores

---

### **Patricia Aguirre**

Doctora en Antropología de la Universidad de Buenos Aires. Es docente e investigadora del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín, docente de los posgrados de FLACSO, Universidad Favalaro, Universidad de Rosario, de Mendoza, entre otras. Representante para la Argentina de la Comisión Internacional de Antropología Alimentaria. Ha sido Consultora de FAO y OPS. Autora de 35 artículos en revistas especializadas, 7 libros en colaboración y 2 propios: *Ricos Flacos-Gordos Pobres* y *Estrategias de consumo que comen los argentinos que comen*.

---

### **Fabio Bertranou**

Economista graduado de la Universidad Nacional de Cuyo y Ph.D. en Economía de la University of Pittsburgh. Actualmente es especialista en mercado laboral y protección social de la Oficina de la OIT en Buenos Aires. Entre 2001 y 2009 se desempeñó como especialista en Protección Social en la Oficina Subregional de la OIT en Santiago de Chile. Es autor de diversas publicaciones y artículos en revistas especializadas. Trabajó en el Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza y como docente-investigador en la UNCuyo, la Universidad Siglo 21 y la Universidad Nacional de General San Martín. Fue becario Fulbright y Andrew Mellon.

---

### **Claudia Bracchi**

Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, Políticas Educativas e Investigación para la toma de decisiones de FLACSO, Sede Argentina. Se desempeña como profesora en Ciencias de la Educación en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata. Actualmente ejerce el cargo de Directora Provincial de Educación Secundaria de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Es Investigadora Principal del Proyecto "*Desigualdades, Violencias y Escuela: dimensiones de la socialización en la subjetivación*". Se ha desempeñado como docente en distintas instancias del sistema educativo (nivel secundario, universitario y de posgrado). Ha publicado diversos artículos y capítulos en libros y revistas especializados.

---

### **Roberto Candiano**

Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés, Licenciado en Psicología por la Universidad de Buenos Aires y Profesor en Ciencias de la Educación por el Instituto Superior del Profesorado Sagrado Corazón. Fue Director Nacional de Organización Social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de 1994 a 2000. Se desempeñó como Asesor y Directivo en distintas organizaciones educativas y sindicales. Ejerció la docencia en los niveles secundario, superior y universitario. Actualmente es Asesor en la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y es el Director Ejecutivo de la Fundación Gutenberg de Buenos Aires.

---

### **Enrique Delamónica**

Licenciado en Economía y Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, MA en Economía por el Instituto de Economía y Desarrollo Social (Argentina) y en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia, y Doctorado en Economía por el New School for Social Research. Actualmente es Asesor Regional de Políticas Sociales y Económicas en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF. Anteriormente se desempeñó durante diez años como analista político en la Sede de UNICEF. Es autor de varias publicaciones, artículos en revistas especializadas y libros. Ha sido profesor en la Universidad de Nueva York, la Universidad de Columbia, la UBA, el Instituto de Economía y Desarrollo Social de Argentina, el New School for Social Re-

search, y Saint Peter's College. Es "Fellow" del Programa de Investigación Comparada sobre Pobreza (CROP) del Consejo Internacional de Ciencias Sociales.

---

### **Pablo Fontdevila**

Licenciado en Física de la Universidad de Tucumán, Diplomado en "Globalización e Integración Regional" en la Georgetown University y está realizando una Maestría sobre Integración Regional de la Universidad de Murcia. Actualmente se desempeña como Subdirector de Prestaciones de ANSES y Gerente Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad. También desarrolla una intensa actividad académica, entre la que se destaca su rol como Director del Departamento de Ingeniería de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Es un profesional con una extensa trayectoria dentro de la gestión pública en posiciones de relevancia tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como en el Legislativo, y por su combinación con un perfil académico ha sido elegido para integrar el Consejo Editorial de PuntoGov, la revista digital especializada políticas de gobierno electrónico en Argentina y América Latina. Ejerció como Diputado Nacional de 1999 hasta 2003.

---

### **Viviana Fridman**

Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires con estudios de posgrado en economía internacional, banca de inversión y mercado de capitales, privatizaciones, y negociaciones financieras internacionales. Trabajó como directiva en bancos privados internacionales a nivel sub-regional, como subsecretaria en financiamiento internacional para políticas y programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, asesora del Ministro de Salud de la Nación, miembro de varios Consejos de ONG vinculadas al campo del desarrollo social. Experta en temas de Responsabilidad Social Corporativa y de relaciones interinstitucionales para el desarrollo. Se desempeña como responsable del desarrollo de relaciones estratégicas en apoyo a los programas regionales de Save the Children Canadá en América Latina y forma parte de la Comisión Directiva de la AAPS.

---

### **Guillermo Haiuk**

Abogado por la Universidad de Buenos Aires, y está especializado en Derecho Administrativo. Se desempeña como Asesor legal del Diputado Héctor Flores. Es Co-fundador del Centro de Estudios para la Igualdad (CEPI). Docente de la Materia de Elementos de Derecho Administrativo (Facultad de Derecho de la UBA). Es socio de la Fundación Avina e integrante de la Plataforma Federal de Juventudes de Argentina (Presidente de la Comisión Directiva). Fue integrante de la Fundación Poder Ciudadano desde el 2001 hasta el 2007.

---

### **Aldo Isuani**

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh. Es profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma Universidad, y en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Se desempeñó como director adjunto de UNICEF Argentina y como secretario de Desarrollo Social en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Ha publicado artículos en libros y revistas especializadas sobre el Estado de Bienestar y los sistemas previsional y de salud. Actualmente preside el Partido GEN de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

### **Carina Kaplan**

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Ciencias Sociales y Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se desempeña como Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como Directora del proyecto de investigación UBACyT: "Desigualdad, violencia y escuela, dimensiones de la socialización y la subjetivación" con

sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Es Profesora concursada en Sociología de la Educación en la UBA y en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Además trabaja como consultora en organismos nacionales e internacionales en temáticas sobre educación y sociedad. Ha escrito diversos libros y artículos en revistas especializadas.

---

### **Rubén Lo Vuolo**

Economista egresado de la Universidad Nacional del Litoral y University of Pittsburg (EEUU). Ocupa el cargo de Presidente de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC) y se desempeña como Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) Buenos Aires, Argentina. Ha escrito diversos libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Su último libro es: *“Distribución y crecimiento. Una controversia persistente”* (2009).

---

### **Claudio Lozano**

Licenciado en Economía Política y Magíster en Economía y Desarrollo y en Epistemología. Entre 1978 y 1983 participó del Movimiento de Derechos Humanos, como integrante del servicio Paz y Justicia y Coordinador del Departamento de Derechos Humanos de la organización que conducía Adolfo Pérez Esquivel. En 1984 fue designado director del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de ATE. Entre 1984 y 1987 fue director del bloque del diputado de la Democracia Cristiana Augusto Conte. En 1991 fue elegido como miembro de la conducción nacional de ATE. En 1992 fue fundador de la CTA, y en 1995 fue designado coordinador del Instituto de Estudios y Formación de dicha organización. En 2000 fue elegido miembro de la Mesa Nacional de la CTA y quedó a cargo de la Secretaría de Estudios y Formación. En 2003 fue elegido vocal de la Mesa Nacional y desde ese año es Diputado Nacional. Es Presidente del Partido Buenos Aires para Todos en Proyecto Sur y Diputado del Parlasur.

---

### **Emilce Moler**

Profesora en Matemática, Magister en Epistemología y Doctora en Bioingeniería. Es docente e investigadora de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Se desempeñó en distintos cargos de gestión, destacándose : Secretaria Académica de la UNMdP, Coordinadora de Investigaciones e Información Estadística, de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Responsable de la Unidad de Evaluación y Calidad del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Actualmente es Asesora del Ministro de Educación, a cargo de las actividades de implementación del Decreto de la Asignación Universal por Hijo.

---

### **Laura Musa**

Abogada por la Universidad de Buenos Aires y cuenta con una Maestría en Derecho de Familia en la misma institución. Ocupó el cargo de Secretaria General del Rectorado de la UBA entre 1984 y 1987. Fue Consejera Académica de la Facultad de Derecho de la UBA en los períodos 1986-1988 y 1990-1994. Ejerció como directora de capacitación de la Fundación para el Cambio en Democracia. En el período 2000-2001 fue Asesora del Ministro de Justicia de la Nación. Fue elegida Diputada Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en dos períodos (1995-1999 y 2001-2005). Actualmente se desempeña como Asesora General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

### **Aldo Neri**

Médico y Diplomado en Salud Pública por la Universidad de Buenos Aires. Fue Ministro de Salud y Acción Social durante la presidencia del Dr. Alfonsín entre 1983 y 1986 y Diputado Nacional por la UCR en dos períodos (1987-1991 y 2001-2005). Se desempeñó como consultor en organismos internacionales (OMS, BM y OEA). Ha publicado libros y artículos sobre temas sanitarios, sociales y políticos. Actualmente es Vicepresidente de la AAPS e integrante de la REDAIC.

---

### **Irene Novacovsky**

Licenciada en Sociología. Especialista en políticas sociales. Cuenta con una extensa experiencia en diseño y evaluación de políticas y programas sociales. Se desempeñó como consultora de organismos internacionales en tareas de investigación, diseño y evaluación de programas sociales. Diseñó y coordinó el SIEMPRO y los Programas de Transferencias Condicionadas IDH-Familias y Ciudadanía Porteña.

---

### **Emilia Roca**

Licenciada en Economía Política por la Universidad de Buenos Aires, con postgrado en Control de Políticas y Magister Universitario en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. Actualmente se desempeña como Subsecretaria de Políticas de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Anteriormente fue Directora General de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del mismo Ministerio; Directora Nacional de Políticas de Seguridad Social y Directora Nacional de Empleo, Directora Nacional de Ocupación e Ingresos, Secretaria de Programación y Directora Nacional de Ocupación e Ingresos. Es profesora titular en la Universidad del Museo Social Argentino y en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Fue consultora en organismos nacionales e internacionales. Es autora de numerosas publicaciones.

---

### **Corina Rodríguez**

Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Políticas Públicas por el Institute of Social Studies (La Haya, Holanda), Doctora en Ciencias Sociales de la Flacso, Sede Académica Argentina. Se desempeña como Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) en Buenos Aires. Trabaja como docente Universitaria. Es Consultora de Agencias Internacionales. Trabaja temas vinculados a políticas sociales y fiscales, mercado laboral, pobreza y distribución del ingreso, y economía del cuidado.

---

### **Rafael Rofman**

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Demografía Social por la Universidad Nacional de Luján y Ph.D. en Demografía de la Universidad de California, Berkeley. Especialista líder en Protección Social en el Departamento de Desarrollo Humano para América Latina del BM. Se desempeña en forma interina como Líder Sectorial de Desarrollo Humano para Argentina, Uruguay y Paraguay, y como Gerente de País para Argentina. Ha trabajado en temas de desarrollo humano, protección social y pensiones en varios países de América Latina y Europa Central. Fue Jefe de Estudios de la Superintendencia de AFJP en Argentina, responsable de la Unidad de Análisis e Investigación y Vicepresidente de NACION AFJP. Ha sido consultor de organismos internacionales (BM, BID, OIT) y de distintos gobiernos en temas de sistemas previsionales. Es autor de artículos en revistas especializadas y de libros en varios idiomas. Ha sido docente en diversas Universidades, tanto de carácter nacional como internacional.

---

### **María Luisa Storani**

Licenciada en Sociología- Psicóloga social- Consejera en Minoridad- Colegio de Abogados de San Isidro. Actualmente esta cursando el Diplomado Interdisciplinario de Estudios de Género-UCES-. Es Miembro del Foro de Mujeres Políticas del Cono Sur de la Fundación Friedrich Ebert. Fundadora de la Comisión de la Mujer de la Fundación Sergio Karakachoff y del CEDEM-Centro de la Mujer. Coordinadora de los servicios del CEDEM. Defensoría de los Derechos de los Niños/as y adolescentes. Defensora de los Derechos de la Mujer- Coordinadora del Foro por los Derechos de los Niños/as de San Fernando- Pcia. Bs.As.- Concejal de la UCR en San Fernando por 2 periodos (8 años). Convencional provincial de la UCR, Secretaria de la Mujer de la UCR Nacional.

## Anexo

### *Decreto 1602/2009 (BO del 30/10/2009). Asignaciones familiares*

Régimen General y Disposiciones Especiales

Régimen. Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Incorporación del 29/10/2009; publ. 30/10/2009

Visto las Leyes Nros. 24714 y 26061 y el Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007, y

Considerando:

Que los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

Que a través de la Ley N° 24714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

Que la Ley N° 26061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

Que por el artículo 3° de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

Que cabe agregar que el artículo 26 de la Ley N° 26061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.

Que, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24714 creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Que la referida Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Que, como el resto de los beneficios de la Ley N° 24714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley N° 24241.

Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/2007 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye.

Que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.

Que la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la COMISIÓN BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL creada por el artículo 11 de la Ley N° 26425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inculcablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la Ley N° 26122, regula el trámite y los alcances de la intervención del H. CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina, que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la Ley N° 26122 prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y de los artículos 2º, 19 y 20 de la Ley N° 26122.

Por ello,

## **La presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros decreta:**

**Art. 1.-** Incorpórase como inciso c) del artículo 1º de la Ley N° 24714 y sus modificatorios, el siguiente texto:

*“c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”*

**Art. 2.-** Incorpórase al artículo 3º de la Ley N° 24714 y sus modificatorios el siguiente párrafo:

*“Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil.”*

**Art. 3.-** Incorpórase como inciso c) del artículo 5º de la Ley N° 24714 y sus modificatorios, el siguiente:

“c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1º de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/2007 y modificatorios.”

**Art. 4.-** Incorpórase como inciso i) del Artículo 6º de la Ley N° 24714 y sus modificatorios, el siguiente:

*“ i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social.”*

**Art. 5.-** Incorpórase como artículo 14 bis de la Ley N° 24714 y sus modificatorios, el siguiente:

*“Art. 14 bis.- La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (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 N° 24714, modificatorias y complementarias.*

*Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores.”*

**Art. 6.-** Incorpórase como artículo 14 ter de la Ley N° 24714 y modificatorios, el siguiente:

*“Art. 14 ter.- Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:*

- a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.
- b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.
- c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.
- d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley N° 22431, certificada por autoridad competente.
- e) Hasta los CUATRO (4) años de edad -inclusive -, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.
- f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

**Art. 7.-** Incorpórase como inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24714 y sus modificatorios:

“inc. k) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda.

El OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

El restante VEINTE POR CIENTO (20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

**Art. 8.-** Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

**Art. 9.-** La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con 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 24714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

**Art. 10.-** Facúltase a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

**Art. 11.-** El presente decreto comenzará a regir a partir del 1º de noviembre de 2009.

**Art. 12.-** Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

**Art. 13.-** Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER. Aníbal D. Fernández. Aníbal F. Randazzo. Jorge E. Taiana. Nilda C. Garré. Amado Boudou. Débora A. Giorgi. Julián A. Domínguez. Julio M. De Vido. Julio C. Alak. Carlos A. Tomada. Alicia M. Kirchner. Juan L. Manzur. Alberto E. Sileoni. José L. S. Baraño





*La presente publicación refleja el diálogo que se generó entre academia, actores políticos, organismos internacionales y organizaciones comunitarias en el marco del ciclo de jornadas organizadas en torno a la promulgación del Decreto 1602/2010 de octubre del 2009 que establece la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.*

*El ciclo, que constó de 5 encuentros desarrollados entre los meses de abril y agosto de 2010, fue realizado conjuntamente entre la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC), y contó con la colaboración y patrocinio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF Argentina).*