

# **Análisis de los impactos iniciales de la Asignación Universal por Hijo en sus primeros años de aplicación en Argentina**

*Adrian Muracciole*

*Silvia Ferreyra*

## **Resumen**

El Programa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), creado en el año 2009 por el Gobierno Argentino, es una política social que tiene como objetivo cubrir económicamente a todos los niños menores de 18 años del país, sin cobertura social o cobertura insuficiente para su desarrollo integral. Busca paliar la pobreza y garantizar el acceso a derechos sociales básicos. Esta transferencia de ingresos exige cumplir el calendario de vacunación y la terminalidad educativa de los beneficiarios. El presente trabajo analiza tanto los primeros impactos de la AUH en términos de pobreza, matrícula escolar, salud infantil, empleo e ingresos de los padres, como así también sus límites. Si bien las conclusiones no pueden generalizarse, dado el corto tiempo de su implementación, la intención es presentarlos para generar debates y disparadores para futuras investigaciones.

**Palabras Claves:** Políticas de Transferencia Condicionada, Seguridad Social, Pobreza, Niñez y Adolescencia, Política Social, Distribución del Ingreso

## **Abstract**

The Universal Allowance per Child for Social Protection Program (AUH), created by Argentine Government in 2009, it is a social policy which objective is giving coverage of 0 to 18-year-olds who are children of unemployed and informal workers. This Program

wants to combat poverty and ensure basic social rights and it has as require that beneficiaries have complete the vaccinations on Schedule and completion of studies.

This research analyzes the first impacts of the program in related areas such as poverty, school enrolment, child health, parents' employment and income and it limits. Although conclusions cannot be generalized because of the short time of the period following implementation, this study aims to generate debates to future researches.

**Key Words:** Conditional Transfer Policy, Social Security, Poverty, Children and Adolescents, Social Policy, Income Distribution.

## **Introducción**

Las políticas de transferencia condicionadas (TAC) son un grupo de políticas sociales tendientes a reducir la pobreza, la indigencia, y los problemas sociales derivados de ella. Nacieron a partir del Estado de Bienestar, y en América Latina fueron dejadas de lado luego de la irrupción del neoliberalismo, realizado mediante dictaduras militares a partir de los años 70, y con profundas consecuencias sobre la capacidad productiva de los países, como así también sobre las cuentas externas, produciendo una profunda fragilidad internacional.

A partir de los 90, la crisis generalizada producida en los países latinoamericanos llevó a un nuevo florecer de este tipo de políticas, aunque condicionadas tanto por la financiación (proveniente de organismos internacionales de créditos), como por la lógica de cobertura focalizada, o selectividad no concebida como instrumento para la universalización de la ciudadanía, y por una concepción de eficiencia netamente economicista, que frágilmente lograron su cometido de mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios.

Desde principios de siglo XXI<sup>1</sup> se dieron experiencias contra-hegemónicas en los países latinoamericanos, con gobiernos de corte populistas y progresistas que desarrollaron políticas anticíclicas, en contraste con la hegemonía neoliberal reinante hasta ese momento.

En ese marco, y adentrándonos ya en nuestro análisis en lo referido a programas sociales destinado a reducir la pobreza, es que a partir del año 2009, se puso en marcha en Argentina el Programa de La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, en adelante AUH o Asignación Universal por Hijo, cuyo propósito fue cubrir económicamente a todos los niños menores de 18 años del país, que hasta dicho momento no estaban cubiertos, o cuya cobertura se consideraba insuficiente para su pleno desarrollo.

Los argumentos esgrimidos a favor y en contra de estas políticas se basan en si la mejor forma de reducir la pobreza es a partir de la utilización de recursos públicos mediante las TAC, o si es mejor utilizarlos en inversión pública, pues es el crecimiento económico la mejor forma de reducir la pobreza.

El Objetivo de este trabajo es analizar si la Asignación Universal por Hijo logra reducir o no la pobreza y cuáles son los límites de esta política en ese sentido. Además, se realizará un análisis crítico de su aplicación, y a partir de allí, presentar a modo de disparadores, propuestas que se consideran relevante para futuras investigaciones.

## **LA ASIGNACION UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA**

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, es un programa de Transferencias de Ingresos Condicionada aplicado en la Argentina a partir de noviembre de 2009, mediante el decreto presidencial N° 1602/09.

“Consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años de edad que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado”.<sup>2</sup> Esta prestación está destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Hasta diciembre de 2011 (ANSES, 2012) cubría al 28,4% de la población en edad de recibirla (0 a 18 años). A la fecha, los números no deberían variar significativamente de los 3.283.656 beneficiarios (abril de 2013), basándose que en el primer trimestre de 2010 los beneficiarios ya alcanzaban esa cifra (Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, 2010), por lo cual el grupo de beneficiarios parece ser estable en números.

Estos números significan una leve disminución de los beneficiarios en relación las cantidades de los años anteriores. Esto contrarresta los recurrentes discursos prejuiciosos y estigmatizadores que instalan ciertos sectores conservadores en la opinión pública, hacia los sectores socialmente vulnerables en cuanto a que estos aumentan los niveles de embarazo adolescente para acceder a un mayor ingreso de la AUH.

Como último dato referido a la AUH, al momento de la presentación de dicho trabajo, la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, pronunció un incremento del 40 por ciento en la Asignación Universal por Hijo, como así también incrementos para asignaciones familiares de trabajadores registrados. El monto pasará a ser de 644 pesos a partir de junio del corriente año. Esta mejora representa un beneficio para 3.414.759 niñas y niños, 82.531 mujeres embarazadas y un total de 1.887.920 familias.

Actualmente la AUH otorga \$644 por hijo/a (beneficiario), lo cual supone una erogación anual de más de 26.389 millones de pesos, que representa un 0,81% del PIB, un 2,4% de los recursos tributarios totales, y un 9,2% de los ingresos por Seguridad Social. Es fundamental señalar aquí el valor de la estatización del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones, gracias a la cual se pudo contar con una importante fuente de financiamiento, producto del aporte de los trabajadores formales, para inversiones sociales y productivas.

### **LA ASIGNACION EN NUMEROS, ESTADÍSTICAS RELEVANTES PARA SU ANALISIS**

Si bien la AUH tiene su impacto principal sobre la situación de pobreza e indigencia de las familias beneficiadas, esta herramienta de políticas públicas genera aportes indirectos en otras áreas de la economía como la reducción del empleo informal, ya que se transforma en un salario de referencia y además podría considerarse un sustituto, muy imperfecto, del empleo como forma de reproducción social.

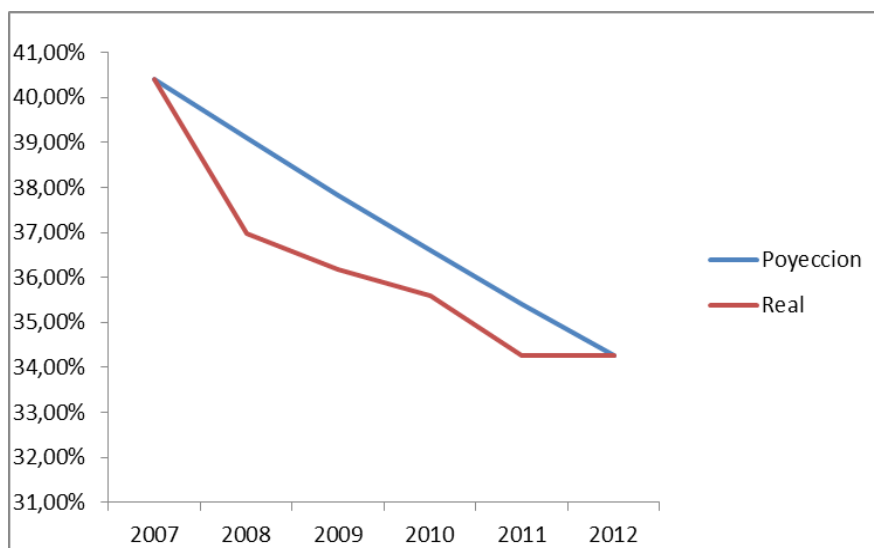
Para analizar esto, observamos cómo se comporta en el mercado de empleo desde 2007 hasta 2013.

**TABLA I: Evolución del Trabajo Informal. Datos reales vs. Datos Estimados**

Trabajo Informal		
Año	Proyección	Real
2007	40,40%	40%
2008	39,09%	36,98%
2009	37,82%	36,18%
2010	36,60%	35,60%
2011	35,41%	34,28%
2012	34,27%	34,27%

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC

**GRAFICO I: Evolución del Trabajo Informal. Datos reales vs. Estimados**



FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC

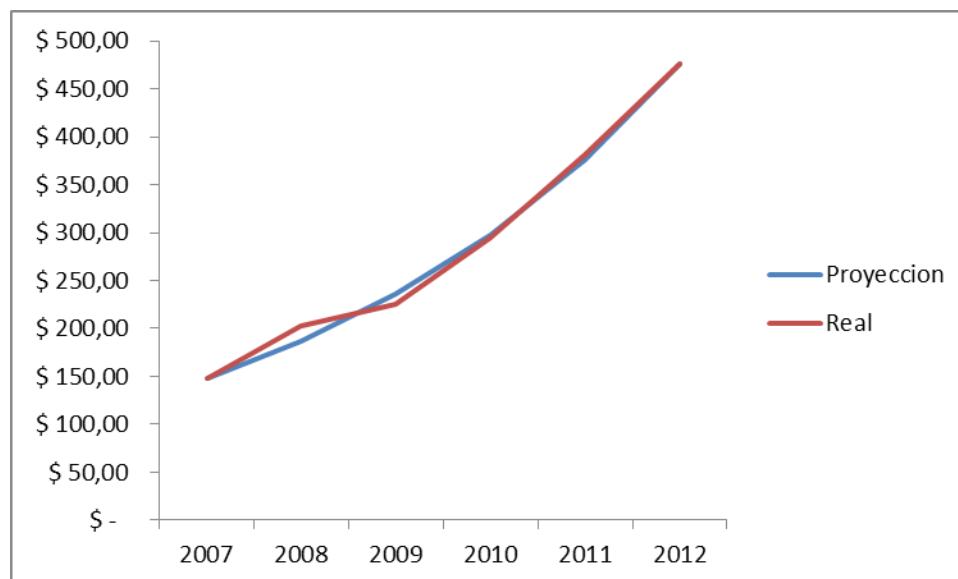
Como se observa, la proyección esta siempre por encima de lo real. Se aprecian dos caídas muy fuertes, una entre el 2007 y 2008, y otra entre 2010 y 2011. Por lo tanto, no se podría sostener que es la AUH la que influya significativamente en la calidad del empleo formal/informal<sup>3</sup>. Por otro lado, si observamos la evolución del ingreso medio individual del decil más pobre de la población, podemos ver qué sucede desde 2007 hasta 2012.

**TABLA II: Evolución del Ingreso medio individual más pobre. Datos reales vs. Estimados**

Ingreso medio individual más pobre		
Año	Proyección	Real
2007	\$ 147,38	\$ 147,38
2008	\$ 186,29	\$ 202,47
2009	\$ 235,47	\$ 225,34
2010	\$ 297,64	\$ 295,01
2011	\$ 376,22	\$ 381,18
2012	\$ 475,54	\$ 475,54

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC

**GRAFICO II: Evolución del Ingreso medio individual más pobre. Datos reales vs. Estimados**



FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC

Aquí se comprueba que el salto del 2007 al 2008 es mayor en lo real que en lo proyectado, diferente a lo que sucede en el 2009. La conclusión a simple vista que se podría obtener es que cuando se calcula la variación anual promedio, el impacto de la asignación influye positivamente en dicha tasa<sup>4</sup>, sobreestimando la proyección de crecimiento, lo que se observa en 2009 y 2010.

En la tabla V, se registra que los ingresos del primer decil (hogares más pobres) se elevan un 26,4% anual por individuo y un 28,96% anual promedio por hogar, lo cual sobrepasa por amplio margen a la inflación declarada según el INDEC (cercana al 10%) y de la misma manera, se sitúa por encima, aunque no tan holgadamente, de las estimaciones más pesimistas de inflación (24%)<sup>5</sup>.

Si se realizan las mismas estimaciones en población de sectores de ingresos medios y altos, se obtiene que para el quinto decil, los incrementos son del 26,25% y 27,21%

respectivamente, mientras que para el decil más rico, los porcentajes son del 22,12% y del 22,40% respectivamente. Estos números muestran como la AUH eleva los indicadores de incremento de ingresos en las poblaciones más vulnerables por encima de otros sectores sociales, ampliando los efectos del crecimiento económico y mejorando además la distribución del ingreso, lo cual se logra en conjunto con otras políticas de redistribución progresiva de ingresos<sup>6</sup>.

Cabe aclarar, que las conclusiones tomadas, carecen de la suficiente cantidad de datos para considerarse científicamente validas, sin embargo son un buen punto de partida para posteriores evaluaciones y análisis.

**TABLA III: Indicadores antes de la AUH**

<b>Indicadores</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<i>Matrícula Escolar</i>	9.475.281	9.673.056	9.789.576
<i>Trabajo Informal*</i>	40,40%	36,98%	36,18%
<i>Ingreso medio individual más pobre</i>	\$ 147,38	\$ 202,47	\$ 225,34
<i>Ingreso medio por hogar más pobre</i>	\$ 343,60	\$ 480,70	\$ 562,18
<i>Mortalidad Infantil</i>	13,30%	12,50%	12,10%
<i>Desnutrición Infantil (cantidad de muertes)</i>	140	138	107

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC y Ministerio de Educación

**TABLA IV: Indicadores desde la AUH**

<b>Indicadores</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<i>Matrícula Escolar</i>	9.870.509	10.452.772	10.927.135
<i>Trabajo Informal*</i>	36%	34%	34%
<i>Ingreso medio individual más pobre</i>	\$ 295,01	\$ 381,18	\$ 475,54
<i>Ingreso medio por hogar más pobre</i>	\$ 716,89	\$ 978,10	\$ 1.225,44
<i>Mortalidad Infantil</i>	11,9%	11,7%	11,1%
<i>Desnutrición Infantil</i>	84	79	

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC y Ministerio de Educación

**TABLA V: Variaciones porcentuales de los indicadores AUH**



<i>Indicadores</i>	<i>VIT<sup>7</sup></i>	<i>VAP<sup>8</sup></i>	<i>VAR 2010-2009</i>	<i>Var 2012-2009<sup>9</sup></i>
<i>Matrícula Escolar</i>	10,32%	2,48%	0,83%	6,77%
<i>Trabajo Informal*</i>	-15,18%	-3,24%	-1,59%	-5,28%
<i>Ingreso medio individual más pobre</i>	222,66%	26,40%	30,92%	111,03%
<i>Ingreso medio por hogar más pobre</i>	256,64%	28,96%	27,52%	117,98%
<i>Mortalidad Infantil</i>	-12,03%	-3,15%	-1,65%	-3,31%
<i>Desnutrición Infantil</i>	-43,57%	-13,33%	-21,50%	-26,17%

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC y Ministerio de Educación

Ya se analizó el trabajo informal, así como la evolución del ingreso medio. En cuanto a la matrícula escolar, entendida como la tasa de escolaridad de niños y niñas en nivel de educativo inicial y medio, se puede observar cómo el incremento 2012-2010 es mucho mayor a la del periodo 2009-2007. El gran salto se observa en el 2011 y 2012.

La AUH compromete a las políticas educativas ya que el decreto establece la asistencia a la escuela para los niños, niñas y jóvenes en edad escolar para el cobro del beneficio. Así se observa entonces que la condición de mantener al niño dentro del sistema escolar como condición para cobrar la asignación, reforzada por la retención del 20% del monto de la asignación que se devuelve cuando se presenta la libreta al final de año, tiene resultados positivos en el crecimiento de la matrícula escolar. Este resultado va en consonancia con algunas experiencias latinoamericanas. Para mayor profundidad, ver los caso de Colombia, Nicaragua, Brasil, etc. (Varela Lomelí, 2008).

Cuando se ven los resultados de casos de defunciones por desnutrición infantil, no se pueden extraer las mismas conclusiones, por lo tanto no se pueden establecer conexiones directas entre la disminución en término de mortalidad infantil y la AUH, aunque esta siga disminuyendo continuamente. Sin embargo, tomar la tasa de mortalidad, sabemos que son

indicadores sociales muy sensibles, porque traslucen varios aspectos socioeconómicos, sanitarios, de infraestructura básica, entre otros pero lo más importante, es que pone de manifiesto el valor de las políticas de inclusión social.

### **Pobreza e Indigencia. Intensidad vs. Incidencia**

Los estudios realizados indican que los Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas son mejores para reducir la “intensidad” de la pobreza más que su “incidencia” (Valencia Lomely, 2008; 484). Sin embargo, son muy efectivos para reducir la indigencia en todos sus sentidos.

La pregunta subyacente sería entonces: ¿Es un problema de montos? ¿Otorgar mayor cantidad de dinero solucionaría el problema de la pobreza? ¿La pobreza tiene una solución dentro del capitalismo? Aquí entran a jugar visiones, ideologías, concepciones, estrategias, que responden de diferentes maneras a las preguntas en cuestión.

Desde la perspectiva del extremo neoliberal, este tipo de políticas sociales desincentivan totalmente el trabajo, y en el largo plazo destruyen este “mercado”, así como las industrias. Por lo tanto, siguiendo esta línea de pensamiento, este tipo de programas no deberían existir ni siquiera para solucionar los problemas de indigencia. En el corto plazo, mientras mayores sean las erogaciones monetarias transferidas, más destructivo sería sobre el mercado de trabajo futuro y, por lo tanto, la población estaría destinada a la pobreza en el largo plazo<sup>10</sup>.

Desde el extremo heterodoxo marxista, el problema de la pobreza proviene desde el seno del sistema capitalista. La pobreza es un componente necesario del sistema, y estas políticas

sociales formarían parte de una distribución secundaria del ingreso que tiene por objetivo paliar la pobreza y la indigencia, mantener viva la fuerza de trabajo, constituyéndose así en un Ejército Industrial de Reserva a merced de la burguesía que no debería internalizar los costos de mantenerla con vida<sup>11</sup>.

Sea cual fuese la mirada desde la cual se analizan las políticas sociales efectuadas desde el estado, la AUH es una política pública de inversión social destinada a sectores vulnerables, y en caso argentino, se puede observar que las conclusiones de Valencia Lomely no son tales, ya que como se observa en la tabla VI, fue la pobreza la que tuvo mayor disminución.

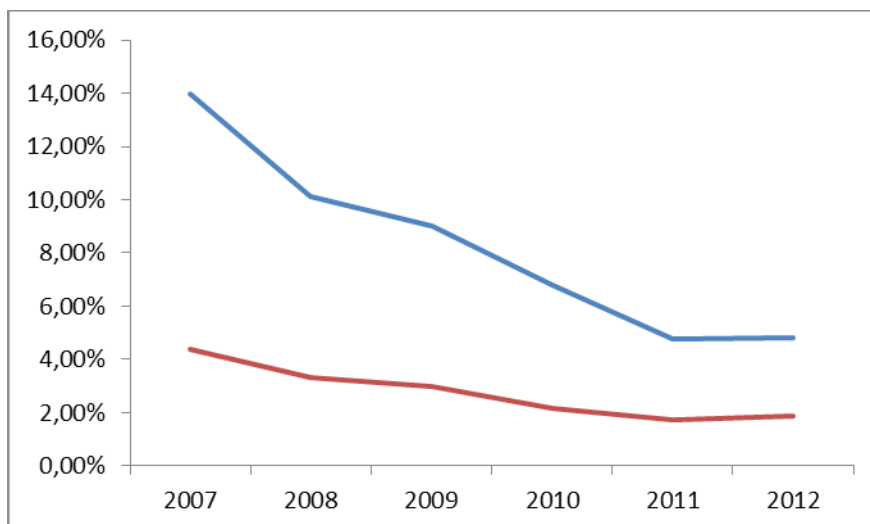
**TABLA VI: POBREZA E INDIGENCIA POR HOGARES**

<b>Indicadores</b>	<b>2007</b>	<b>2012</b>	<b>VIT</b>	<b>VAP</b>
Pobreza	14,00%	<b>4,80%</b>	-65,71%	-19,27%
Indigencia	4,40%	<b>1,85%</b>	-57,95%	-15,91%

FUENTE: Elaboración Propia con datos del INDEC.

Del siguiente grafico, se puede ver cómo la pobreza e indigencia vienen disminuyendo con los años a grandes valores hasta el 2008 donde parece levemente estancarse hasta el 2009, y nuevamente retoma el descenso de los indicadores.

**GRAFICO VI: POBREZA E INDIGENCIA POR HOGARES**



FUENTE: Elaboración Propia con datos del INDEC.

La AUH, parece entonces contribuir a reducir estos indicadores socioeconómicos, en un momento donde pareció encontrarse un límite en la reducción de la pobreza, complementando y profundizando los efectos de otras políticas macroeconómicas tendientes a reducir la población socialmente excluida, así como sus vulnerabilidades. A partir del 2011, se vuelven a estancar los valores, lo cual puede deberse a la crisis del 2012, así como a las propias limitaciones de esta política de disminuir estos indicadores por debajo de estos límites, dada la estructura económica actual.

Al observarse algunos de los resultados preliminares de la AUH, se puede afirmar que el monto percibido por los beneficiarios efectivamente importa toda vez que reduce de manera significativa la indigencia y la intensidad de la pobreza, porque termina impactando en una suba en los ingresos y una mejor distribución.

Aun así, cuando se analiza a una política de transferencia de ingresos, lo anterior no es lo único relevante, ni asegura resultados positivos por sí solos. Entre las cuestiones a tener en

cuenta a la hora de reducir definitivamente la pobreza, deberían ponerse en juego, además de este tipo de políticas, las siguientes consideraciones

1. Las políticas de transferencia de ingresos condicionadas actúan sobre el lado de la demanda de bienes y servicios, por lo que frente a una oferta rígida difícilmente una mayor erogación monetaria solucione el problema general, ya que será incapaz de aumentar el bienestar de la población, mediante aumento de consumo, pues, en términos generales, esta mayor erogación produciría un aumento de precios<sup>12</sup>.
2. El tamaño de las empresas productoras de alimentos y otros bienes básicos, ya que a menor tamaño, mayor relación capital - empleo, generando más puestos de trabajo y dinamizando la economía.
3. La cantidad de beneficiarios impacta directamente sobre lo anterior, ya que el tamaño de shock de demanda depende del monto y de la cantidad. Este shock será importante ya sea por la inflación que generaría (Punto 1), por las potencialidades de generación de empleo (Punto 2) o una combinación de ambas.
4. La concentración de la producción en pocas manos, sobre todo la del sector alimentario es crucial a la hora de obtener mejores resultados a partir de este tipo de políticas. A mayor concentración, mayor será la rentabilidad empresarial, la inflación y menor el impacto de la política.
5. El origen del capital dueño de las empresas productoras es otro factor a tener en cuenta. El efecto secundario de esta política de generar empleo dependerá muchas veces de la voluntad de reinversión contra la voluntad de “fugar capitales”.

6. El carácter focalizado o Universal de la política social influye en su verdadero impacto sobre las condiciones de vulnerabilidad económica de los beneficiarios reales y potenciales.
7. Como se dijo anteriormente, el origen del financiamiento es crucial, pues si la política está atado a organismos internacionales de créditos, se limita la capacidad de establecer concretamente la política así como cambiar las condiciones dadas las coyunturas que puedan presentarse.

Un ejemplo concreto de este caso es el Plan Trabajar, que fue financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. A partir de la aplicación de dicho Plan, se redujo la desocupación pasando del 17,3% en octubre de 1996 al 13,7% en el mismo mes de 1997. En esta reducción tiene mucho que ver el hecho de no considerar como parte de la PEA desocupada a los integrantes del Plan trabajar, o peor aún, como trabajadores<sup>13</sup>. La pobreza, por su parte, si bien tuvo una leve disminución inicial, se mantuvo estancada hasta finales de siglo, para explotar definitivamente hacia finales de 2001, aun con este plan funcionando.

Por último, nos parece importante señalar otro aspecto que emergió ante la coexistencia de los planes sociales durante fines de la década del 90, en la que se estableció una relación clientelar con los beneficiarios por el manejo no discrecional por parte de los punteros políticos por la distribución de mercaderías, bienes, pensiones, etc.

Vale la pena hacer breve mención en este sentido, de la reducción del Clientelismo político que genera esta política, pues al ser una transferencia directa que se hace sobre los niños y niñas menores de edad, cuya contraprestación no implica de los padres o tutores más que la

presentación de libretas de vacunación o certificación de estudios de sus hijos o tutelados, queda menor campo de acción para los denominados punteros políticos. El hecho de no profundizar en esta variable de análisis se debe en primer término a que este artículo no pretende analizar prácticas políticas sin el debido rigor que merecen. Y dado la extensión de este trabajo, no se puede analizar al clientelismo en toda su dimensión<sup>14</sup>.

### **AUH ¿POLÍTICA DE CORTO O LARGO PLAZO?**

Otro punto importante a analizar es la dicotomía “corto plazo” frente a “largo plazo” que existe en cuanto a la visión de los programas y proyectos sociales. Es conocido el planteo de que las políticas cortoplacistas van a contramano de las políticas de largo plazo, como también la conocida frase de Keynes “*En el largo plazo estamos todos muertos*”. Lo cierto es que si no hay potenciales beneficiarios de los logros de largo plazo, difícilmente las políticas de largo plazo sean útiles. Además, las coyunturas exigen acciones concretas de corto plazo de manera permanente, en orden de seguir el trayecto demarcado por las políticas largoplacistas. Por lo tanto consideramos errónea la dicotomía del largo plazo vs. el corto plazo, ya que ambas perspectivas deben ser estrategias complementarias para hacer frente a la reducción de la pobreza, como cualquier otra problemática social.

En el caso de la AUH, beneficia a más de 3.200.000 niños, niñas y jóvenes que de seguir como hasta la fecha, terminaran la escuela primaria y secundaria, elevando su capacidad intelectual, técnica y cívica<sup>15</sup>. No solo trae aparejado un crecimiento del capital humano a escala global en términos de oportunidades laborales o productivas, sino que crea externalidades positivas por tener una población que en términos generales tiene más conocimientos. Es decir, en palabras de Pierre Bourdieu, un incremento del capital cultural

y social del ser humano<sup>16</sup>. Catalogar entonces a la AUH como una política de corto plazo, no es incorrecto, pero si incompleto en el análisis.

De la misma forma que no puede sentenciarse que la AUH es de largo plazo. Si bien en el corto plazo la AUH mejora la situación de aquellos grupos vulnerables en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, reduce la pobreza e indigencia, genera mayores ingresos para las empresas, fomenta el empleo, la oferta y el crecimiento, ergo, la inversión, así como también la posibilidad de construir un horizonte de expectativas a los beneficiarios y sus familias que antes no lo tenían que son resultados de largo plazo. .

## **LA PROTECCIÓN EN LA NIÑEZ EN LA ARGENTINA. UN PEQUEÑO ANÁLISIS GLOBAL**

En nuestro país, a mediados del 2005 se sanciona la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. La misma tiene como “objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte”

En esta medida se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción de los derechos y garantías que la ley expide. Para ello, las políticas públicas deben apuntar no solo al fortalecimiento del rol de las familias en la efectivización de los derechos de la niñez y adolescencia, sino a la responsabilidad de los organismos del Estado de asignar y priorizar los recursos públicos necesarios para garantizarlos.



De allí se obtiene que la seguridad social de los niños, niñas y adolescentes sea primordial para el Estado Argentino.

En este apartado, lo que se busca realizar es hacer una comparación entre los beneficios de menores de 18 años o sin límite de edad cuando se trate de un niño discapacitado, perteneciente de los distintos sectores sociales de la Argentina. Estos pueden diferenciarse en tres grandes grupos: 1) Aquellos cuyos padres están desempleados o perciben un salario menor al mínimo vital y móvil<sup>17</sup>. 2) Aquellos con padres empleados que perciban montos menores al mínimo no imponible del impuesto a las ganancias. 3) Aquellos con padres cuyos ingresos superen el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias.

Para el primer grupo, la protección de la niñez por parte del Estado nacional se garantiza mediante la Asignación Universal por Hijo, además de planes alimentarios existentes en las diferentes provincias. El monto de la asignación es de \$644 por hijo hasta cinco hijos máximo por grupo familiar. Para el caso de 7 hijos existen el Plan Madres de 7 hijos o más.

Para el segundo grupo, aquellos con padres trabajando en relación de dependencia perciben la Asignación por Hijo, que oscilan entre los \$108 y los \$644 según los ingresos de estos trabajadores.

El tercer grupo por su parte integra aquellos cuyos padres pagan el impuesto a las ganancias. Para este caso, si bien el Estado no eroga dinero a ellos, estos pueden ser deducidos del monto de impuesto a las ganancias a pagar, lo cual, en términos funcionales significa una asignación por hijo hacia ellos. El monto deducible es de hasta \$720 mensuales y la edad se extiende hasta los veinticuatro años.

De estas situaciones se desprende que la mayor parte de la población está cubierta por el Estado nacional y provinciales. Hoy los datos oficiales, señalan que el 60 % de los niños, niñas y adolescentes cuentan con cobertura social, ya sea por trabajo registrado (de sus padres) o por la asignación universal por hijo, sin contar aquellos niños hijos de quienes pagan impuestos a las ganancias.

En este sentido se ha avanzado mucho, logrando una cobertura casi universal, hecho casi inédito en la historia nacional. La cuenta pendiente de aquí en adelante es profundizar las inequidades verticales que se dan en el sistema integral de protección a la niñez. Es importante remarcar que esta no constituye una crítica hacia la AUH ni al sistema integral de seguridad social en términos históricos, más sí representa un desafío hacia el futuro, en orden de corregir inequidades todavía existentes, así como mejorar la política social en general.

## **CONCLUSIONES**

Sería un error sostener categóricamente que la implementación de la Asignación Universal por Hijo es la única responsable de las mejoras socioeconómicas acaecidas en el país desde el año 2003 para la población económicamente vulnerable. Ya sea porque no ha transcurrido suficiente tiempo para poder observar sus efectos, por el hecho de los años que tiene esta política, como por el contexto general de la economía argentina, las conclusiones son siempre parciales.

Primero porque no se ha trabajado en esterilizar los efectos de las demás políticas aplicadas en la argentina, para anular sus efectos y así, trabajar solo los impactos de la asignación. Segundo, se observa que las mejoras sociales existen desde antes de la implementación de

la Asignación Universal por Hijo, y, así como se puede visualizar una mejora a partir del 2010, estas se pueden deber a:

1. La consolidación de las políticas anteriores, (especificar por ejemplo el Plan familia)
2. La implementación de la AUH,
3. Una combinación de ambas.

En opinión de los autores del presente trabajo se apoya la numero tres. En este, hemos intentado esquematizar a través de las estadísticas, cuáles son los avances en materia socioeconómica que el país ha tenido a partir de la implementación de la AUH, comparando tres años sin ellas en contraste con tres años con ella. Así hemos observado mejoras significativas en algunos indicadores, como así mismo ausencia de elementos en otros tantos. Podríamos concluir que la AUH ha tenido impacto positivo en términos socioeconómicos.

Por otro lado, el sendero de políticas sociales iniciados a partir del 2003, así como la política económica en términos generales, han mejorado sustancialmente la vida de los argentinos, por lo menos en términos medios. Los indicadores sociales y económicos han mostrado una evolución positiva en todos los casos, y la AUH, ha ayudado a consolidar el proceso.

Es importante acotar que los Programas de Transferencia Condicionada, son acusados como culpables de desincentivar el trabajo asalariado<sup>18</sup>. Pues bien, la realidad argentina muestra que desde la creación de la AUH o Asignación Universal por Hijo, la tasa de empleo ha crecido continuamente por lo menos hasta el 2012, y se ha reducido el empleo informal, lo

cual claramente no puede atribuírsele a este único programa, sino al conjunto de políticas macroeconómicas y específicas del mercado de trabajo.

Por último, lo importante aquí no es solamente el hecho de que toda persona desprotegida por el sistema, obtenga una ayuda económica que le permita sostener estándares mínimos de vida, sino que lo importante también es revisar otros puntos. A saber:

1. Si se paga a partir de créditos internacionales, pues a contrapartida de esta situación se observa un crecimiento de la deuda externa, que como se ha demostrado sobradamente, termina perjudicando por diferentes vías, a los que menos tienen. Además, el hecho de depender de un Programa financiado por organismos internacionales, provoca restricciones presupuestarias, pérdida de soberanía de manejo de herramientas económicas y de política social, además de dependencia externa.
2. El supuesto de que el crecimiento del capital humano mejora indefectiblemente los ingresos futuros de una familia, o individuos, está fuertemente comprometido a las oportunidades laborales futuras que el país en su conjunto sea capaz de generar, y esto depende de las tasas de crecimiento, el nivel de inversión, el tipo de inversión, la composición de los inversores (capital nacional o extranjero) y el tipo de producción, etc. Por lo tanto si bien el capital humano es una condición necesaria, no es suficiente para una mejor retribución futura de los ingresos.
3. Derivado del punto anterior se entiende entonces que la distribución de los ingresos es importante a la hora de entender esta capacidad de generación de empleo futuro. *Ergo*, en todo programa de transferencias de ingresos condicionadas es importante tener en cuenta, la cuantía de la transferencia, las condiciones de acceso y la forma de financiamiento de dicha transferencia.

Otro aspecto que consideramos muy positivo de esta política pública, es su aprobación casi unánime, por lo menos en lo discursivo, del amplio espectro político del país. Ya sea desde el oficialismo como desde la oposición, se están preparando diferentes proyectos de ley de reglamentación de la AUH, lo cual convierte a esta política de gobierno, en una Política de Estado.

Con respecto a la respuesta de si la AUH reduce o no la pobreza, la respuesta es afirmativa. Si la misma es mejor a la Inversión Pública, es una pregunta que requiere una investigación más en profundidad que hoy encuentra el limitante del tiempo transcurrido desde la aplicación de la AUH.

### **Reseñas Bibliográficas**

- ANSES. (2012). La Asignación Universal Por Hijo para Protección Social en Perspectiva. La Política Publica como restauradora de derechos. Buenos Aires Argentina. ANSES. <http://observatorio.anses.gob.ar/documentos-trabajo.php>
- Antia, Florencia, 2010, “Políticas sociales y desarrollo: los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay”, en Pablo Alegre, et al., Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno. Buenos Aires. CLACSO.
- Bourdieu, Pierre, 1983, Poder, Derecho y Clases Sociales. Francia, Editorial Desclée.
- CEPAL, 2006, La Protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile, Chile. CEPAL
- Dirección Nacional de información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. [http://diniece.me.gov.ar/content/category/2/8/19/lang,es\\_AR/](http://diniece.me.gov.ar/content/category/2/8/19/lang,es_AR/)
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, 2009, Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura. Colombia. Mayol Ediciones.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- Mares, Isabela y Matthew Carnes., 2009, “Social policy in developing countries” en *Annual Review of Political Science*, 12.
- Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, 2010, Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Buenos Aires, Argentina. MEFP
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, Presupuesto 2014.
- Ministerio de Educación de la Nación. <http://portal.educacion.gov.ar/>
- Nazareno, Marcelo, 2010, “¿Hace la izquierda la diferencia? La política socioeconómica en el ‘giro a la izquierda’ de América Latina” en *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados*, n. 23, diciembre.
- Offe, Claus, 1997, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México DF, México. Alianza Editorial.
- Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Decreto 244/2013
- Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Decreto 1662/2012
- Ramírez Alfredo, S/A, *Programa jefes de hogar en argentina: un modelo de política social universal*. Argentina.
- Télam. Agencia nacional de Noticias. <http://www.telam.com.ar/>
- Valencia Lomely, Enrique, 2008, “Conditional cash transfer as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations”, en *Annual Review of Sociology*, vol. 34.

## Notas o Citas

1 - El inicio puede marcarlo la asunción de Hugo Chávez al gobierno de Venezuela en 1999.

2 - Decreto N° 1602/2009-Asignaciones Familiares.

3 - Se podría realizar un trabajo mucho más exhaustivo, con herramientas estadísticas más sofisticadas que sobrepasan el alcance y objetivo de este trabajo.

4 - Dado que la misma calcula tasa de crecimiento promedio, por ende mostrara crecimientos del tipo exponencial, menores al inicio y mayores al final

5 - Estimación para el 2012. Cabe aclarar que dicha estimación no es oficial y que además está atravesada por cuestiones políticas, ya que la misma es realizada por la oposición en el Congreso de la Nación y utilizada permanentemente como eje del discurso opositor de partidos políticos así como medios de comunicación. Por ejemplo <http://www.lanacion.com.ar/1507191-la-inflacion-del-congreso-es-del-2423-anual>

6 - Es válido aclarar que si bien la AUH contribuye a mejorar los indicadores de crecimiento económico en los sectores de bajos ingresos, no repercute en los de más altos ingresos, por lo cual su contribución a mejorar la distribución del ingreso viene del lado del mayor ingreso de los sectores pobres, mientras que el principal componente a la hora de reducir la desigualdad se da a partir de la estructura tributaria, por lo cual, ese sería el principal componente de la mejora en la distribución, siendo la AUH un complemento en este caso y para esta meta.

7 - VIT: Variación Interanual Total (Tomando Todo el periodo)

8 - VAP: Variación Anual Promedio estimada. (Para los casos de los indicadores son datos para el 2012, se toma solo para el 2011, para todos los casos).

9 - Para los casos de los indicadores son datos para el 2012, se toma solo para el 2011, para todos los casos

10 - Continuar esta argumentación carece de sentido, por tratarse de un extremo absurdo con el cual solo se quiere ejemplificar las posiciones extremas de un lado y del otro.

11 - Por ejemplo, se toma la definición de Clauss Offe que señala: *“La política social es una estrategia social para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo, una relación que fue capaz de lograr su amplitud contemporánea y su “normalidad” solo en virtud de la efectividad de esta estrategia. Comprendida de este modo, la práctica social no es alguna especie de “reacción” estatal al “problema” de la clase obrera; al contrario, contribuye ineluctablemente a la constitución de la clase obrera” (Offe, 1997)*

12 - Ante esta situación, en la actualidad, existe un programa nacional denominada “Precios Cuidados” que apunta establecer precios de referencia de los productos de la canasta básica, con el objeto de asegurar las condiciones de competitividad en la economía y cuidar el bolsillo de los consumidores. Por lo que el aumento del monto, podría generar un impacto positivo en el incremento del consumo, sin el aumento del precio.

13 - Hecho que no ocurre en la actualidad con la AUH, ya que los que reciben dicho beneficio son los hijos de familias vulnerables entre los que se encuentran quienes no buscan empleo, por ende no son parte de la PEA, quienes buscan empleo y están desocupados y por último quienes estando empleado, perciben ingresos menores al Salario Mínimo, vital y móvil.

14 - Lejos de desacreditar este tipo de prácticas, tanto de parte del puntero como del receptor, el clientelismo político fue denostado durante el auge del neoliberalismo en la Argentina, siendo en algunos casos, una de las únicas estrategias de la población vulnerable



de conseguir lo que no conseguía ni desde el mercado en toda su dimensión, ni de las políticas públicas tradicionales.

15 - Aunque también cabe aclarar que elevar el capital humano de todos por igual no trae ventajas de índole individual, ya que en términos del mercado de trabajo individual, lo que importan es la diferencia relativa con respecto al otro y no las diferencias intertemporales.

16 - Capital Cultural: son las formas de conocimiento, educación, habilidades y ventajas que tiene una persona y que le dan un estatus más alto dentro de la sociedad. Y el cual se adquiere y se refleja en el seno familiar y se refuerza en las escuelas y situaciones de vida diaria.

17 - El salario mínimo en Argentina en la actualidad es de \$3.600, unos U\$S450.

18 - Ver por ejemplo <http://www.lanacion.com.ar/1461392-la-asignacion-universal-impacta-en-el-mercado-laboral-femenino>

## **Autores**

**Nombre:** Adrián Marcelo Muracciole

**Grado Académico:** Licenciado en Economía (UNC), Cursando la Maestría en Ciencias Sociales (UNC)

**Institución donde Trabaja:** Universidad Nacional de Formosa

**Dirección:** B° Pte. Illia Casa 249 – Formosa, Argentina.

**Teléfono:** 0054370154375001

**e-mail:** adrian.muracciole@gmail.com

**Nombre:** Silvia Eliana Ferreyra

**Grado Académico:** Lic. En Trabajo Social (UNC), Cursando la Maestría en Demografía (UNC)

**Institución donde Trabaja:** Universidad Nacional de Formosa

**Dirección:** B° Pte Illia Casa 249 – Formosa, Argentina.

**Teléfono:** 0054370154293947

**e-mail:** sefsacanta@hotmail.com