



## El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral

• Fabián Repetto • Gala Díaz Langou •

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	4
<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. ¿Hacia un sistema de protección social?</b> .....	6
<b>2. El escenario previo a la Asignación Universal por Hijo</b> .....	9
2.1 La cobertura de los programas de transferencias condicionadas .....	10
2.2 La coordinación prointegralidad en los programas de transferencias condicionadas .....	12
<b>3. Los cambios que produjo la implementación de la Asignación Universal por Hijo</b> .....	14
3.1 Ampliación de la cobertura .....	15
3.2 Avance en la coordinación prointegralidad .....	18
<b>4. Recomendaciones de políticas públicas</b> .....	20
Recomendación 1. Establecer un mecanismo de actualización del monto de la AUH basado en la canasta básica de alimentos .....	20
Recomendación 2. Incorporar en la AUH a grupos formales excluidos de las Asignaciones Familiares (AAFF) y a los niños que asisten a escuelas de gestión privada, y revisar los criterios para la inclusión de extranjeros.....	20
Recomendación 3. Permitir la complementariedad entre la Asignación Universal por Hijo y otras prestaciones, según problemática .....	22
Recomendación 4. Promover iniciativas tendientes a garantizar la calidad de los servicios sociales (y su equidad entre regiones) que son requeridos para la recepción de la AUH.....	22
Recomendación 5. Promover mayor coordinación entre la Asignación Universal por Hijo y las políticas activas de empleo .....	23
Recomendación 6. Fomentar estudios acerca de la incidencia de la AUH sobre la oferta laboral .....	23
<b>5. Reflexiones finales</b> .....	24
<b>Anexo. Sistematización de los programas de transferencias condicionadas (PTC), Argentina (2002-2010)</b> .....	25
<b>Bibliografía</b> .....	28
<b>Sitios web</b> .....	29
<b>Normativa</b> .....	29
<b>Acerca de los autores</b> .....	31
<b>Acerca de CIPPEC</b> .....	31
<b>Notas</b> .....	32

## Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Prestaciones monetarias no remunerativas de los tres PTC (en pesos y porcentajes). Septiembre 2009.....	11
Cuadro 2. Prestaciones monetarias no remunerativas de la AUH comparada con los tres PTC (en pesos y porcentajes). Septiembre 2009 y 2010.....	15
Cuadro 3. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la Asignación Universal por Hijo.....	16
Gráfico 1. Esferas del sistema de protección social .....	8
Gráfico 2. Esquema de la distribución de la población cubierta por los PTC, años 2002 y 2009 ..	12
Gráfico 3. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la Asignación Universal por Hijo .....	16

## Resumen ejecutivo

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es la iniciativa más importante de la Argentina de los últimos años en el campo de la protección social.

Más allá de su impacto en la situación social de los sectores más vulnerables, la AUH también implicó la unificación parcial de las políticas de transferencias condicionadas más relevantes que se implementaban en el país: Programa Familias por la Inclusión Social y Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. De este modo, se constituye como un posible pilar en la construcción de un incipiente sistema de protección social (SPS) de la Argentina, en particular en lo que respecta a asegurar ingresos.

A un año de su puesta en marcha, en este documento se analizan las implicancias de la AUH en la consecución de un sistema de protección social. A su vez, se proponen, con pasos más firmes y estratégicos, algunos de las principales medidas y los debates más importantes que deberían darse para comenzar a transitar este camino. Para ello, el análisis se centra en dos de las dimensiones fundamentales de la Asignación: cobertura (entendida en términos de suficiencia del aporte y de su alcance) y coordinación lograda con otros programas.

La conclusión principal de este estudio es que la AUH ha supuesto un gran avance tanto en la cobertura como en la coordinación “pro-integralidad” pero que, pese a esto, quedan cuestiones de diseño por mejorar. A este efecto, se plantean seis recomendaciones:

1. Establecer un mecanismo de actualización del monto de la AUH basado en la canasta básica de alimentos.
2. Incorporar en la AUH a grupos formales excluidos de las Asignaciones Familiares (AAFF), a los niños que asisten a escuelas de gestión privada, y revisar los criterios para la inclusión de extranjeros.
3. Permitir la complementariedad entre la AUH y otras prestaciones, según problemática.
4. Garantizar la calidad de los servicios sociales que son requeridos para la recepción de la AUH.
5. Promover mayor coordinación entre la AUH y las políticas activas de empleo.
6. Fomentar estudios acerca de la incidencia de la AUH sobre la oferta laboral.

Estas medidas deben ser debatidas y consensuadas públicamente. Para ello, se requiere una amplia participación de los diversos sectores políticos y sociales en este debate público. En este sentido, el Congreso de la Nación puede tener un rol clave, especialmente en un año electoral. Solamente con el más activo involucramiento de los actores con responsabilidad técnica y política en la creación de consensos estratégicos de largo plazo será posible avanzar, a partir de la Asignación Universal, en la construcción de un sistema de protección social integral como el que la sociedad argentina requiere y merece.

## Introducción

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) es la iniciativa más importante en materia de protección social de la Argentina en los últimos años. Su implementación ha significado un paso de suma importancia a la hora de avanzar en un piso de protección social en nuestro país. La AUH garantizó un ingreso mínimo en cerca de dos millones de hogares<sup>1</sup>, implicando así una importante reducción en los índices de pobreza, indigencia y desigualdad de ingresos en el país<sup>2</sup>.

Más allá de su impacto en la situación social de los sectores más vulnerables, la AUH también implicó la unificación –parcial- de las políticas de transferencias condicionadas más relevantes que se implementaban en el país (el Programa Familias por la Inclusión Social y el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados). De este modo, se constituye como un posible pilar en la construcción de un incipiente sistema de protección social (SPS) de la Argentina (en particular en lo que respecta a asegurar ingresos).

A un año de su puesta en marcha, en este documento buscamos analizar cuáles han sido las implicancias de la AUH en la consecución de un sistema de protección social, y proponer, al mismo tiempo, con pasos más firmes y estratégicos, algunos de los principales debates que deberían darse para comenzar a transitar dicho camino.

En el presente trabajo, nos centramos en dos dimensiones fundamentales de la Asignación: la cobertura (entendida en términos de suficiencia y de su alcance) y la coordinación lograda con otros programas.

---

<sup>1</sup>En la actualidad, 1.927.310 hogares recibían la AUH, cubriendo un total de 3.684.441 titulares de derecho (<http://www.anses.gob.ar/>, consultado el 09/11/2010).

<sup>2</sup>Según las estimaciones de Gasparini y Cruces, con la “aplicación estricta del decreto que crea las nuevas asignaciones la pobreza extrema caería de 6.9% a 3.2% y la moderada de 23.2% a 21.1%. En el escenario (2) donde las asignaciones se universalizan a todos los desocupados e informales la pobreza extrema caería con el programa de asignaciones universales de 6.9% a 2.8%. El cambio en la tasa de pobreza de los niños sería aun más drástica: desde 12% a 3.7%. La pobreza moderada también caería aunque de manera menos pronunciada (23.2% a 19% en la población, y 36% a 28.3% en niños). [...] La reducción en la desigualdad de ingresos sería considerable. En el escenario (2) la brecha proporcional de ingresos entre el decil 10 y el 1 se reduciría desde 23.7 a 16.5, mientras que la participación del decil más pobre en el ingreso nacional disponible crecería de 1.4% a 2%. El coeficiente de Gini se reduciría 2 puntos, lo cual constituye un cambio significativo” (2010).

## 1. ¿Hacia un sistema de protección social?<sup>3</sup>

En los últimos años se ha debatido (en ámbitos académicos e intergubernamentales) acerca de la posibilidad de construir sistemas de protección social (SPS) para hacer frente a los riesgos que enfrentan las sociedades, especialmente en la región latinoamericana. Muchos de estos debates han tenido como foco la experiencia de los programas de transferencias condicionadas (PTC), como el programa Bolsa Familia (Brasil), el Oportunidades (México) o el Chile Solidario.

Los PTC persiguen esencialmente dos objetivos: disminuir la pobreza en el corto plazo (mediante la provisión de transferencias en efectivo) y construir capital humano (como solución a la pobreza en el largo plazo, al romper su transmisión intergeneracional), a través del condicionamiento de las transferencias a componentes de salud, nutrición y educación (Cohen y Franco, 2006). Estos programas que han logrado resultados interesantes en la región, pero que no han cumplido con todas las expectativas creadas a su alrededor<sup>4</sup>, y se han posicionado como pilares de SPS en varios países latinoamericanos. La Argentina, con la AUH, está emprendiendo este mismo camino. Este hecho lleva a la necesidad de colocar en un primer plano el análisis de la reflexión sobre los SPS. ¿Pero a qué nos referimos con esto?

El **concepto de protección social** ha sido ampliamente debatido en los últimos años, y aún coexisten diversos enfoques en su abordaje. En el debate latinoamericano sobre la protección social se hacen presentes, al menos, tres enfoques que suelen combinarse (tanto en lo conceptual, como en sus manifestaciones prácticas de institucionalidad, políticas y programas sociales) y están estrechamente vinculados a la tipología de políticas sociales<sup>5</sup>.

El *primer enfoque* de la protección social está fuertemente asociado a la posición del Banco Mundial y otros organismos internacionales, y es conocido como el *manejo social del riesgo*. Este enfoque atiende a la protección social como una red orientada a la protección de los sectores más pobres de los países en desarrollo, y la define como “un conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica” (Holzmann y Jorgensen, 2000). Consecuentemente, bajo este enfoque, los sistemas de protección social deberían estar destinados a las poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

El *segundo enfoque* se encuentra alineado (entre otros) con los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y acentúa el vínculo entre protección social y mercado laboral. Este enfoque se centra en la propuesta de que un “piso de protección social” debe ser asegurado a partir de la inclusión de quienes no están cubiertos por la seguridad social contributiva. Esta aproximación se basa en una crítica a los enfoques tradicionales de protección social, que asumen

---

<sup>3</sup> Sección basada en Repetto, Dborckin y Díaz Langou (2009).

<sup>4</sup> Fiszbein y Schady (2009) señalan, luego de una amplia y detallada revisión de los PTC en América Latina, que estos programas, por ejemplo, no son el instrumento adecuado para todos los hogares pobres, en tanto no están diseñados para atender las necesidades de los ancianos pobres, los hogares sin niños, ni los hogares cuyos niños están fuera del rango de cobertura de edad atendido por los PTC. Por otra parte, también afirman que la evidencia no es “positivamente contundente en términos de los impactos finales de estos programas en materia de educación (desarrollo cognitivo y no sólo matriculación escolar) y de salud (altura del niño según su edad y no sólo control del crecimiento)”, lo cual resalta la relevancia de complementarlos con otras medidas intersectoriales.

<sup>5</sup> En referencia a la tipología de regímenes de bienestar desarrollada por Esping-Andersen (1993) que definía tres áreas fundamentales de la política social: aquellas de cobertura universal, las asociadas a la seguridad social y las destinadas a enfrentar la pobreza.

una situación de pleno empleo, y en la creencia que éstos deben ser complementados con políticas que garanticen una cobertura universal (Beccaria, 2010). El piso de protección social es definido por un “conjunto básico de derechos y garantías sociales que buscan otorgar *seguridad económica* (mediante transferencias monetarias) y *acceso a servicios esenciales* (mediante prestaciones) a la población con privaciones” (Bertranou y Vezza, 2010). Así, dependiendo de los riesgos enfrentados a lo largo del ciclo de vida, se presentan las necesidades que deben ser cubiertas en términos de salud (incluyendo cuestiones habitacionales), educación y generación de ingresos. El piso de protección social es presentado como la base de un sistema integral de protección social, que también incluye a los seguros sociales obligatorios y voluntarios (Bertranou, 2010).

Finalmente, el *tercer enfoque*, inscripto en los aportes de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de sectores académicos dispersos, es construido desde una visión de ciudadanía social y contempla el acceso universal a la protección social de toda la población. Así, la protección social es vista como “un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales” (Annan, 2001). De esta forma, la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos, superando así a los dos enfoques anteriores. Desde este enfoque, la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. La protección de los individuos aparece como un imperativo de ciudadanía y no sólo como una conquista social o un logro de los gobiernos de turno (CEPAL, 2009).

Es en el marco de los últimos dos enfoques, construyendo sobre una perspectiva de riesgos superadora, que se inscribe la presente propuesta.

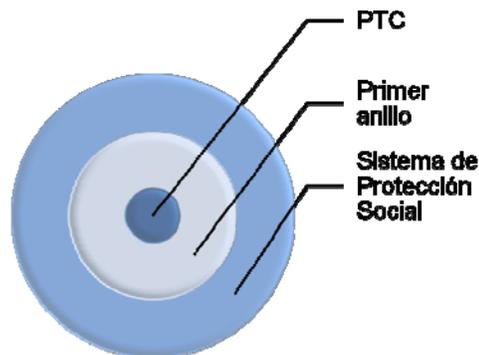
En la actualidad, y en gran parte debido a la AUH, la Argentina tiene la oportunidad de avanzar hacia una nueva concepción y un nuevo SPS, que supere las acciones acotadas para enfrentar la pobreza (dispersas, atomizadas e, incluso, a veces, poco relevantes). La protección social así entendida, consistente con una aproximación que toma aspectos de los tres enfoques presentados, implica una combinación virtuosa de derechos, con la atención, mitigación y prevención de los riesgos que estructuralmente produce la vida social y económica, por ejemplo, los relacionados con el trabajo.

La exploración del trayecto hacia un SPS puede ser analizada contemplando varias dimensiones. En este trabajo, nos centraremos esencialmente en los cambios que ha producido la AUH en términos de rediseño de la arquitectura institucional de la protección social argentina. Examinaremos su impacto en dos dimensiones. En primer lugar, en lo que se refiere a la **cobertura**, entendida tanto en términos de la suficiencia del beneficio brindado, como del universo alcanzado. En segundo lugar, en términos de coordinación entre y dentro de las políticas y los programas que pueden constituirse como parte de un sistema de protección social.

Este foco se debe a nuestra convicción que una aproximación enriquecedora de la protección social debe expresarse y sostenerse en una mirada integral bidireccional: por una parte, que atienda a la multidimensionalidad de las problemáticas sociales y, por la otra, que dé cuenta de las complejidades de la intersectorialidad y de las relaciones intergubernamentales propias de las áreas y los niveles de gobiernos involucrados en la protección social.

Por un lado, la cobertura es indudablemente un aspecto central en todo SPS dado que determina, en última instancia y en consonancia con la calidad de las intervenciones, el impacto que tienen en materia de protección social sobre los problemas sociales.

**Gráfico 1. Esferas del sistema de protección social**



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la **coordinación** (tanto vertical como horizontal<sup>6</sup>) emerge como un medio fundamental, aunque no el único, para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de dar cuerpo a intervenciones más integrales de la protección social (Repetto, 2009). La coordinación prointegralidad se refiere a un proceso que deriva en: a) fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión de “suma positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados (Repetto, 2005). Tomando a los PTC como pilares centrales de un potencial SPS, se pueden detectar tres posibles niveles de coordinación: 1) al interior del PTC en función de sus componentes fundamentales; 2) entre los PTC y un primer anillo de programas que brinden servicios y prestaciones de protección social complementarias; y 3) con el resto de los programas que conformarían el SPS integral. Los programas del ‘primer anillo’ se diferencian del resto de los programas en función de sus objetivos. Este primer anillo es constituido por programas que buscan prioritariamente asegurar un ingreso en cada hogar y/o promover la formación de capital humano.

A continuación detallaremos cómo fueron variando estas dos dimensiones con la implementación de la AUH.

---

<sup>6</sup> La coordinación vertical hace referencia a las articulaciones entre distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal/comunal), mientras que la coordinación horizontal alude a los vínculos entre diversos sectores de un mismo nivel de gobierno (como por ejemplo, entre Trabajo y Educación).

## 2. El escenario previo a la Asignación Universal por Hijo

Para poder analizar los cambios que ha producido la Asignación, es necesario recordar el escenario previo a su implementación. Las transferencias condicionadas en Argentina antes de la implementación de la AUH se centraban en tres programas: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el Plan Familias por la Inclusión (PFIS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)<sup>7</sup>. Las principales características de estos programas se sintetizan en el **Anexo**.

Estos tres programas tenían la estructura básica de los PTC (con un componente de ingreso no remunerativo y un componente de desarrollo del capital humano) y buscaban hacer frente a la pobreza en el corto y en el largo plazo, pero operaban separadamente, bajo distintos modelos de gestión, con diferentes concepciones de protección social y distintos requerimientos de condicionalidades y contraprestaciones.

Los **modelos de gestión** de los tres PTC eran muy diversos entre sí. En primer lugar, es necesario resaltar que se encontraban insertos en distintas instituciones. El PJJHD<sup>8</sup> y el SCyE estaban bajo la égida del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), mientras que el PFIS, estaba ubicado en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Estos dos organismos tienen aterrizajes territoriales muy diversos y esto, sin duda, incidió en las modalidades de gestión previstas. El PJJHD planteaba en la normativa una modalidad de intervención descentralizada, y así operó en los inicios. Sin embargo, con el correr de los años, la gestión del programa se fue centralizando cada vez más en manos del MTEySS nacional. Los actores involucrados en la gestión del programa eran diversos e incluían (aparte del MTEySS, y sus delegaciones territoriales: GECAL y Oficinas de Empleo) a los Consejos Consultivos Locales, Consejos Municipales o Comunales, Ejecutores y al CONAyEC. El PFIS, por otro lado, también planteaba una gestión descentralizada, con un rol muy fuerte de los organismos territoriales del MDS, especialmente los Centros Integradores Comunitarios (CIC), los Centros de Atención Local y los equipos técnicos provinciales. Finalmente, el SCyE, al igual que el Jefes, también opera con un fuerte rol del MTEySS, a pesar de la descentralización indicada en la normativa. Los principales actores involucrados en su gestión son el MTEySS y sus delegaciones territoriales (GECAL y Oficinas de Empleo Municipales), y también un fuerte rol de los Ministerios de Educación Provinciales en las líneas de terminalidad educativa.

Las **concepciones subyacentes de pobreza y protección social** en los tres PTC también eran distintas. Esto se plasmaba en sus objetivos. El PJJHD, por un lado, buscaba “propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos, y propiciar la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura inserción laboral”. Por otro lado, el PFIS, tenía como objetivo “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social y contribuir a mejorar sus condiciones de vida”. En tercer lugar, el SCyE tiene como objetivo “brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales, su formación profesional y en su inserción en empleos de calidad”. En síntesis, el PJJHD tenía el doble objetivo de atender las situaciones de vulnerabilidad, al mismo tiempo que buscaba promover la inserción laboral de

---

<sup>7</sup> A este listado se le podría agregar el Programa de Empleo Comunitario (PEC) y el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Hemos decidido excluirlos del análisis debido a que su diseño se aleja del esquema de los PTC (más que los tres programas incluidos).

<sup>8</sup> Es necesario notar que en un principio, el PJJHD fue gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social.

los titulares, mientras que el PFIS se centraba casi exclusivamente en atender a la condición de vulnerabilidad, y el SCyE promover la inserción laboral.

Estas distintas concepciones subyacentes se plasmaron en el diseño de las **condicionalidades y contraprestaciones** requeridas en la normativa de cada uno de los tres programas, más allá de los controles que pudieran o no haberse hecho de las mismas. El PJJHD exigía tanto condicionalidades (que los hijos de los titulares cumplan con el calendario de vacunación obligatorio y sean alumnos regulares) como contraprestaciones laborales (con una dedicación de entre cuatro y seis horas diarias). En segundo lugar, el PFIS exigía solamente condicionalidades (cumplimiento del calendario de vacunación obligatorio, controles médicos para las embarazadas y la asistencia a establecimientos escolares). Finalmente, el SCyE no exigía condicionalidades, pero sí contraprestaciones laborales, también con una dedicación de entre cuatro y seis horas diarias.

En 2004, siendo evidentes las asimetrías entre los programas, surgió la idea promover una mayor articulación entre los tres PTC argentinos. Dicha articulación consistía en el traspaso de los titulares del PJJHD a los otros dos programas. En octubre de ese año, con el Decreto 1506/04, se fijó un plazo para la clasificación de los titulares del PJJHD según su condición de empleabilidad<sup>9</sup>. Partiendo de dicha categorización se inició, en 2005, un proceso de traspaso de sus titulares al PFIS y al SCyE<sup>10</sup>. El proceso de traspaso del PJJHD (debido a su carácter voluntario), solamente finalizó<sup>11</sup> con la implementación de la AUH de modo que, hasta octubre de 2009 se contaba con la coexistencia de estos tres programas.

Este escenario presentaba varias implicancias en términos de las dos variables que proponemos analizar: cobertura y coordinación.

## 2.1 La cobertura de los programas de transferencias condicionadas

Analizaremos la cobertura de los tres PTC en función de la suficiencia de las prestaciones y del alcance del universo cubierto.

Por un lado, las prestaciones que se brindaban a los titulares de los tres programas diferían de manera importante. Las prestaciones monetarias no remunerativas podían variar en su monto entre los \$150 (PJJHD) y el máximo de \$305 (PFIS, aún sin incluir las becas que podían ascender a los \$1.500 anuales); y en su duración (indeterminada para el PFIS y el PJJHD, y con una duración máxima de dos años para el SCyE). Así, se generaban asimetrías en los beneficios que recibía cada titular, dependiendo del programa en cuestión. En el **Cuadro 1** hemos calculado el porcentaje, para septiembre de 2009, que representaban las prestaciones de los tres programas sobre la canasta básica total (CBT), que define la línea de pobreza, y la canasta básica de alimentos (CBA), que marca la línea de indigencia. Este cálculo no tiene como objetivo cuestionar la suficiencia de las prestaciones, sino simplemente establecer un parámetro que luego permitirá una comparación con la prestación de la AUH. De este modo, se observa que los programas

---

<sup>9</sup> Esta distinción de los titulares según su condición de empleabilidad resultaba discriminatoria (Campos, Faur y Pautassi, 2007) y minaba la inserción laboral de aquellos/as que eran identificados/as como "inempleables".

<sup>10</sup> El MTEySS debía seguir atendiendo a los titulares con posibilidades de empleabilidad (a través del Seguro), mientras que el MDS debía incorporar a los titulares que no contaban con condiciones de empleabilidad al Plan Familias.

<sup>11</sup> De forma parcial, dado que, como se detallará más adelante, el Seguro de Capacitación y Empleo se sigue implementando.

previos a la Asignación podían llegar a cubrir entre un 60% y un 121% de la CBA para un adulto equivalente, y entre un 29% y un 59% de la CBT con los valores de la Consultora FIEL; y entre un 101 y un 206% de la CBA por adulto equivalente y entre un 45% y un 91% de la CBT por adulto equivalente con los datos del INDEC (ambos para septiembre de 2009). Por supuesto, estas prestaciones llegaban a hogares constituidos, por definición, por más de un adulto equivalente, por lo que enfatizamos que solamente mencionamos estos porcentajes como parámetros para luego permitir la comparación con la AUH.

**Cuadro 1. Prestaciones monetarias no remunerativas de los tres PTC (en pesos y porcentajes). Septiembre 2009**

Prestación	Monto	% CBA FIEL	% CBT FIEL	% CBA INDEC	% CBT INDEC
PJJHD	\$150,00	60%	29%	101%	45%
PFIS - mínimo	\$155,00	61%	30%	105%	46%
PFIS - máximo	\$305,00	121%	59%	206%	91%
SCyE - primeros 18 meses	\$225,00	89%	44%	152%	67%
SCyE - últimos seis meses	\$200,00	79%	39%	135%	60%
<b>Promedio*</b>	<b>\$196,84</b>	<b>78%</b>	<b>38%</b>	<b>133%</b>	<b>59%</b>

\* La prestación promedio fue calculada ponderada según la cantidad de titulares por programa en octubre de 2009.

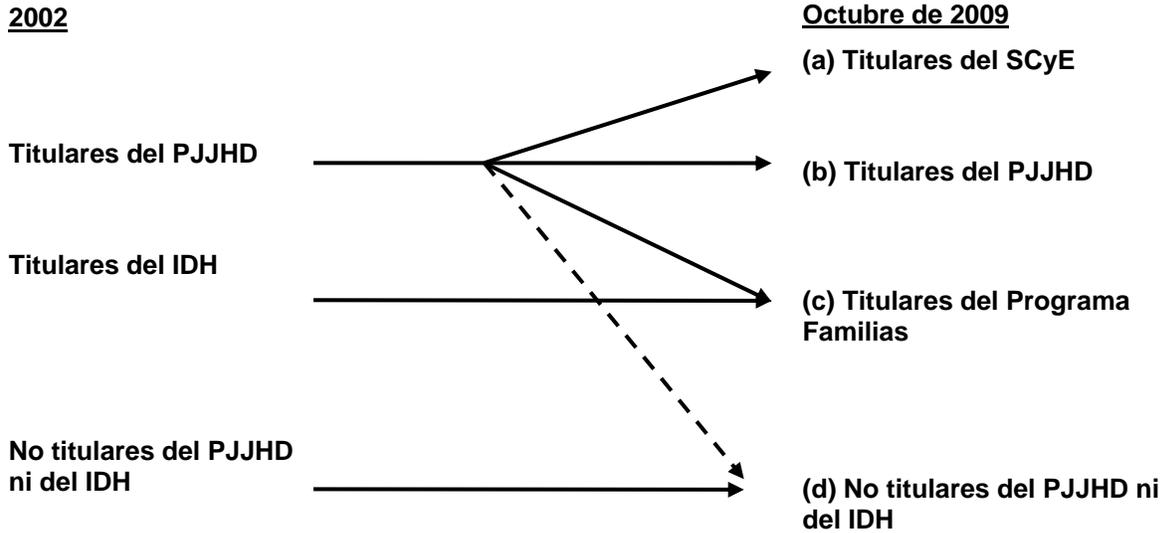
Fuente: Elaboración propia sobre los datos de FIEL y de INDEC. Los valores de FIEL de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) se basan en los datos para septiembre de 2009. Disponible en [www.fiel.org](http://www.fiel.org), consultado en octubre de 2010. Los valores de INDEC de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) se basan en los datos para septiembre de 2009. Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), consultado en octubre de 2010.

En lo que se refiere al **universo cubierto**, cabe también resaltar las fuertes limitaciones que se presentaban en el alcance de los tres programas. Tal como se muestra en el **Gráfico 2**, la presencia de los tres PTC argentinos implicaba que los titulares solamente provenían de dos grupos: los titulares originales del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH, principal antecedente del Programa Familias) y los propios del PJJHD (Cruces y Gasparini, 2008). De este modo, los errores de inclusión y exclusión<sup>12</sup> en el padrón original de titulares se “arrastraron” a los otros programas, levantando serios interrogantes a la cobertura de los programas de transferencias<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Los errores de inclusión se producen cuando se incluye entre los titulares del programa a poblaciones no objetivo. Los errores de exclusión se generan cuando la población objetivo no recibe los beneficios del programa.

<sup>13</sup> Este hecho se vuelve más grave si recordamos la forma en la que se cerraron las inscripciones al PJJHD en 2002, cuando aún había gran demanda por acceder a dicho programa. Sin embargo, también hay que considerar que muchas de estas demandas se canalizaron a través del Programa de Empleo Comunitario (PEC).

**Gráfico 2. Esquema de la distribución de la población cubierta por los PTC, años 2002 y 2009**



Fuente: Adaptación de Cruces y Gasparini (2008).

## 2.2 La coordinación prointegralidad en los programas de transferencias condicionadas

La coexistencia de los PTC presentaba importantes dificultades en la consecución de un SPS en términos de coordinación prointegralidad. El hecho de que existan simultáneamente tres PTC implicaba que la articulación con vistas a garantizar el componente ingreso de un SPS no solamente debía ser entre los PTC y un primer anillo de programas, sino entre los mismos PTC, agregando un nivel más de coordinación necesaria. Las reglas de coordinación (tanto formales como informales) entre los tres PTC eran escasas y se limitaban casi exclusivamente al establecimiento del proceso de traspaso de los titulares del PJJHD a los otros dos programas.

La coordinación puede ser considerada contemplando dos variables. Por un lado, en lo que se refiere a la **coordinación para garantizar un ingreso** en cada hogar, es necesario observar el grado de compatibilidad permitido con la percepción de otras prestaciones. Mientras que los beneficios del PJJHD eran incompatibles con la percepción de cualquier otro programa de empleo<sup>14</sup>, el Programa Familias permitía la compatibilidad con otros ingresos, siempre y cuando, sumados, no superaran el salario mínimo, vital y móvil<sup>15</sup>, y los beneficios del SCyE eran incompatibles con la percepción de cualquier otro programa social.

Por otro lado, en lo que se refiere a la **coordinación para el desarrollo del capital humano**, las articulaciones con los sectores de Salud y Educación se limitaban casi exclusivamente al cumplimiento de las condicionalidades y contraprestaciones, y no se presentaban coordinaciones efectivas conducentes a la integralidad con programas complementarios de otros sectores

<sup>14</sup> Cabe señalar que, en un principio, la percepción de los beneficios del PJJHD era incompatible con cualquier otro plan social o "prestaciones de cualquier naturaleza". Sin embargo, con la resolución 312/02, se limitó la incompatibilidad del Programa solamente a los otros programas de empleo.

<sup>15</sup> Sin embargo, era incompatible con la percepción de pensiones graciables.

(pertenecientes al “primer anillo”). Debido a las diferencias en los diseños y en las modalidades de gestión de los PTC, esta coordinación que se estableciese con otros programas diferiría dependiendo del PTC en cuestión. En el caso del PJJHD, la coordinación intersectorial se centraba fundamentalmente en el componente de contraprestaciones. Para ello, se establecieron articulaciones con otras líneas de intervención del MTEySS (como por ejemplo, el programa Herramientas por Trabajo) y con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (especialmente en la construcción de viviendas en el marco del programa Federal de Reactivación para Obras). El PFIS, por su parte, articulaba con otros sectores para el control de las condicionalidades<sup>16</sup> y para la implementación del componente conocido como “Promoción Familiar y Comunitaria” o “Componente II”<sup>17</sup>. Finalmente, para el SCyE, se establecen vínculos con el área de educación, en tanto, las coordinaciones se realizan con los Ministerios de Educación provinciales, con quienes se negocian las plazas para los componentes de terminalidad educativa y formación profesional.

La ausencia de mecanismos de coordinación entre los tres PTC se explicaba por diversos factores. En primer lugar, la inserción institucional de los programas implicaba la participación de una multiplicidad de actores muy heterogénea que abarcaba a varios Ministerios nacionales, provinciales y gobiernos locales. En segundo lugar, ninguno de los tres programas contempló en su diseño la intención de coordinar con los otros. En tercer lugar, las modalidades de intervención territorial de los tres programas eran muy diferentes, y responsabilizaban con diversos énfasis a los distintos niveles de gobierno (y a las dependencias territoriales de los Ministerios nacionales). Por último, los programas eran implementados desde distintos ámbitos institucionales, con capacidades y herramientas de gestión muy disímiles. Todos estos factores incidieron, generando importantes falencias en la coordinación prointegralidad que, en teoría, se podía llegar a lograr en la gestión de los PTC en Argentina (Repetto, Dborckin y Díaz Langou, 2009).

De este modo, se observa que las coordinaciones que se establecían entre los tres PTC y otros sectores con incumbencia en la protección social se centraban más en los requerimientos propios para la implementación de cada programa, que en articulaciones conducentes a la provisión de prestaciones integrales, acorde a los problemas sociales multidimensionales que afectan a vastos sectores de la sociedad argentina.

---

<sup>16</sup> En los primeros años de implementación del PFIS, las condicionalidades se verificaban dos veces al año. Sin embargo, a partir de 2009 se dejaron de controlar.

<sup>17</sup> Este componente incluía acciones de promoción en cuatro líneas: educación, salud, capacitación para el trabajo, y desarrollo comunitario, ciudadano y construcción de redes. Para su implementación, se conformaba una Mesa de Coordinación y Seguimiento en cada municipio, a la cual se convocaba a las autoridades locales de educación, salud y desarrollo social, los referentes provinciales de las mismas áreas, los Equipos Técnicos del PFIS, las contrapartes del programa y OSC.

### 3. Los cambios que produjo la implementación de la Asignación Universal por Hijo

Este escenario cambió con la implementación de la AUH en varios sentidos referidos a las dos dimensiones analizadas (cobertura y coordinación). Gran parte de estos cambios se generaron a partir de la transferencia de los titulares de los PTC bajo el paraguas de la Asignación Universal. Aquí es necesario recordar que la unificación de los PTC no ha sido completa, dado que el SCyE sigue siendo implementado independientemente de la Asignación. Sin embargo, gran parte del padrón de titulares del Seguro ha migrado a la AUH<sup>18</sup>, por lo que consideramos que en la práctica, la unificación ha sido casi total.

Como bien es sabido, la AUH se implementa desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este organismo ha sido muy reconocido por su capacidad de gestión, su llegada territorial y sus sistemas de información, que sin duda han incidido en la decisión de ubicar a la AUH bajo su órbita. La **modalidad de gestión** de la AUH se asemeja más a la operatoria de las asignaciones familiares de los trabajadores formales que a cualquiera de los tres PTC previos. La AUH es implementada a través de un modelo de gestión muy centralizado. Toda la operatoria es realizada por ANSES y sus delegaciones en territorio (las Unidades de Atención Integral -UDAI- y las Oficinas). Las Oficinas y las UDAI se encargan del contacto directo con los titulares y de la carga de altas y bajas, mientras que la sede central de ANSES tiene bajo su responsabilidad el monitoreo, la autorización de las altas y bajas y el pago a los titulares. El programa se implementa utilizando un manual de operaciones sumamente detallado y con un mismo sistema de información en todo el territorio.

Al igual que lo que ocurría con sus antecesores, el modelo de gestión de la Asignación responde a una **concepción de protección social subyacente**. Ésta se refleja en su objetivo: atender la situación de los menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares (AAFF) instituido por la Ley 24.714 para los trabajadores formales. De este modo, se trata de promover un pilar no contributivo para saldar las condiciones de inequidad existentes según la inserción en el mercado laboral. Esta concepción es claramente innovadora respecto de sus antecedentes directos. Así, la AUH pretende atender la situación de la vulnerabilidad de sectores de la población que, debido a la precariedad de su inserción en el mercado laboral, no recibían los beneficios que sí eran percibidos por sus pares en puestos de trabajo formales. Por otro lado, también es necesario señalar que la AUH deja de lado en su objetivo la promoción de la (re)inserción laboral de sus titulares, que se encontraba presente en el PJJHD y en el SCyE. Esto se ve reflejado en la inexistencia del requerimiento de contraprestaciones laborales.

En lo que se refiere a las **condicionalidades** exigidas, éstas son similares a las requeridas en el PJJHD<sup>19</sup> y en el PFIS: cumplir con el calendario de vacunación obligatorio y con los controles sanitarios, y acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos. Las condicionalidades son controladas a través de la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación. Para su certificación, la responsabilidad recae en gran parte sobre los titulares que deben

---

<sup>18</sup> En julio de 2010, el Seguro de Capacitación y Empleo contaba solamente con 32.847 titulares.

<sup>19</sup> En lo que se refiere a condicionalidades. Como fue mencionado anteriormente, el PJJHD, aparte, requería el cumplimiento de contraprestaciones laborales, tal como se puede observar en el **Anexo 1**.

encargarse de completar la Libreta (en las escuelas y los centros de salud) y presentarla ante ANSES para el cobro del 20% de la transferencia que se ha ido acumulando a lo largo del año.

La AUH también ha implicado cambios en lo que se refiere a la cobertura y a la coordinación, lo cual trataremos a continuación.

### 3.1 Ampliación de la cobertura

En lo que respecta a la **suficiencia** de las prestaciones, la AUH no ha implicado un avance mayor en el monto de la prestación brindada, tomados los parámetros presentados anteriormente en el **Cuadro 1**. A pesar de haber sido criticada por la “generosidad” de su prestación, la AUH no ha representado avances si se considera el costo de las canastas. La prestación actual es de \$220 por menor a cargo hasta un máximo de 5 niños/as o adolescentes. Como se puede observar en el **Cuadro 2**, si tomamos la prestación promedio brindada por grupo familiar según ANSES (\$266), ésta representa un 79% de la CBA y un 42% de la CBT con datos de FIEL, y un 179% de la CBA y un 80% de la CBT con datos del INDEC. Estos porcentajes decrecen a 63% y 34% respectivamente con datos de FIEL y a 144% y 64% con datos del INDEC si se considera el 80% del monto de la prestación que es efectivamente brindado a los titulares mensualmente (el 20% restante es depositado y puesto a disposición anualmente, con el control de las condicionalidades). Tomando el monto total promedio, estos porcentajes solamente significan un aumento menor respecto del promedio de las prestaciones brindadas por los tres PTC previos (que representaba un 78% de la CBA y un 38% de la CBT de FIEL y un 144% de la CBA y un 64% de la CBT del INDEC). Aquí reiteramos que con estos cálculos no pretendemos cuestionar la suficiencia de la prestación de la AUH, sino simplemente compararla con aquella de los tres programas previos.

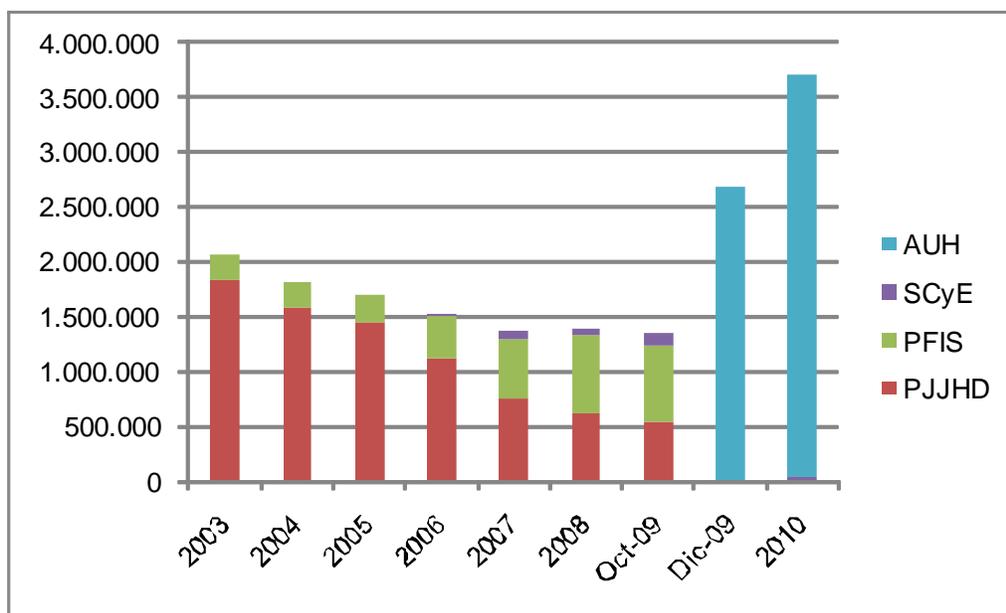
**Cuadro 2. Prestaciones monetarias no remunerativas de la AUH comparada con los tres PTC (en pesos y porcentajes). Septiembre 2009 y 2010.**

Prestación	Fecha	Monto	% CBA FIEL	% CBT FIEL	% CBA INDEC	% CBT INDEC
Promedio tres PTC	Sep-09	\$196,84	78%	38%	133%	59%
AUH promedio total	Sep-10	\$266,00	79%	42%	179%	80%
AUH promedio en mano	Sep-10	\$212,80	63%	34%	144%	64%

Fuente: Elaboración propia sobre los datos de FIEL y de INDEC. Los valores de FIEL de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) se basan en los datos para septiembre de 2009 y de 2010. Disponible en [www.fiel.org](http://www.fiel.org), consultado en octubre de 2010. Los valores de INDEC de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) se basan en los datos para septiembre de 2009 y de 2010. Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), consultado en octubre de 2010.

Afirmar esto, presupone que todos los hogares que actualmente reciben la Asignación, percibían anteriormente el beneficio de alguno de los tres programas anteriores. Sin embargo, cuando se considera el **alcance del universo cubierto**, se observa que esto no es así. Se amplió considerablemente la cantidad de titulares totales que son cubiertos por esta iniciativa en relación a los PTC anteriores, tal como se observa en el **Cuadro 3** y en el **Gráfico 3**.

**Gráfico 3. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la Asignación Universal por Hijo**



Fuente: Cuadro 3.

**Cuadro 3. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la Asignación Universal por Hijo**

Año <sup>a</sup>	PJJHD	PFIS	SCyE	AUH	Total
<b>2003</b>	1.828.182	231.421 <sup>b</sup>			2.059.603
<b>2004</b>	1.587.271	218.538 <sup>b</sup>			1.805.809
<b>2005</b>	1.449.143	243.449 <sup>b</sup>			1.692.592
<b>2006</b>	1.128.942	371.290	20.542		1.500.232
<b>2007</b>	757.505	539.386	71.155		1.368.046
<b>2008</b>	624.609 <sup>d</sup>	700.000 <sup>c</sup>	75.297 <sup>d</sup>		1.399.906
<b>oct-09</b>	533.930 <sup>c</sup>	696.000 <sup>c</sup>	123.386 <sup>e</sup>		1.353.316
<b>dic-09</b>	0	0	n/d	2.689.508	2.689.508
<b>2010</b>	0	0	32.847 <sup>e</sup>	3.677.410 <sup>f</sup>	3.710.257

<sup>a</sup> Todas las cifras son del mes de diciembre.

<sup>b</sup> Titulares del Programa de Atención a Grupos Vulnerables – Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano.

<sup>c</sup> Titulares estimados según meta presupuesto 2008 y 2009.

<sup>d</sup> Titulares según Cuenta de Inversión 2008, Oficina del Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía.

<sup>e</sup> Titulares según Informe de Monitoreo, Secretaría de Empleo, datos a mayo 2009, y a julio 2010 respectivamente

<sup>f</sup> Titulares correspondientes a abril 2010.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cruces, Epele y Guardia (2008), de los datos del MTEySS, del MDS y de ANSES.

Claramente, este aumento en el alcance responde a la eliminación de las restricciones al acceso a los beneficios previamente existentes en los PTC. Aquí es necesario señalar que, a pesar de su nombre, la AUH no es una iniciativa universal, en la medida que sigue presentando restricciones al acceso de sus beneficios<sup>20</sup>. Del universo excluido de los beneficios del Régimen contributivo de AAFF, siguen sin estar cubiertos los monotributistas (no sociales) y autónomos que no alcancen el techo necesario, y quienes perciben un salario superior a \$4.800. Las consideraciones de inequidad son mucho más preocupantes para el primer grupo. Existe el argumento de que, debido a la frecuente subdeclaración de ingresos en estas categorías tributarias, no debería resultar preocupante en la práctica su exclusión de la percepción de las AAFF (ya sean contributivas o no contributivas). Sin embargo, dista de ser ideal el uso de la AUH como un instrumento para punir la evasión tributaria, por lo cual este argumento pierde fuerzas.

En segundo lugar, más allá de la exclusión de algunos grupos de trabajadores formales (como los monotributistas y los trabajadores con salarios superiores a \$4.800) a partir de los requisitos de acceso, las condicionalidades también limitan el universo poblacional que puede llegar a percibir el beneficio de la AUH. En este sentido, llama la atención el requisito de que los hijos/as de los titulares deben asistir a establecimientos educativos *públicos*. Esta limitación restringe el acceso a los/as niños/as y adolescentes que concurren a establecimientos educativos privados “de cuota cero” o fuertemente subsidiados<sup>21</sup>.

En tercer lugar, el requerimiento de corroborar la residencia legal en el país no inferior a los tres años previos a la solicitud para los extranjeros, excluye prácticamente a la mayoría de los extranjeros residentes en nuestro país. Muchos de los extranjeros residentes en nuestro país, especialmente aquellos más vulnerables, provenientes de países limítrofes, no cuentan con los documentos legales requeridos para la AUH. En este sentido, se está excluyendo del acceso del beneficio de la Asignación a muchas personas que habitan en la Argentina en situación de vulnerabilidad social.

Para una política que lleva el carácter universal en su nombre, sería ideal revisar nuevamente los criterios de definición de la población meta para que realmente, a partir de la focalización, se universalice el acceso a sus beneficios. A pesar de estas consideraciones normativas sobre el acceso a la Asignación, es necesario resaltar que, en la práctica, su cobertura resulta universal, quedando toda la población menor cubierta por el beneficio de una asignación familiar (Gasparini y Cruces, 2010).

También cabe mencionar que a pesar de que el traspaso de los titulares del PJJHD y del PFIS a la AUH podría implicar el “arrastré” de los errores en los padrones, se abre la posibilidad de solucionar los errores de inclusión que existían en sus padrones, a partir del chequeo que realiza ANSeS con las bases de AFIP, SINTyS y otros. También se posibilita la superación de los

---

<sup>20</sup> A saber, quedan excluidos del beneficio de la AUH: los/as hijos/as de trabajadores que se desempeñan en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil; los/as jóvenes menores de 18 años emancipados, empleados o que perciben asignaciones; los/as niños/as extranjeros/as que residen en el país hace menos de tres años; los/as niños/as sin DNI u otra documentación que certifique su relación filial; los/as niños/as cuyos padres reciben por ellos otras prestaciones contributivas o no contributivas; los/as hijos/as de trabajadores monotributistas que no reciben asignaciones; los/as niños/as cuyos padres no presenten certificados de escolarización en escuelas públicas, controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio (Decreto 1602/09, en Gasparini y Cruces 2010).

<sup>21</sup> En 2010 esta restricción no ha sido implementada, dado que las condicionalidades no hay sido controladas.

errores de exclusión, dado que se permite la incorporación de nuevos titulares, siempre y cuando se respeten los criterios que se establecen para acceder a los beneficios de la AUH.

En síntesis, es posible afirmar que la Asignación ha implicado un gran avance en términos de cobertura, no tanto en lo que se refiere al monto de la prestación, sino especialmente debido al universo cubierto en la práctica, aunque siguen habiendo aspectos a mejorar en la normativa.

### **3.2 Avance en la coordinación prointegralidad**

En lo que se refiere a la segunda dimensión que analizamos, al unificar los PTC existentes, la AUH ha, obviamente, solucionado muchos de los problemas de coordinación preexistentes entre los otros que antecedieron a la Asignación. Sin embargo, no los ha solucionado por completo. Como fue mencionado, el SCyE no fue reemplazado por la AUH, así como tampoco otros programas que transfieren ingresos a las familias. Debido al alto monto relativo de la prestación de la Asignación, en la práctica parecería observarse que la Asignación ha operado sobre los programas que transfieren ingresos que son, por la normativa, incompatibles<sup>22</sup>. Tal es el caso, por ejemplo, de algunos programas del MTEySS que brindan prestaciones monetarias y no monetarias (como por ejemplo, las capacitaciones y otras acciones de promoción de la (re)inserción laboral del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo), los programas de seguridad alimentaria que entregan tickets o tarjetas (bajo el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria), o las becas de inclusión socioeducativa (en el marco de la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a las Escuelas Secundarias). Es necesario resaltar que el impacto de la AUH sobre los otros programas que brindan prestaciones monetarias debe analizarse con mayor profundidad. No obstante, de concretarse esta tendencia, sería necesario evaluar detenidamente cómo incide la Asignación sobre el resto de la oferta programática y determinar si sus efectos son deseables o, si no, si es posible afrontar y solucionar este problema.

El primer año de implementación de la AUH también ha mostrado algunos avances en la coordinación con otros programas complementarios del “primer anillo”, especialmente en las áreas de salud y educación. Estos avances se materializan en la ya mencionada Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Esta herramienta fue creada a través de la Resolución 132/2010 de ANSES y se centra en el control de las condicionalidades requeridas para la percepción del 20% la prestación monetaria de la AUH. En materia de coordinación intersectorial con salud (y en consonancia con lo requerido en la Libreta), se ha creado el Plan de Salud para la Asignación Universal, que busca facilitar la inscripción de los niños y niñas beneficiarios de la AUH menores de 6 años al Plan Nacer, garantizar el cumplimiento del calendario de vacunaciones y propone el seguimiento del esquema de controles médicos requeridos. En materia educativa, desde el Ministerio Nacional de Educación (en conjunto con los ministerios provinciales) se ha implementado una serie de medidas que apuntan a promover el desarrollo de ofertas educativas alternativas, agilizar procesos administrativos e instalar dispositivos pedagógicos que ayuden a garantizar el acceso, la permanencia y la finalización de la escolaridad obligatoria.

---

<sup>22</sup> Es necesario notar que, a pesar de que en el Decreto 1602/09 se haga referencia a la incompatibilidad de la percepción de los beneficios de la AUH con cualquier otro subsidio, las problemáticas a las que estos subsidios atendían no son necesariamente las mismas.

Un último aspecto a mencionar en términos de coordinación se centra en la articulación planteada entre los subsistemas contributivos y no contributivos de la protección social. La AHU “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” (Bertranou, 2010). En este sentido, se logra un gran avance respecto de la situación anterior. Los PTC preexistentes a la AUH no contemplaban en su diseño la articulación con el régimen contributivo de seguridad social. La Asignación, fue diseñada expresamente para universalizar los beneficios del régimen contributivo tradicional a los sectores excluidos. Más allá de sus implicancias en términos de cobertura y equidad, este cambio representa una modificación de la concepción de la protección social no contributiva en la Argentina.

En síntesis, la implementación de la AUH ha implicado avances en su primer año de gestión. Sin embargo, quedan retos por superar para dar contenido al norte estratégico de construcción de un SPS.

## 4. Recomendaciones de políticas públicas

La AUH ha tenido una serie de impactos positivos, tanto en términos de cobertura como en lo referido a la coordinación prointegralidad conducente a sentar bases para un SPS en la Argentina. A partir de este primer paso, es posible y necesario avanzar aún más en la consecución de un SPS integral basado en derechos, donde la AUH sea una pieza clave del rompecabezas a armar.

A continuación se sintetizan algunos de los debates y modificaciones que resultan pertinente sostener para avanzar aún más en este sentido. Los debates y las recomendaciones presentados a continuación no pretenden constituirse en un listado exhaustivo. Por el contrario, es necesario complementar estos debates con aquellos que surjan en otros espacios y del análisis de otras dimensiones de la AUH, acerca de, por ejemplo, un estudio de su financiamiento y su sostenibilidad fiscal.

Las recomendaciones presentadas están organizadas según las dos variables que se han analizado a lo largo del documento: cobertura y coordinación. Las primeras dos recomendaciones se refieren a la mejora de la cobertura y las últimas cuatro, a la coordinación.

### **Recomendación 1. Establecer un mecanismo de actualización del monto de la AUH basado en la canasta básica de alimentos**

En lo que se refiere a la **cobertura**, la Asignación ha implicado un gran avance, pero únicamente en lo que se refiere al universo cubierto. Hay cuestiones a mejorar, especialmente en lo que se refiere a **la suficiencia**.

Concretamente, sigue habiendo un tema fundamental sin saldar: ¿con qué criterios debe ésta evaluarse? Este debate tendría que darse para la fijación y la actualización del beneficio. En un contexto inflacionario, resulta crucial contemplar y discutir cuáles serán los criterios (y, en última instancia, la fórmula) que se utilizará para actualizar el monto de la prestación. En este primer año de implementación, se ha actualizado el monto (de los \$180 originales a los \$220 actuales), pero sin seguir criterios objetivos fijados con antelación.

Para solucionar este punto y establecer criterios objetivos de actualización, es necesario que se den ciertos debates que pongan sobre la mesa de discusión qué es lo que se considera un piso mínimo en términos de ingreso, y en función de qué variables dicho piso debe ser determinado. CIPPEC considera crucial que la fórmula de actualización del monto brindado por la AUH se establezca en función de la canasta básica de alimentos (CBA), dado que ésta fija la línea de indigencia. Por supuesto, el cálculo de la CBA debería ser realizado rigurosamente, lo cual implicaría una revisión de los mecanismos que son utilizados en la actualidad por el INDEC. El monto de la AUH y su criterio de actualización debería ser exactamente el mismo para las AAFD contributivas.

### **Recomendación 2. Incorporar en la AUH a grupos formales excluidos de las Asignaciones Familiares (AAFF) y a los niños que asisten a escuelas de gestión privada, y revisar los criterios para la inclusión de extranjeros**

En la segunda variable que se ha tratado para abordar la **cobertura**, el **alcance del universo cubierto**, también surgen debates y temas pendientes. El punto central en este aspecto gira en torno a la dualidad que presenta el planteo de la Asignación como una prestación universal pero

habiendo establecido requisitos para su acceso. Ya se ha observado que, en la práctica, el alcance de la AUH es virtualmente universal. En este sentido, resulta fundamental volver a debatir qué es lo que se entiende por un derecho social universal y cómo se establecen los distintos mecanismos para llevarlo a la práctica. Es válido recordar que el hecho de que exista un derecho universal no implica que sea necesario brindar un acceso universal al beneficio. Las complejas articulaciones entre los sistemas contributivos y no contributivos en la Argentina suponen que sería posible ‘universalizar mediante la focalización’, esto es, en el caso que nos ocupa, implementar un criterio de focalización para aquellos que no se encuentran cubiertos por el régimen formal contributivo de Asignaciones Familiares. De hecho, este fue el espíritu de la AUH.

Sin embargo, al haber grupos formales que no se encuentran incluidos en el Régimen de AAFP, la universalización no resulta completa, y es un punto central a resolver. Es por esto que CIPPEC considera fundamental que se incorporen a las categorías de trabajadores formales (como los monotributistas no sociales)<sup>23</sup> al beneficio de las AAFP.

Por otra parte, también es necesario eliminar el requisito que exige que los/as niños/as y adolescentes titulares de la AUH concurren a establecimientos educativos públicos. Mantener este requisito implica que se están excluyendo a los/as niños/as de familias vulnerables que asisten a escuelas de “cuota cero”. Durante este primer año de implementación no se ha comprobado esta condicionalidad, lo cual podría significar que ésta fue incluida para facilitar la aceptación política de esta medida por parte de las clases medias y sin realmente pretender ser implementada. Aunque esto fuese cierto, y dado el alto nivel de aceptación de la AUH por la opinión pública, consideramos que sería positivo eliminar este requisito por sus implicancias en términos de mayor libertad de elección y menor incertidumbre hacia los titulares.

Existe un proyecto de Ley presentado en la Cámara de Diputados<sup>24</sup> por el bloque Nuevo Encuentro Popular y Solidario (diputados Martín Sabatella, Sergio Ariel Basteiro, Vilma Lidia Ibarra, Jorge Rivas, Carlos Salomon Heller), que justamente trata estas dos cuestiones. Este proyecto, además, prevé sumar un plus anual por escolaridad para equiparan en relación a la Ayuda Escolar Anual recibida por los trabajadores formales. Un primer paso positivo sería discutir este proyecto en el próximo período parlamentario.

Finalmente, sería necesario revisar y flexibilizar el requerimiento de contar con la residencia legal en la Argentina (de por lo menos tres años previo a la solicitud), y acompañarlo por una política de documentación al inmigrante. Gran parte de los sectores más vulnerables de la Argentina son inmigrantes que están construyendo su futuro y el de sus hijos en el país. Es fundamental que estos sectores también puedan ser cubiertos por el beneficio de la AUH. Para ello, es necesario facilitar la obtención de las residencias legales y establecer algún tipo de mecanismo para evaluar la residencia informal en el país.

---

<sup>23</sup> Hasta el 1º de diciembre de 2010 también se excluían del beneficio de las AAFP a los trabajadores temporarios, hecho que fue saldado mediante un anuncio presidencial.

<sup>24</sup> En lo que se refiere a la permisión de la acreditación de los controles de cumplimiento de los requisitos educativos a los establecimientos educativos, ya sean de gestión pública o privada, también existen otros dos Proyectos de Ley presentados por diputados del Peronismo Federal.

### **Recomendación 3. Permitir la complementariedad entre la Asignación Universal por Hijo y otras prestaciones, según problemática**

En lo que se refiere a la segunda dimensión que se ha tratado, la **coordinación**, se han observado importantes avances, pero también quedan asuntos pendientes. Para asegurar una oferta integral en todos los hogares es fundamental evaluar mejor la complementariedad y compatibilidad entre los programas actuales, pertenecientes al denominado “primer anillo”. Esto debería evaluarse, en primer lugar, en términos de la coordinación para **garantizar un ingreso** en cada hogar.

En este aspecto, surge con énfasis el rol de la AUH y su incompatibilidad con otros programas de transferencia de ingresos, lo cual ha producido una “migración” de los otros programas hacia la Asignación. Esto ha resultado en un vaciamiento de otros programas de transferencias de ingreso, tanto de otros sectores del gobierno central (como por ejemplo, las becas educativas o el SCyE), como de otros niveles de gobierno (como programas provinciales de empleo). La concentración de las transferencias en el contexto de la AUH abre, por un lado, serios cuestionamientos a la incompatibilidad de este PTC con otros programas que transfieren ingresos. En este sentido, sería propicio revisar las razones detrás del establecimiento de la incompatibilidad, y cuestionarse en qué medida son éstas aplicables si las transferencias buscan atender problemáticas diferenciadas.

De hecho, ya existen algunos Proyectos de Ley para eliminar la incompatibilidad de la AUH con otras prestaciones, como por ejemplo el presentado por los diputados del peronismo salteño y jujeño (Torfe, Vilariño y Martiarena) que plantea la compatibilidad de la AUH con otras prestaciones para los titulares con hijos o personas discapacitadas a cargo.

Por otro lado, en la medida en que se mantenga la incompatibilidad con otros programas, surge la posibilidad de destinar el presupuesto anteriormente utilizado por los otros programas a acciones dirigidas a solucionar problemáticas puntuales de cada sector o nivel de gobierno (más aún sin la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011). Así, se presentan oportunidades para debatir las articulaciones entre sectores y entre niveles de gobierno, así como repensar sus prioridades.

### **Recomendación 4. Promover iniciativas tendientes a garantizar la calidad de los servicios sociales (y su equidad entre regiones) que son requeridos para la recepción de la AUH**

También refiriéndonos a la **coordinación**, con el objetivo de fortalecer el desarrollo del **capital humano**, es necesario recalcar que la AUH ha avanzado mucho, en dos sentidos. Por un lado, el hecho de que solamente el 20% de la transferencia esté condicionada implica un reconocimiento por parte del Gobierno de la corresponsabilidad entre el Estado y las familias para el cumplimiento de las condicionalidades<sup>25</sup>. Por otro lado, las articulaciones implementadas con los otros sectores sociales (especialmente con Salud) han tendido a superar los problemas de articulación anteriormente presentes en los otros PTC.

---

<sup>25</sup> El término corresponsabilidad hace referencia al doble compromiso del Estado y la familia: mientras que el primero asume el deber de realizar la transferencia y brindar los servicios adecuados, la segunda se compromete a utilizar estos últimos (Cohen y Franco, 2006).

Sin embargo, un aspecto central para que realmente se produzca un mayor desarrollo del capital humano es garantizar la calidad de los servicios sociales que son establecidos como condicionalidades y superar, a su vez, las inequidades regionales existentes en su provisión. Para ello, es necesario promover iniciativas que tiendan a asegurar la calidad de los servicios básicos de salud y educación.

### **Recomendación 5. Promover mayor coordinación entre la Asignación Universal por Hijo y las políticas activas de empleo**

El avance en la articulación entre los componentes contributivos y no contributivos del sistema de protección social que ha representado la AUH coloca también sobre la mesa implicancias que puede conllevar la AUH en su incidencia sobre el **mercado laboral**.

En este sentido, es necesario recordar que la Asignación ha eliminado los requisitos en contraprestaciones laborales que estaban presentes en PTC anteriores. Aunque en la actualidad, probablemente no sea razonables incluirlas (Gasparini y Cruces, 2010) resulta fundamental analizar posibles coordinaciones que sean conducentes a la integralidad de la oferta programática, a partir del establecimiento de rutas críticas entre la Asignación y las políticas activas de empleo.

### **Recomendación 6. Fomentar estudios acerca de la incidencia de la AUH sobre la oferta laboral**

También en lo referido a los efectos de la AUH sobre el **mercado laboral** surge la necesidad de promover más estudios y debates acerca de los efectos de la AUH sobre la oferta laboral. Esto implica analizar la incidencia en que puede llegar a tener la percepción del beneficio de la Asignación sobre los incentivos para la incorporación en el mercado laboral registrado. Aunque la evidencia acerca del impacto de las transferencias monetarias condicionadas sobre la formalidad laboral en América Latina muestra que no existen desincentivos, dado que el monto de la AUH es mayor al de los otros programas de la región, esto podría cambiar. Sobre este aspecto se requiere mayor evidencia para informar la toma de decisiones. No obstante los resultados de dichas investigaciones, sería positivo promover una mejor y mayor articulación de la AUH con las políticas de formalización de la oferta laboral.

## 5. Reflexiones finales

La AUH implicó un cambio de paradigma en la concepción de los programas de transferencias condicionadas en la Argentina. Esto se debe a que fue concebida con la intención de universalizar los beneficios de las Asignaciones Familiares que antes solamente estaban disponibles para los trabajadores formales. En este sentido, es el primer PTC argentino que parte de un designio de lograr una mayor articulación entre los componentes contributivos y no contributivos en el acceso a la protección social. De más está señalar que la AUH solamente representa un primer paso en esta dirección y que aún falta considerar diversos aspectos relevantes para mejorar esta articulación contributivo-no contributivo.

La Asignación Universal por Hijo constituye la política más relevante de protección social de la Argentina democrática debido a su alcance e impacto. Esta medida ha logrado una incidencia inédita sobre los niveles de indigencia, pobreza y desigualdad de nuestro país.

Sin embargo, quedan asignaturas pendientes para realmente transitar el camino hacia un sistema de protección social integral. Algunas de las medidas que puedan facilitar y potenciar este desarrollo se sintetizan en las seis recomendaciones presentadas.

Estas medidas deben ser debatidas y consensuadas públicamente. Para ello, se requiere una amplia participación de los diversos sectores políticos y sociales en este debate público, que debe darse para perfeccionar lo que ha sido reconocido probablemente como la mejor política social de la última década. En este sentido, el Congreso de la Nación puede tener un rol clave, especialmente en un año electoral.

Solamente con el más activo involucramiento de los actores con responsabilidades técnicas y políticas en la creación de consensos estratégicos de largo plazo será posible avanzar, a partir de la Asignación Universal, en la construcción de un Sistema de Protección Social integral como el que la sociedad argentina requiere y merece.

## Anexo. Sistematización de los programas de transferencias condicionadas (PTC), Argentina (2002-2010)

Programa	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)	Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS)	Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)
<b>Inserción institucional</b>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)
<b>Objetivo</b>	Propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas en el presente y propiciar la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.	Promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social y contribuir a mejorar sus condiciones de vida, a través de la inclusión social, la promoción de la igualdad de oportunidades y la articulación entre estado nacional, provincial, municipios y organizaciones de la sociedad civil.	Brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales, su formación profesional y en su inserción en empleos de calidad.	Atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 para los trabajadores formales.
<b>Modalidad de intervención</b>	Descentralización en la normativa, pero con fuerte peso del MTEySS en la práctica. <b>Actores involucrados:</b> MTEySS, Consejos Consultivos Locales, Consejos Municipales o Comunales, Ejecutores, CONAyEC, GECAL, Oficinas de Empleo.	Descentralización. <b>Actores involucrados:</b> MDS, Equipos técnicos provinciales, Centros de Atención Local, Centros Integradores Comunitarios.	Descentralización en la normativa, pero con fuerte peso del MTEySS en la práctica. <b>Actores involucrados:</b> MTEySS, GECAL, Oficinas de Empleo Municipales, Ministerios de Educación Provinciales.	Centralización. <b>Actores involucrados:</b> ANSeS y sus delegaciones locales (UDAI y Oficinas). Indirectamente, se requiere la colaboración de los efectores locales de Salud y Educación.
<b>Condicionalidades</b>	<b>Salud:</b> Los hijos de los titulares deben cumplir con el calendario de vacunación obligatorio. <b>Educación:</b> Los hijos de los titulares que se encuentren en edad escolar deben ser alumnos regulares.	<b>Salud:</b> Los hijos de los titulares deben cumplir con el calendario de vacunación obligatorio. Las mujeres embarazadas, con los controles médicos. <b>Educación:</b> Los hijos de los titulares que se encuentren en edad escolar deben ser alumnos regulares hasta la culminación del secundario o del polimodal.	No son exigidas.	<b>Salud:</b> Cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación. Hasta los 4 años de edad inclusive, debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. <b>Educación:</b> Desde los 5 años y hasta los 18 años, debe acreditarse la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

Programa	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)	Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS)	Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)
<b>Contraprestaciones</b>	Dedicación horaria de entre 4 y 6 horas diarias. Tipos: actividades comunitarias, productivas o de capacitación (terminalidad educativa o formación profesional).	No son exigidas.	Dedicación de entre 4 y 6 horas diarias. Tipos: certificación de competencias en oficios, certificación de estudios formales, formación profesional, prácticas profesionales e inserción laboral, entre otras.	No son exigidas.
<b>Población Meta</b>	<b>Requisitos:</b> Jefas y jefes de hogar desocupados. Cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: Hogares donde habiten hijos de hasta 18 años de edad, discapacitados o hallarse en estado de gravidez la cónyuge o la beneficiaria. Con el Decreto 565 se amplía la cobertura incluyendo a los: desocupados jóvenes, mayores de 18 años, sin hijos y a los mayores de 60 años desempleados y sin prestación previsional.	<b>Requisitos:</b> Beneficiario/a del PJJHD, mujer, con dos o más niños a cargo, con nivel educativo menor al secundario completo. Hogares con personas discapacitadas (de cualquier edad) o mujer embarazada en situación de vulnerabilidad.	<b>Requisitos:</b> En una primera instancia, a titulares del PJJHD con mayores condiciones de empleabilidad.	<b>Requisitos:</b> El niño/a, adolescente y/o persona discapacitada debe pertenecer a un grupo familiar a cargo de desocupados, trabajadores que se desempeñen en la economía informal, que sean monotributistas sociales o trabajadores del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. Y debe residir en la Argentina, ser argentino/a o tener residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud.
<b>Prestaciones</b>	<b>Ingreso no remunerativo:</b> \$150. <b>Formación de Capital Humano:</b> contraprestaciones	<b>Ingreso no remunerativo:</b> \$ 155. Se suman \$30 por cada hijo, hasta el máximo de \$305. <b>Formación de Capital Humano:</b> Beca de \$50 mensuales para facilitar el término educativo y de la formación profesional y/o laboral. También la posibilidad de participar de los talleres del Componente II.	<b>Ingreso no remunerativo:</b> \$ 225 durante los primeros 18 meses, luego \$200 por los 6 meses siguientes. <b>Formación de Capital Humano:</b> componentes de inserción laboral.	<b>Ingreso no remunerativo:</b> \$220 por cada hijo/a, de los cuales se recibe el 80% mensualmente y el 20% restante es depositado en una cuenta de ahorro y está condicionado a la certificación de las condicionalidades.

Programa	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)	Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS)	Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)
<b>Compatibilidad con otros programas</b>	<b>Incompatible.</b> Se excluye a quienes estén incluidos en otros planes sociales o que reciban prestaciones de cualquier naturaleza. Con la Resolución 312 del MTEySS se limita la incompatibilidad del Plan con los titulares de cualquier otro Programa de Empleo (y no cualquier programa social).	<b>Compatible.</b> Es compatible con otros ingresos en el hogar (pensiones no contributivas, becas, ayudas alimentarias y monotributistas sociales), siempre y cuando, sumados no superen el salario mínimo, vital y móvil. Pero es incompatible con la recepción de pensiones gratificables o el hecho de ser empleado público.	<b>Incompatible.</b> La percepción de los beneficios del Seguro de Capacitación y Empleo es incompatible, de acuerdo al Decreto, con la percepción de la ayuda económica prevista en el PJJHD, en otros programas nacionales, provinciales o municipales sociales, de empleo o de capacitación laboral; de las prestaciones por desempleo, prestaciones previsionales o pensiones no contributivas.	<b>Incompatible.</b> Están excluidos de la percepción del beneficio de la AUH, además de los trabajadores formales en relación de dependencia, los trabajadores que se encuentran en el mercado informal percibiendo más de \$1.500 y los trabajadores autónomos, quienes perciben el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la C. A. de Bs. As.
<b>Normativa</b>	<b>Decretos:</b> 165/02; 565/02; 39/03; 144/03; 1353/03; 696/04; 1506/04. <b>Resoluciones del MTEySS:</b> 312/02; 421/02; 447/02; 458/02; 69/03; 553/02; 629/02; 792/02; 56/03; 200/03; 406/03; 633/04; 808/04. <b>Resoluciones del MDS:</b> 336/03.	<b>Decreto:</b> 1506/04. <b>Resoluciones del MDS:</b> 825/05, 53/06; 648/06; 693/07; 287/09.	<b>Decretos:</b> 1506/04; 336/06. <b>Resoluciones del MTEySS:</b> 176/05.	<b>Decretos:</b> 1602/09 <b>Ley:</b> 24.714 <b>Resoluciones de ANSeS:</b> 393/09, 137/09 (de la Gerencia de Diseño de Normas y Procedimientos), 132/10.

## Bibliografía

Agis, Emanuel; Carlos, Cañete y Demián, Panigo: *Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, CEIL-PIETTE, Buenos Aires, 2010.

Annan, Kofi: *Informe a la 39ª sesión de la Comisión de Desarrollo Social*, ONU, Nueva York, febrero de 2001.

Beccaria, Luis: Presentación en los *Diálogos de Protección Social*, Fundación Tzedaká, CIPPEC y Universidad de San Andrés, septiembre de 2010.

Bertranou, Fabio (coord.): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*, Oficina de la OIT en Argentina, 2010.

Bertranou, Fabio y Vezza, Evelyn: *Iniciativa del piso de protección social: Piso de Protección Social en Argentina*, ONU, julio 2010.

Campos, Luis; Faur, Eleonor y Pautassi, Laura: "Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial", *Colección investigación y análisis N° 4*, CELS, 2007.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (eds.): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México DF, 2006.

Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo: "Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura", *Documento de Trabajo Nro. 77*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata, noviembre, 2008.

Dotel, Olaya y Gómez, Fabricio: *Protección Social: Seguridad Social y Asistencia Social*, PNUD, 2008.

Esping Andersen, Gosta: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.

Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (eds.): *Conditional Cash Transfers*, World Bank, Washington, D.C., 2009.

Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo: "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas", *Documento de Trabajo Nro. 12*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Maestría en Economía, Universidad Nacional de la Planta, julio 2010.

Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen: "Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Banco Mundial, febrero de 2000.

Marchionni, Mariana y Conconi, Adriana: "¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingreso", *Documento de Trabajo Nro. 76*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Maestría en Economía, Universidad Nacional de la Planta, 2008.

Rameri, Ana; Haimovich, Agustina y Straschnoy, Mora: *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, Proyecto Sur, junio 2010.

Repetto, Fabián; Dborkin, Daniela y Díaz Langou, Gala: *Informe Final: Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: un análisis de sus retos de coordinación*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2009.

Repetto, Fabián: “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, *Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado*, mimeo, Buenos Aires, 2009.

Repetto, Fabián: *Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social... o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales*, mimeo, Ciudad de Guatemala, 2005.

Roca, Emilia: Presentación “Los retos y las oportunidades en la Seguridad Social en Argentina”, en *Diálogos de Protección Social*, 14 de mayo de 2010.

Tokman, Victor: *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*, CEPAL, Santiago de Chile, abril 2006.

## **Sitios web**

ANSeS, Blog del Director: <http://www.anses.gov.ar/blogdeldirector/>, consultado el 09/11/2010.

## **Normativa**

Decreto 1353/03 Emergencia Ocupacional Nacional

Decreto 144/03 Convenios de préstamo (BIRF: “Segundo proyecto de Protección Social”)

Decreto 1506/04 Emergencia Ocupacional Nacional (prórroga)

Decreto 1602/09 Asignaciones Familiares

Decreto 165/02 Creación del Programa Jefes de Hogar

Decreto 336/06 Seguro de Capacitación y Empleo

Decreto 39/03 Emergencia Ocupacional Nacional (prórroga)

Decreto 565/02 Programa Jefes de Hogar

Decreto 696/04 Programa Jefes de Hogar (Utilización tarjetas magnéticas - pago del beneficio)

Ley 24.714 Asignaciones Familiares

Proyecto de ley, “Asignación Universal por Hijo - Asignaciones Familiares - Ley 24.714 - Modificación del artículo 14ter, inciso e y del artículo 9 del Decreto 1602/09 sobre prestaciones”, Expediente N° 2613-D-2010. Publicado en Trámite Parlamentario N° 043, 28/04/2010.

Proyecto de ley, “Asignación Universal por Hijo - Modificaciones del Artículo 9 sobre incompatibilidad del beneficio con prestaciones provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Expediente N° 5936-D-2010. Publicado en Trámite Parlamentario N° 113, 17/08/2010.

Proyecto de ley, “Asignación Universal por Hijo. Modificación del artículo 6 del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, sobre requisitos para acceder al beneficio”, Expediente N° 2549-D-2010. Publicado en Trámite Parlamentario N° 042, 27/04/2010.

Proyecto de ley, “Régimen de Asignación Universal por Hijo y/o Hijo Discapacitado. Derogación del Decreto 1602/09”, Expediente 3626-D-2010. Publicado en Trámite Parlamentario N° 064, 28/05/2010.

Resolución de ANSES 132/2010 Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (Formalidades y plazos)

Resolución de ANSES 393/09

Resolución de la Gerencia de Diseño de Normas y Procedimientos de ANSES 137/09

Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 287/09 Actualización de la prestación del programa Familias por la Inclusión Social.

Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 53/06 Asignaciones Familiares (empleador-incorporación)

Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 648/06 Actualización de la prestación del programa Familias por la Inclusión Social.

Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 693/07 Actualización de la prestación del programa Familias por la Inclusión Social.

Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 825/05 Creación del Programa Familias por la Inclusión Social

Resolución del MTEySS 176/05 Asignaciones Familiares (empleadores-incorporación)

Resolución del MTEySS 200/03 Programa Jefes de Hogar (Ref.: Resolución nro. 56/2003 - Modificación)

Resolución del MTEySS 312/02 Programa Jefes de Hogar (Reglamentación)

Resolución del MTEySS 336/06 Asignaciones Familiares (empleador - incorporación)

Resolución del MTEySS 406/03 Programa Jefes de Hogar (Beneficiarios - Trabajadores relación dependencia)

Resolución del MTEySS 421/02 Programa Jefes de Hogar (Responsabilidades y cargas de los beneficiarios)

Resolución del MTEySS 447/02 Programa Jefes de Hogar (Res. 312/02 - Modificación)

Resolución del MTEySS 458/02 Programa Jefes de Hogar (Res. 312/02 - Modificación)

Resolución del MTEySS 553/02 Programa Jefes de Hogar (Beneficiario - datos constitutivos)

Resolución del MTEySS 56/03 Programas Jefes de Hogar (Sustitución de titularidad de beneficio)

Resolución del MTEySS 629/02 Programa Jefes de Hogar (Bajas a beneficiarios)

Resolución del MTEySS 633/04 Programa Jefes de Hogar (Cobro de beneficio - Sustitución titularidad)

Resolución del MTEySS 69/03 Programa Jefes de Hogar (Res. 312/02 - Modificación)

Resolución del MTEySS 792/02 Programa Jefes de Hogar (Ayudas económicas - falta de pago)

Resolución del MTEySS 808/04 Programa Jefe de Hogar (Res. 312/02 y 629/02 - Modificaciones)

## Acerca de los autores

**Fabián Repetto:** director del Programa de Protección Social. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Magíster en Gobiernos y Asuntos Públicos en FLACSO, sede México. Magíster en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política, UBA. En la gestión pública, ocupó el cargo de subcoordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Fue secretario académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, así como secretario de posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Fue profesor de posgrado en diversas universidades de América Latina y director de SOCIALIS. Revista Latinoamericana de Política Social. Ha publicado más de 40 artículos en revistas y libros especializados, además de ser autor del libro *Gestión pública y desarrollo social* en los noventa y editor de varios libros. Ha sido también consultor de organismos multilaterales, como UNICEF, UNESCO y CEPAL. Se desempeñó como coordinador residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala (2003-2005). Entre 2005 y abril 2008 ha sido profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington DC.

**Gala Díaz Langou:** coordinadora del Programa de Protección Social. Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Candidata a magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University. Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

**Si desea citar este documento:** Repetto, Fabián y Díaz Langou, Gala: “El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral”, *Documento de Trabajo N°55*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

*La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

## Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



