

Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación

• Fabián Repetto • Gala Díaz Langou •

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 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, algunas 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, 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. Sólo 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 de los últimos años. Su implementación ha significado un paso de suma importancia a la hora de avanzar en un piso de protección social en el país. La AUH garantizó un ingreso mínimo en cerca de dos millones de hogares¹, implicando así una importante reducción en los índices de pobreza, indigencia y desigualdad de ingresos en el país².

Más allá de su impacto en la situación social de los sectores más vulnerables, la AUH también implicó la unificación -parcial- de los programas de transferencias condicionadas (PTC) más relevantes que se implementaban en el país. De este modo, se constituye como un posible pilar para 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 los cambios que ha traído aparejada la implementación de la AUH en la consecución de un sistema de protección social, y se proponen recomenda-

ciones para avanzar en este sentido, con pasos más firmes y estratégicos.

El trayecto hacia un SPS puede ser analizado de acuerdo con varias dimensiones. Este documento se centra esencialmente en los cambios que produjo la AUH en términos de rediseño de la arquitectura institucional de la protección social argentina. Se examinará 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.

Por un lado, la **cobertura** es sin duda un aspecto central en todo SPS dado que determina, en última instancia (y en consonancia con la calidad de las intervenciones) el impacto final sobre los problemas sociales que se buscan atender.

Por el otro lado, la **coordinación** (tanto vertical como horizontal³) 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 pro-integralidad se refiere a un proceso que deriva en: a) la 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 detec-

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

²Según las simulaciones de Gasparini y Cruces (2010), 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”.

³La 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).

tar 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.

Se analizaron estas dos dimensiones comparando la situación actual con el escenario previo en el cual se implementaban tres programas de transferencias condicionadas.

Los cambios que produjo la creación de la Asignación Universal

Las transferencias condicionadas en la 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 Social (PFIS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)⁴.

Estos 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.

La implementación de la AUH implicó varios cambios previos referidos a las dos dimensiones analizadas (cobertura y coordinación) respecto de este escenario. Gran parte de estos cambios se generaron a partir

⁴A este listado se le podría agregar el Programa de Empleo Comunitario (PEC) y el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Se los excluyó del análisis debido a que su diseño se aleja del esquema de los PTC (más que los tres programas incluidos).

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 vigente independientemente de la Asignación. Sin embargo, gran parte del padrón de titulares del Seguro ha migrado a la AUH⁵, por lo que se considera que en la práctica, la unificación ha sido casi total.

Como 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 con un manual de operaciones 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

⁵En julio de 2010, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) contaba solamente con 32.847 titulares.

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 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 y en el PFIS: cumplir con el calendario de vacunación obligatorio y con los controles sanitarios, y acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos⁶. 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 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 implicó cambios en las dos variables que se analizaron: la cobertura y la coordinación. Esto será tratado en los siguientes apartados.

Ampliación de la cobertura

Como se mencionó en la introducción, se analizó la cobertura tanto en lo que se refiere a su suficiencia como en cuanto al universo cubierto.

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. A pesar de haber sido criticada por sectores de centro-derecha por la “generosidad” de su prestación, la AUH no ha representado avances si se considera la inflación, por ejemplo, en el costo de la canasta básica de alimentos (CBA) y de la canasta básica total (CBT), tal como se detalla a continuación.

La prestación actual de la AUH es de \$220 por menor a cargo hasta un máximo de 5 niños/as o adolescentes. Si se toma la prestación promedio brindada por grupo familiar que, según ANSES, es de \$266, ésta representa un 79% de la CBA y un 42% de la CBT. Estos porcentajes decrecen a 63% y 34% respectivamente si se considera el 80% del monto de la prestación que es efectivamente

Cuadro 1. Prestaciones monetarias no remunerativas de la AUH comparada con los tres PTC

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%

Nota: La prestación promedio para los tres PTC fue calculada según la cantidad de titulares por programa en octubre de 2009.

Fuente: Elaboración de CIPPEC 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, 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, consultado en octubre de 2010.

⁶Como se mencionó anteriormente, en el caso del PJJHD se exigía aparte el cumplimiento de contraprestaciones laborales.

brindado a los titulares en forma mensual (el 20% restante es depositado y puesto a disposición anualmente, con el control de las condicionalidades). Si se considera el monto total promedio, tal como se puede observar en el **Cuadro 1**, estos porcentajes sólo significan un aumento menor respecto del promedio de las prestaciones brindadas por los tres PTC previos.

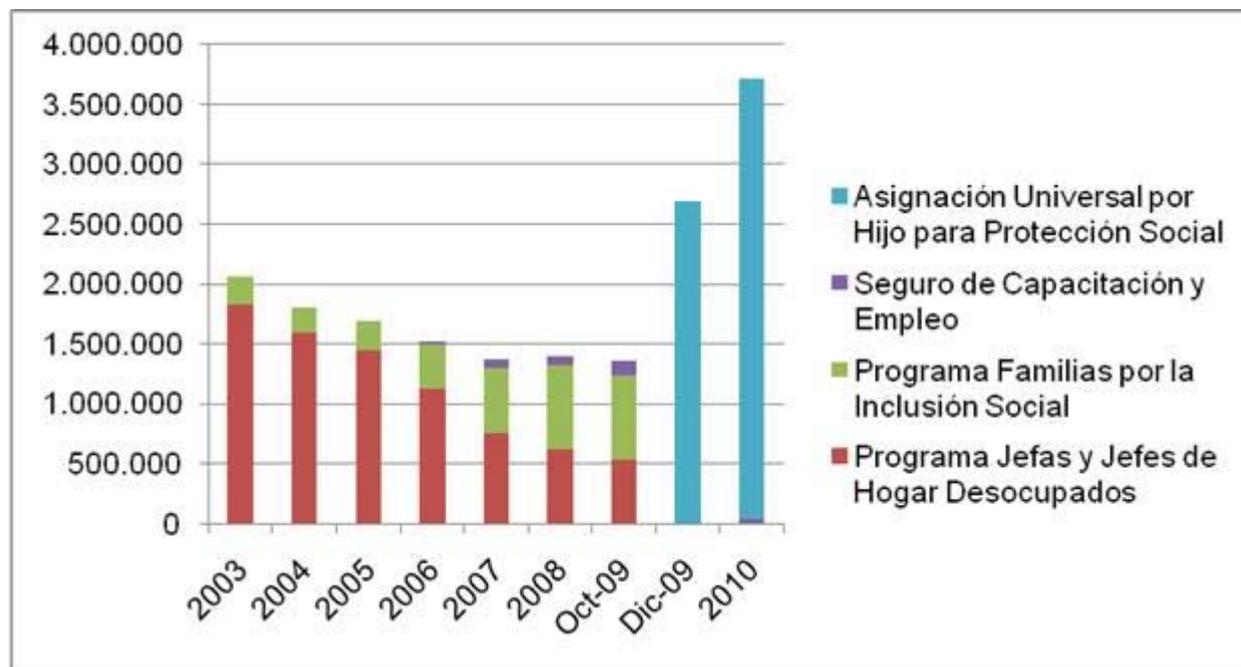
Este cálculo no tiene como objetivo cuestionar la suficiencia de las prestaciones, sino establecer un parámetro que permita la comparación. Por supuesto, tanto las prestaciones de los tres PTC como de la AUH llegan a hogares constituidos, por definición, por más de un adulto equivalente, por lo que se enfatiza que solamente se mencionan estos porcentajes como parámetros.

Afirmar que no hay un avance en términos de cobertura debido a la suficiencia

similar de la AUH con los tres PTC previos presupone que todos los hogares que en la actualidad reciben la Asignación, percibían anteriormente el beneficio de alguno de los tres programas previos. 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, como se observa en el **Gráfico 1** y el **Cuadro 2**. Claramente, este aumento en el alcance responde a la eliminación de las restricciones que existían en los PTC.

Aquí es necesario señalar que, a pesar de su nombre, la AUH no es una iniciativa universal, en la medida en que presenta restricciones en el acceso a sus beneficios⁷. Del universo excluido de los beneficios del Régimen contributivo de las Asignaciones

Gráfico 1. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la AUH



Fuente: Cuadro 2.

Cuadro 2. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la AUH

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

a Todas las cifras son del mes de diciembre de cada año.

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

c Titulares estimados según meta presupuesto 2008 y 2009.

d Titulares según Cuenta de Inversión 2008, Oficina del Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía.

e Titulares según Informe de Monitoreo, Secretaría de Empleo, datos a mayo 2009, y a julio 2010 respectivamente.

f Titulares correspondientes a abril 2010.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Cruces, Epele y Guardia (2008), de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social y de ANSES.

Familiares (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 Asignaciones Familiares (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 fuerza.

En segundo lugar, más allá de la exclusión de los grupos de trabajadores formales mencionados, 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 de gestión privada “de cuota cero” o fuertemente subsidiados⁸.

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 el país. Muchos de ellos, en especial aquellos más vulnerables, no cuentan con los documentos legales requeridos para la AUH. En este sentido, se excluye del acceso al benefi-

⁷A 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).

⁸En 2010 esta restricción no ha sido implementada, dado que las condicionalidades no han sido controladas.

cio 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). Según estos autores, las restricciones en la normativa de la AUH no se traducen en limitaciones prácticas en el acceso al beneficio.

También cabe mencionar que a pesar de que el traspaso de los titulares del PJJHD y del PFIS a la AUH podría implicar el “arrastre” de los errores en los padrones, se abrió 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 habilita la superación de los 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 sigue habiendo aspectos a mejorar en la normativa para que la política sea realmente universal⁹.

Avance en la coordinación pro-integralidad

En lo que se refiere a la segunda dimensión que se analiza, al unificar los PTC exis-

⁹En la sección final del presente documento se presentan algunas recomendaciones acerca de lo que debería ser incluido en la normativa.

tentes, la AUH ha solucionado muchos de los problemas de coordinación preexistentes. Sin embargo, no los ha resuelto 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, incompatibles¹⁰. 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 el problema de la coordinación en las intervenciones estatales en esta materia.

El primer año de implementación de la AUH también ha mostrado algunos avances en la coordinación con otros programas complementarios del “primer anillo”, en especial 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 la ANSES y se centra en el control de las condiciones requeridas para la percepción del 20% de la prestación monetaria de la

¹⁰Es 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 que estos subsidios atendían no son necesariamente las mismas.

AUH. En materia de coordinación inter-sectorial 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 de Educación de la Nación (en conjunto con los Ministerios provinciales) se han 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.

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 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” (Bertranou, 2010). De este modo, 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 sistema de protección social (SPS) integral.

Recomendaciones

La AUH ha tenido una serie de impactos positivos, tanto en términos de cobertura como en lo referido a la coordinación pro-integralidad 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 resulta pertinente sostener para seguir avanzando más en este sentido. Los debates y las recomendaciones aquí presentados no pretenden constituir un listado exhaustivo. Por el contrario, es necesario complementarlos 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 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**.

En concreto, sigue habiendo un tema fundamental sin saldar: ¿con qué criterios debe evaluarse la suficiencia? 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 parámetros 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 que para las AAFP 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 mientras que establece 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)¹¹ 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 por el bloque Nuevo Encuentro Popular y Solidario (diputados Martín Sabatella, Sergio Basteiro, Vilma Ibarra, Jorge Rivas y Carlos Heller), que trata estas dos cuestiones¹². Este proyecto, además, prevé sumar un plus anual por escolaridad para equiparar en relación a la Ayuda Escolar Anual recibida por los traba-

¹¹Hasta 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.

jadores 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.

Recomendación 3. Permitir la complementariedad entre la AUH 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” 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 condicionalidades¹³. Por otro lado, las articulaciones implementadas con los otros

¹³En lo que se refiere al permiso de 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.

sectores sociales (especialmente con Salud) han tendido a superar los problemas de articulación anteriormente presentes en los otros PTC.

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 AUH 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 las 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 razonable 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 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.

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 diseño 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 transitar el camino hacia un sistema de protección social integral. Algunas

¹³El 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).

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.

Sólo 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.

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

Campos, Luis, Eleonor Faur y Laura Pautassi: "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 Rolando Franco (eds.): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México DF, 2006.

Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini: "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 Fabricio Gómez: *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 Guillermo Cruces: "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 Plata, julio 2010.

Holzmann, Robert y Steen Jorgensen: "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 Adriana Conconi: "¿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 Plata, 2008.

Rameri, Ana, Agustina Haimovich y Mora Straschnoy: *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, Daniela Dborkin y Gala Díaz Langou: *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.

Anexo de 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. Magister en Gobiernos y Asuntos Públicos en FLACSO, sede México. Magister 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 en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Candidata a magister 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: "Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°88*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2010.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros 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.

