



## TÍTULO

**EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL  
POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL**

## AUTORA

**Patricia Carolina Colombo**

**Directora  
Curso**

©  
©

**Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012**

María Ángeles Díez López

Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas

Patricia Carolina Colombo

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
  - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
  - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- 
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
  - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
  - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

III Máster Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas  
Universidad Internacional de Andalucía



**TESIS: EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA ASIGNACIÓN  
UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL**

**Alumna**: Patricia Colombo

**Directora de Tesis**: Dra. María Ángeles Díez López

Argentina, Junio de 2011

## Índice

Introducción .....	5
<i>Breve nota sobre la Asignación Universal por Hijo</i> .....	7
Motivación .....	7
Evaluación de diseño de la AUH .....	7
El desafío de crear cultura .....	8
Dos elementos clave en el nuevo concepto de evaluación: realidad y participación. Su papel en la evaluación de diseño .....	10
Estructura de la tesis .....	11
<b>CAPÍTULO I</b> .....	12
Contexto de Pobreza en América Latina y Argentina. Marco para el dictado de la Asignación Universal por Hijo para protección social: un programa de transferencia condicionada .....	12
<i>Reflexiones. Pobreza en América Latina</i> .....	13
Introducción .....	14
<input type="checkbox"/> <i>Qué se entiende por pobreza</i> .....	14
<input type="checkbox"/> <i>Pobreza multidimensional: una nueva metodología</i> .....	15
<input type="checkbox"/> <i>Formas de medir la pobreza en Argentina. INDEC</i> .....	16
<input type="checkbox"/> <i>Pobreza Infantil</i> .....	16
<input type="checkbox"/> <i>Un enfoque multidimensional para la medición de la pobreza infantil basado en derechos.</i> .....	17
Los programas de transferencias condicionadas. Protección de los pobres a lo largo del ciclo de vida .....	20
<input type="checkbox"/> <i>Condicionales en educación</i> .....	21
<i>Educación inicial</i> .....	23
<i>Educación primaria</i> .....	23
<i>Educación secundaria y post-secundaria y formación para el empleo</i> .....	24
Los PTC en Argentina: del Plan Jefes de Hogar al Programa Asignación Universal por Hijo para protección social .....	25
<i>Programa Jefas y Jefes de Hogar</i> .....	25
<i>Programa Familias para la Inclusión Social</i> .....	27
<i>Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i> .....	27
<i>Consideraciones finales sobre los PTC</i> .....	28
Crecimiento económico y reducción de la pobreza .....	29
Breve referencia a otros PTC en América Latina .....	31
<i>Brasil: Bolsa Familia</i> .....	31
<i>México: Oportunidades</i> .....	32
<i>Chile Solidario</i> .....	32
<i>Perú: Juntos</i> .....	32
<b>CAPÍTULO II</b> .....	33
Asignación Universal por Hijo para Protección Social .....	33

I.- Asignación Universal por Hijo para protección social: Fundamentación de la medida .....	34
II.- Asignación Universal por Hijo Para Protección Social.....	35
<i>Breve referencia: cobertura de los niños por el sistema de Seguridad Social</i> .....	35
□ <i>La institución</i> .....	36
□ <i>Financiación de la prestación</i> .....	38
□ <i>Reglamentación, implementación y control</i> .....	39
III.- Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación – Seguimiento y Control .....	42
IV.- Asignación por Embarazo para Protección Social.....	47
V.- Consideraciones sobre el instrumento legal que crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Decreto de Necesidad y Urgencia.....	48
VI.- Otros proyectos legislativos existentes en el Congreso de la Nación al momento de dictarse la Asignación Universal por Hijo para protección social. ....	50
<b>CAPÍTULO III</b> .....	56
Evaluación de diseño de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social .....	56
1.- Consideraciones preliminares. Análisis de evaluabilidad .....	57
2.- Planificación y evaluación como procesos paralelos .....	58
3.- Evaluación Conceptual o de Diseño .....	59
4.- Evaluación de Diseño de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social .....	60
4.I.- Análisis de racionalidad.....	60
A.- RELEVANCIA .....	60
A.1. <i>Diagnóstico</i> .....	60
A.2. <i>Población Objetivo</i> .....	65
B.- PERTINENCIA .....	70
4.II- Análisis de coherencia.....	72
C.- COHERENCIA INTERNA .....	73
C.1. <i>Estrategia principal: prestación monetaria no contributiva</i> .....	73
C.2. <i>Estrategia secundaria: condicionalidades de salud y educación</i> .....	77
D.- COHERENCIA EXTERNA .....	80
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	83
<i>Propuestas y Recomendaciones</i> .....	83
<b>PARTE I - Diseño de un modelo participativo de evaluación</b> .....	84
Consideraciones preliminares .....	84
Rediseño de la política y participación. Justificación .....	87
<i>Fase 1: Análisis de contexto</i> .....	87
<i>Fase 2: Análisis clínico</i> .....	88
<i>Fase 3. Identificación de agentes clave</i> .....	89
Utilidades de la participación.....	92
Selección de técnicas de participación.....	93
□ 1. Beneficiarios del programa .....	95

□ 2.- Expertos en temas de pobreza: sociólogos, asistentes sociales, educadores, expertos en salud, economistas. Universidades e Institutos de Investigación Social.....	97
□ Representantes de Ministerios y dependencias públicas relacionadas con el tema de pobreza (desarrollo social, trabajo, educación y salud) y representantes de OSC que trabajan en el área de pobreza y niñez (identificados en los puntos 3 a 7) .....	100
□ Representantes de la ANSES .....	100
□ Cámaras Empresarias / Organizaciones empresariales .....	100
□ Expertos en economía y finanzas públicas .....	101
□ Agentes no considerados .....	101
<i>Consideraciones finales</i> .....	102
Diseño del modelo de participación.....	102
PARTE II.....	105
Propuestas y recomendaciones .....	105
□ Financiamiento.....	105
□ Condicionalidades .....	105
□ Necesidad de expansión de los servicios de salud y educación.....	107
□ Articulación con otros programas y áreas sociales .....	108
□ Enfoque de género .....	109
□ Seguimiento y control. Indicadores.....	110
□ Aspectos legales de la creación del programa.....	112
Conclusiones .....	113
Bibliografía.....	116
ANEXOS.....	120
Anexo Normativo .....	120
Anexo Metodológico – INDEC .....	120

## Introducción

Hacia 1910 –año en que se conmemoraba el centenario de la Revolución de Mayo, que inició el proceso de independencia de España- la Argentina gozaba del privilegio de ser un país plenamente alfabetizado merced a la ley 1420 de Educación Común<sup>1</sup>, con una tasa de crecimiento sólo comparable a la de los EEUU y con un Producto Bruto superior a la suma de todos las naciones hispano-americanas.

Esta prosperidad –que le permitió cuadruplicar su población entre 1880 y 1910-, asociada a la alta confiabilidad de su sistema institucional y a la calidad humana de su dirigencia, impactó vivamente sobre poetas, escritores e intelectuales de América Latina y España que homenajearon al país con sus creaciones literarias y poéticas. Rubén Darío llamó a la Argentina “El país de la Aurora” y Blasco Ibáñez ubicaba en los fértiles campos de la Pampa Húmeda a los protagonistas de su célebre novela “Los 4 jinetes del Apocalipsis”.

El dinámico crecimiento argentino continuó hasta la Revolución de 1930, que quebró el orden constitucional y abrió la puerta a los “Golpes de Estado”, una realidad reiterativa que degradó la democracia y trajo como correlato un estilo autocrático de gobierno y la falta de respeto al orden jurídico que impregnó las actitudes de los dirigentes políticos del país.

A partir de 1948 comienza a vislumbrarse el fenómeno de la inflación, producto del gasto público desmedido y de la emisión monetaria sin respaldo. El proceso inflatorio continuó desarrollándose esparciendo las nefastas consecuencias sobre la totalidad del cuerpo social. La víctima principal de este proceso fueron la clase media, los profesionales y los rentistas.

Los golpes militares de 1955, 1963, 1966 y 1976 a pesar de su proclamada finalidad ordenancista, no corrigieron los problemas estructurales que impedían el desarrollo e impulsaban la inflación. Al propio tiempo fomentaron la emergencia de una cultura de la transgresión y de la falta de respeto a la ley y al orden jurídico en su conjunto.

En diciembre de 1983 se restablece la democracia en el país. El Presidente Raúl Alfonsín convocó al economista Raul Prebisch –de gran prestigio internacional- y le ofreció el Ministerio de Economía de la Nación. Prebisch le presentó un documento denominado “Moneda sana o inflación incontenible” en el cual, planteaba la necesidad de realizar una política anti-inflacionaria que comprometiera los mejores esfuerzos del Estado. Esto no se hizo y así se llegó al desastroso final del gobierno del Dr. Alfonsín con una inflación similar a la de la Alemania posterior a la Primera Guerra Mundial, que llevó a este mandatario a entregar el poder con 6 meses de anticipación a la terminación de su mandato.

El gobierno encabezado por el Dr. Carlos Menem encaró una guerra frontal contra la inflación. Su Ministro de Economía el Dr. Domingo Cavallo, generó una política denominada “Convertibilidad” que ancló la paridad del dólar al peso argentino (1x1) medida que fue acompañada con una constelación de medidas anti-inflatorias.

Las severas medidas tomadas incluyeron la apertura a los movimientos de capitales y la privatización de las empresas del Estado, entidades que eran las mayores empleadoras del país. En el segmento del empleo público se verificó un impacto importante en cuanto al desempleo y en general se incrementó la desocupación, el subempleo y la precarización, y también la pobreza y la desigualdad de ingresos.

A partir de la estabilidad, el país creció exponencialmente. Se multiplicaron las exportaciones y se recibieron generosas inversiones externas. Hacia 1999 el “modelo” de la “convertibilidad” se

---

<sup>1</sup> La Ley 1420 o Ley de Educación Común, aprobada el 8 de julio de 1884 luego de fuertes debates en el Congreso Nacional y en la prensa, fue la piedra basal del sistema educativo nacional.

había agotado y el país dejó de crecer. El nuevo gobierno agravó la situación económica al mantener la convertibilidad a ultranza –se había confundido una serie de medidas transitorias con una situación permanente–.

A la crisis económica le siguieron los desbordes sociales, las protestas desmesuradas y el conflicto continuo. Ese gobierno cayó finalmente en diciembre de 2001, arrastrando en su colapso la economía, el empleo y el valor del signo nacional.

En este momento se produjo el vertiginoso descenso social que precipitó al 40% de la población a vivir en un estado de pobreza absoluta y/o indigencia.

A partir del año 2003 surge un nuevo gobierno que se vio beneficiado con la mejora de los “términos del intercambio” operada a partir de 2005 –por el incremento exponencial de los precios de los granos y el petróleo–. El país se vio enormemente beneficiado con esta situación promisorio del sector externo. Sin embargo, el incremento del PBI no implicó una distribución mejor de la renta. El 10% de la población percibe cerca del 60% de la renta total del país, mientras que un 25% de la población aproximadamente está bajo la línea de pobreza<sup>2</sup>.

El fenomenal crecimiento de la economía argentina no ha sido acompañado por las necesarias correcciones en relación a blanquear las situaciones de grandes sectores que se desempeñan al margen de las leyes. Un ejemplo de la afirmación precedente está dado por el hecho que se estima que sólo una mitad de los trabajadores en relación de dependencia aparecen registrados legalmente y reciben el beneficio de las obras sociales y la cobertura de la Seguridad Social<sup>3</sup>.

El Estado ante estas falencias estructurales del sistema social, ha instrumentado una serie de subsidios a los desempleados (que no atacan el problema de fondo). En el país hay más de 1.500.000 personas que reciben estos subsidios en forma permanente, retrayendo una importante masa laboral de las actividades productivas, no obstante lo cual la pobreza no se ha reducido en proporción a los esfuerzos<sup>4</sup>.

En definitiva, la política social implementada en el país ha sido insuficiente y plantea numerosas falencias desde una perspectiva de derechos. La desigualdad distributiva de Argentina se ha ampliado, las políticas y las propuestas siguen mayoritariamente concentradas en el derecho a un “salario básico”, en negociaciones salariales para los sectores con mayor poder para hacer oír sus demandas, en la lucha contra la pobreza y la indigencia mediante subsidios condicionados y, por esa misma razón, no exigibles como derechos, y en un discurso centrado en el derecho al trabajo que, en los últimos años, no está acompañado por un crecimiento de la demanda de trabajo formal<sup>5</sup>.

El cuadro de situación descripto sugiere que es necesario evaluar todas las políticas sociales que se han ido acumulando creando un galimatías que debe ser clarificado en forma urgente. Se requiere asimismo el diseño de nuevas políticas en el ámbito social que permitan al país recomponer su equilibrio y asegurar la justicia y la equidad en las políticas de largo plazo.

---

<sup>2</sup> Estos guarismos son estimativos por el hecho que no existen cifras confiables en el país. El INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) que es el organismo estadístico oficial ha sido sistemáticamente manipulado por el Gobierno, en circunstancias notorias y de gran repercusión en los medios de comunicación masiva, razón por la que no se puede trabajar sobre cifras oficiales. En los capítulos siguientes igualmente se mencionarán los datos del INDEC.

<sup>3</sup> No se ahondará en este trabajo sobre las razones de tan alto porcentaje de empleo en negro, pero se destaca que este fenómeno ocurre entre otras cosas por el altísimo costo de las “cargas sociales”- cerca del 31% de la nómina salarial- y el costo de los despidos –que es elevadísimo y en muchos casos pone en riesgo la continuidad de las PYMES cuando deben prescindir de algunos trabajadores–.

<sup>4</sup> Puede apreciarse un análisis del Plan Jefes y Jefas en: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?”, Colección investigación y análisis I., Buenos Aires 2004; y un análisis del Programa Familias en: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”, Colección investigación y análisis IV, Buenos Aires, 2007.

<sup>5</sup> En este sentido, Bertomeu, María Julia, “Ingreso ciudadano como derecho básico e incondicional: ¿Por qué la idea no ha logrado una aceptación mayor en Argentina”, ponencia en el Primer Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires, 2008, pág. 3, en: <http://www.ingresociudadano.org/2-Maria%20Julia%20Bertomeu.pdf>



En este contexto hemos decidido analizar una política de gran trascendencia y polémica en la Argentina, que ha sido instaurada mediante Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional (y no por ley) y verificar si su instrumentación resulta conveniente: la “Asignación Universal por Hijo para protección social” (a la que en adelante nos referiremos como “Asignación Universal por Hijo” o por sus siglas AUH)<sup>6</sup>.

### **Breve nota sobre la Asignación Universal por Hijo**

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social, creada por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09 y con vigencia desde noviembre de 2009, es una prestación monetaria no contributiva equivalente a la que reciben los hijos de los trabajadores formales que se otorga “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”.

Alcanza a niños hasta los 18 años de edad e hijos discapacitados sin límite de edad y exige, como condición de permanencia del beneficio, prueba de la escolaridad de los niños de 6 años en adelante y certificado de salud (que incluya el cronograma de vacunación completa) para los niños hasta los 6 años.

<b>Motivación</b>
-------------------

### **Evaluación de diseño de la AUH**

En un contexto no técnico o especializado, cuando se hace referencia a la “evaluación de una política pública” es casi instantánea la asociación con la evaluación de los resultados e impactos de esa política. De hecho, el concepto de evaluación ha sido por años casi un sinónimo de “control” o medición de resultados/impactos. Con posterioridad, y de a poco, se fue extendiendo también la idea de evaluación de gestión (y en especial de “desempeño” para medir el rendimiento de los recursos humanos), más ligada al proceso, al desarrollo de una política o programa. Pero todavía, al menos en nuestro contexto latinoamericano –y argentino en particular- no se habla de la posibilidad de evaluar el diseño de una política, y menos aún se ha desarrollado o seguido una metodología que analice el aspecto conceptual de una política pública.

Los estudios más avanzados sobre evaluación hacen referencia a tres tipos de evaluación desde la perspectiva de su contenido y en tal sentido seguiremos la clasificación de la “Guía para la evaluación de Políticas Públicas” del Instituto de Desarrollo Regional<sup>7</sup>, que recoge las nuevas tendencias y mayores avances conceptuales y metodológicos sobre el tema y que será referencia constante en el presente trabajo.

Como se ha expresado, desde el punto de vista de su objeto o contenido, la evaluación puede distinguirse en:

a) **Conceptual o de diseño:** su objeto es analizar el diseño del programa o política, es decir, su racionalidad y coherencia. Para esto analiza la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constata la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analiza su correspondencia con los problemas y examina la lógica del modelo de intervención diseñado tanto de forma interna como en relación a otras políticas o programas

b) **De proceso de aplicación y gestión:** aquella que analiza la forma en que se gestiona o ejecuta el programa, es decir su puesta en práctica. Mide la capacidad de un organismo para gestionar el programa y tiene en cuenta: su estructura organizacional, los

<sup>6</sup> La medida será explicada en más detalle en el capítulo II.

<sup>7</sup> Osuna Llana y Márquez Guerrero, “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla.

criterios de funcionamiento, las actitudes procedimentales formales e informales, la dotación de recursos, tanto financieros como humanos (y valorando en este caso el grado de implicación de los gestores con sus tareas, su actitud, formación, etc). Es decir, analiza todos los aspectos que influyen en la puesta en marcha de las actuaciones que llevarán a la ejecución física y financiera de los programas.

c) **De resultados e impactos:** aquella que analiza el grado de alcance de los objetivos establecidos o parámetros y criterios de valor definidos y otros efectos no esperados (tiene en cuenta tanto objetivos directos e inmediatos como objetivos generales). Establece criterios de eficacia y normalmente también de eficiencia.

Al objeto de desarrollar la presente tesis de maestría se ha considerado de mayor utilidad profundizar sobre el primer tipo de evaluación que es, como se ha señalado, el de menor difusión y práctica en nuestro contexto. En contraste con esto, la política que se ha elegido para evaluar es una de las medidas de mayor difusión y debate impulsada por el actual gobierno de la República Argentina: la Asignación universal por hijo para protección social.

Al tomar como objeto de evaluación a esta política de alcance nacional y de tanta trascendencia a nivel político (de hecho, ha sido tomada como “bandera” de justicia social por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y ha sido –y sigue siendo- objeto de grandes polémicas), y aplicarle el enfoque de análisis conceptual o de diseño, lo que se pretende es demostrar la utilidad e importancia de este tipo de evaluación, y los aportes y contribuciones que pueden hacerse desde esta perspectiva a la mejora en la toma de decisiones y a la mayor transparencia y democracia en la planificación y ejecución de las políticas públicas.

### ***El desafío de crear cultura***

El hecho de analizar una política tan instalada en el debate actual de la Argentina despertará mayor interés en este trabajo de investigación, que hará hincapié en las ventajas de practicar el análisis de diseño de las intervenciones públicas e intentará dar inicio a la difusión de esta aproximación metodológica novedosa, dentro del marco más amplio de “crear una cultura de la evaluación en Argentina y Latinoamérica”, una cultura que coloque a la evaluación en una posición que trascienda el entendimiento clásico de evaluación como control (asociado en muchos casos a posibles sanciones).

De hecho, estamos de acuerdo con los autores que afirman que es necesario “despegar el sentido de la evaluación del control de unos actores sobre otros para situarlo en el plano del aprendizaje compartido entre quienes participan de las gestiones de los programas o proyectos de modo que sean capaces de provocar las transformaciones necesarias en las situaciones insatisfactorias y en los modos de actuar para su resolución”<sup>8</sup>.

En este sentido, son dos los aspectos que se destacarán en este trabajo en relación con la evaluación, en particular de políticas públicas:

I.- Un nuevo concepto de evaluación, entendida como herramienta de aprendizaje continuo y de mayor transparencia y democracia en la gestión pública.

II.- Un nuevo “tipo” de evaluación, centrada en el análisis de racionalidad y coherencia de una política. Es, precisamente, la llamada evaluación conceptual o de diseño que proponemos en este trabajo, por ser la menos utilizada y conocida de las tres tipologías de evaluación definidas con anterioridad.

En términos generales podemos decir que la evaluación es “un área de investigación aplicada, que más allá de dedicarse a verificar la aplicación efectiva de recursos previstos, tiene como función principal valorar la oportunidad y valor de una Política o Programa Público, siendo, por

---

<sup>8</sup> Nirenberg, Olga., Brawerman, Josette. y Ruiz, Violeta. “*Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales*”. Buenos Aires, Ed. Paidós, 2000 (Colección Tramas Sociales, v.8), pág. 21

tanto, un instrumento dirigido a mejorar la eficiencia y eficacia de aquellos mediante el diseño de un sistema de indicadores adecuados”<sup>9</sup>. Otra definición que agrega elementos interesantes es la que entiende “por evaluación de programas y proyectos sociales una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos, fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura”<sup>10</sup>.

Los ciudadanos tienen derecho a que se haga el mejor uso posible de los recursos públicos y, del mismo modo, tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el empleo de los mismos. Considerando el papel actual del Estado en la sociedad, es claro que la nueva intervención pública sólo se legitima con eficacia y con transparencia.

Y es aquí donde adquiere relevancia la evaluación, en tanto se trata de una herramienta imprescindible para medir la eficacia y eficiencia de las políticas, y se configura como un instrumento de mejora en la planificación económica y, consecuentemente, de transparencia democrática.

Sin embargo, no es una práctica cotidiana en las organizaciones públicas y por eso nos encontramos ante un desafío: “crear una cultura de la evaluación”, es decir, promover, impulsar una actitud proclive a la utilización de la evaluación como herramienta de aprendizaje y mejora continua de los programas y planes, de su diseño, su gestión y su eficiencia y eficacia.

Pero para que esta herramienta pueda instalarse como “cultura”, para que sea utilizada por las administraciones, es necesario lograr que se valore positivamente, que se vaya integrando paulatinamente como un proceso necesario para la transparencia democrática y, fundamentalmente, que los agentes políticos, económicos y sociales entiendan la utilidad de su aplicación y la implementen en búsqueda de una mayor racionalidad en la toma de decisiones.

En las democracias modernas, efectivamente, la incorporación de la evaluación al proceso se vuelve casi imprescindible, entre otras cosas porque: (i) **propicia la participación y la transparencia**: tanto externa (en tanto refuerza el papel de los beneficiarios de la actuación) como interna (al detectar limitaciones u obstáculos en la intervención pública con la posibilidad de corregirlos y generando, en consecuencia, un mayor compromiso de los gestores con su tarea); (ii) **permite racionalizar el uso de los recursos** pues mejora la articulación del conjunto de actores vinculados a las estrategias y puede desarrollar nuevos mecanismos para la toma de decisiones y la selección de prioridades y objetivos (desde una perspectiva de mayor aprendizaje);(iii) **fundamenta y legitima la elección pública** pues explica la aplicación de las diferentes alternativas a las principales decisiones estratégicas mediante la incorporación de soportes analíticos –tanto cuantitativos como cualitativos- de evaluación; (iv) **promueve la calidad institucional** pues mejora las intervenciones, la coordinación institucional y la articulación entre instrumentos y medidas.

Desde esta perspectiva la evaluación de políticas públicas es, en definitiva, una herramienta para la mejora de las políticas públicas, desde su diseño hasta el final de su aplicación y, por tanto, es una herramienta de utilidad para el decisor público en su proceso de toma de decisiones:

A la evaluación se le exigen respuestas útiles pues, si no las diera, no tendría sentido. Es decir que, ante todo, la evaluación debe ser práctica, ofreciendo respuestas concretas, reales, ágiles. Por eso se pretende con este trabajo poner el acento en la utilidad y las ventajas de evaluar las políticas públicas, enfatizando este sentido práctico, constructivo y tratando de posicionar esta

---

<sup>9</sup> Osuna Llanea y Márquez Guerrero, Guía para la Evaluación... op. cit. (IDR)

<sup>10</sup> Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. op. cit., pág.. 3

herramienta como un proceso conveniente (si no necesario) de replicar en las políticas públicas, en especial aquellas de gran trascendencia.

***Dos elementos clave en el nuevo concepto de evaluación: realidad y participación. Su papel en la evaluación de diseño***

Con la intención de poner de manifiesto la utilidad de la evaluación de las políticas públicas y su trascendencia como herramienta al servicio del gobierno y los administrados, señalamos dos elementos que consideramos clave en esta construcción de un nuevo concepto de evaluación:

- **Realidad:** el conocimiento de la realidad es algo esencial. La evaluación no tiene sentido si no se conoce la realidad que se pretende evaluar y, aunque esta afirmación es válida para cualquier tipo de evaluación, adquiere especial relieve en la evaluación de diseño que, justamente, analiza en profundidad el diagnóstico sobre el que se proyecta una política pública, su fidelidad a la realidad, si la receta de manera racional y completa o no. Asimismo analiza si la población objetivo ha sido correctamente individualizada, el perfil de esta población objetivo, etc.; es decir, datos concretos de la realidad (que incluye contexto o situación y beneficiarios e implicados).

- **Participación:** en tanto resulta fundamental hacer partícipes de la evaluación a todos los agentes implicados en el desarrollo de la política que se esté aplicando y evaluando, y a aquellos a quienes pudiera afectar la política.

Todas estas apreciaciones son coherentes con la conformación de las sociedades actuales, más complejas, donde los ciudadanos asumen un mayor compromiso frente al Estado, se interesan y buscan el modo de plantear sus puntos de vista, valorar opciones, expresar ideas en función de sus intereses y preferencias. En otras palabras la ciudadanía es más activa y ya no recibe las políticas públicas pasivamente, como una imposición de arriba.

Esta posición “activa” se pone de manifiesto aún más en aquellos supuestos de intervenciones públicas que generan situaciones conflictivas o que afectan intereses que pueden despertar resistencia o rechazo. La ciudadanía busca nuevos espacios para manifestarse, y es un desafío para los gobernantes el propiciar estos espacios, abrirlos, encarar un nuevo modo de hacer las cosas. Por eso la importancia de aplicar un enfoque participativo a las evaluaciones.

Hoy no cabe duda de que la participación ciudadana constituye una garantía para el mayor acierto de las decisiones públicas, además de permitir una mejor recepción de ciertos valores y principios fundamentales como transparencia, pluralismo democrático y eficacia real de la actividad administrativa.

Como se explicará más adelante, consideramos que la evaluación debe integrarse desde la planificación de la política pública, como un proceso paralelo. Y en este punto nuevamente destacamos las ventajas de una evaluación de diseño –en particular ex ante- que incorpore la participación en el procedimiento, instando a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la administración y puedan favorecer así el acierto y la oportunidad de la medida que se vaya a adoptar<sup>11</sup>. Es decir, realizar una planificación y evaluación de diseño participativa, lograría sin duda alguna una mayor legitimidad de las decisiones de la administración.

Para dar mayor consistencia a este punto, explicaremos nuestra visión de lo que implica la **participación ciudadana**. La definimos como “el proceso que incorpora a la ciudadanía –sus posiciones, sus intereses y sus argumentos– en la definición y el despliegue de las políticas públicas. Cuando se habla de un proceso de participación, se hace referencia a una manera de

---

<sup>11</sup> No requiere de mayores explicaciones la utilidad que reviste para un buen diagnóstico de la realidad conocer las opiniones, intereses, dificultades y propuestas que pueden aportar los beneficiarios de una política, o aquellos que se verán afectados por ella directa o indirectamente.

tomar decisiones por medio de un diálogo que, como mínimo, tiene que cumplir dos condiciones:

- Tiene que ser argumentado. Un proceso de participación exige un intercambio razonado de argumentos, expresados con respeto por el otro y con voluntad de colaborar. Este intercambio debe ser comprensible y accesible para los ciudadanos. Es decir, la participación tiene que ser pública en el doble sentido de que debe producirse en un espacio colectivo y ser comprensible para el conjunto más amplio posible de la ciudadanía.

- Tiene que ser constructivo. Un proceso de participación tiene que generar una conclusión concreta. No se trata de conversar por el placer de hacerlo, sino que deben obtenerse conclusiones que, una vez valoradas, tienen que llevarse al campo de la acción, de las políticas. Reclama, pues, ciertas actitudes y valores: respeto mutuo, voluntad de colaborar, aceptar los desacuerdos, pero dando preferencia a los espacios de coincidencia<sup>12</sup>.

## Estructura de la tesis

En consecuencia de todo lo expuesto, el presente trabajo se estructurará de la siguiente manera:

**Capítulo I** – Descripción del contexto de pobreza en América Latina y Argentina. Marco para el dictado de la Asignación Universal por Hijo para protección social, una medida de transferencia condicionada. En este capítulo se desarrollará a grandes rasgos la situación de pobreza en América Latina. Asimismo, se profundizará en la comprensión del concepto de pobreza multidimensional, como punto de partida para encarar medidas como las transferencias monetarias condicionadas. Se hará mención a las características particulares que reviste la pobreza infantil desde un enfoque de derechos y cómo pretende atacarse este problema a largo plazo con inversión en capital humano de los menores en situación de vulnerabilidad social. Se hará mención asimismo a los programas de transferencia condicionada que antecedieron a la Asignación Universal por Hijo para protección social.

**Capítulo II** – La medida concreta: Asignación Universal por Hijo para Protección Social. En este capítulo se detallarán las características de la medida, en base a los instrumentos legales que la implementan y se destacarán sus alcances, modo de aplicación y todos los aspectos necesarios para comprender su funcionamiento. Se presentarán también otras medidas similares que se encontraban en estado parlamentario al momento de sancionarse la AUH.

**Capítulo III**- Evaluación de Diseño. En este capítulo se desarrollará conceptualmente el enfoque de la evaluación de diseño y se analizarán la racionalidad y coherencia de la AUH, incorporando algunas observaciones y propuestas de mejora que se desarrollarán con mayor amplitud en el capítulo siguiente.

**Capítulo IV**- Recomendaciones y propuestas de mejora. Este último capítulo se dividirá en dos partes. En la primera se propondrá un diseño participativo del diagnóstico y la definición de estrategias (individualizando a los agentes cuya intervención se considera clave), y se diseñará el proceso de evaluación. En la segunda parte se realizarán las recomendaciones y propuestas que se consideran pertinentes para mejorar la eficacia de la AUH para combatir la pobreza.

**Conclusiones.** Finalmente se recogerán las conclusiones finales en unas breves líneas, sobre la base de las afirmaciones, observaciones y propuestas que se habrán hecho a lo largo del presente trabajo.

---

<sup>12</sup> Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Direcció General de Participació Ciutadana, "Guía para incorporar a la ciudadanía a las políticas de la Generalitat", febrero de 2008. [www.gencat.cat/direp](http://www.gencat.cat/direp)

# ***CAPÍTULO I***

**Contexto de Pobreza en América Latina y Argentina. Marco para el dictado de la Asignación Universal por Hijo para protección social: un programa de transferencia condicionada**

## **Reflexiones. Pobreza en América Latina**

*América Latina nunca saldrá de la miseria. Es un caso paradigmático (...) el continente latinoamericano tiene un tercio de las aguas limpias del planeta, algunas de las mayores reservas de materias primas estratégicas en su subsuelo, fuentes de energía barata, excepcionales posibilidades de producción agropecuaria y una inserción agroeconómica privilegiada. Sin embargo, más de un tercio de su población está por debajo de la línea de la pobreza (189 millones), mueren 30 niños de cada 1.000 antes de los 5 años frente a 3 en Suecia o en Noruega, perecen 90 madres por cada 100.000 nacimientos frente a 6 en Canadá. La pregunta es: ¿por qué tanta pobreza en un lugar potencialmente tan rico?*

*La razón principal es que es la más desigual de todas las regiones. El 10% más rico tiene más de 40 veces lo que el 10% más pobre, frente a 10 en España, y 6 en Noruega. Hay fuertes desigualdades en ingresos, acceso a la tierra, a la salud, a la educación y al crédito, y ahora, a las nuevas tecnologías. La región produce alimentos para tres veces su población. Sin embargo, el 16% de los niños padecen desnutrición crónica. En el 20% más pobre sólo uno de cada 3 jóvenes termina la secundaria y sólo uno de cada 100 accede a la Universidad.*

*La desigualdad genera “las trampas de pobreza”. Si un joven nace en una villa miseria, un caserío indígena, una zona rural pobre, tendrá problemas nutricionales, trabajará desde pequeño (el 11% de los niños menores de 14 años lo hacen), no podrá finalizar la escuela primaria o la secundaria, y, sin ella, no conseguirá trabajo en la economía formal. Un 25% de los jóvenes están fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo. De las “trampas de pobreza” se sale con políticas públicas activas que intenten universalizar los derechos reales a la alimentación, a la salud y a la educación, que democratizen el crédito, fortalezcan las posibilidades de generar microemprendimientos y pymes y que abran oportunidades para todos.*

*En los últimos años, la participación creciente de la sociedad civil, y su presión para que se adoptaran políticas incluyentes, generaron cambios importantes que muestran que sí es posible combatir la pobreza y que lograrlo pasa por mejorar la equidad (...) La acción de políticas públicas enfocadas hacia las prioridades reales de la población, y el apoyo a las mismas por parte de empresas socialmente responsables y una sociedad civil movilizadora por la solidaridad, pueden mejorar la difícil vida de gran parte de la población de América Latina. Pero todavía queda un largo camino por recorrer.*

*(...) Coartadas. Muchas élites adjudican a la pobreza una suerte de maldición ancestral. Por ejemplo, cuando los periodistas acosaban al ex presidente argentino Carlos Menem por el aumento de la pobreza en la Argentina de los 90, consecuencia directa del modelo ortodoxo liberal que él aplicó, solía argumentar: “Pobres hubo siempre”. (...) Con la manida visión de la “maldición ancestral” se borra la relación entre pobreza y desigualdad y se evita hacer los cambios imprescindibles. Asimismo, se aprovecha al máximo la falta de capacidad de lobby de los pobres, los pobres no cuentan. (...) La lucha contra la pobreza pasa, en primer lugar, por romper la falta de sensibilidad actual. (...) Es necesario recuperar la capacidad del ser humano para rebelarse contra las injusticias. Y eso es la pobreza: una injusticia éticamente inadmisibile<sup>13</sup>.*

Bernardo Kliksberg

---

<sup>13</sup> Kliksberg, Bernardo, Revista Foreign Policy, América Latina, Depende: Pobreza, Febrero, marzo 2010, <http://www.fp-es.org/depende-pobreza>

## CAPÍTULO I

### Introducción

*Hoy la pobreza es un desafío para los países de América Latina. Si se considera para su medición el ingreso de los hogares, se estima que en 2008 un 33% de la población se encontraba en situación de pobreza y cerca del 13% vivía en hogares con ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias. Estas cifras corresponden a 180 millones de pobres y 71 millones de indigentes<sup>14</sup>.*

En este primer capítulo se pretende ilustrar sobre cómo se define y entiende la pobreza en el contexto de América Latina y en Argentina en particular, cómo se mide y cuáles son las perspectivas para el futuro. Se pondrá especial acento en la pobreza infantil y en las circunstancias que provocan la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Asimismo, se explicará la tendencia actual de la región en cuanto a medidas para combatir la pobreza a largo plazo, que se centra en los llamados “programas de transferencias condicionadas” (en adelante PTC). Se trata de programas no contributivos que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias –y así reducir la pobreza en el corto plazo- y fortalecer el capital humano de sus miembros, por medio de educación, salud y empleabilidad o capacitación laboral, para romper el círculo vicioso de la pobreza e impedir su reproducción en las generaciones futuras.

Es decir, son transferencias monetarias condicionadas a la inversión en capital humano, que se focalizan sobre una perspectiva estática (alivio de la pobreza actual) y dinámica (ruptura del círculo vicioso de la pobreza). La Asignación Universal por Hijo para Protección Social encuadra en el marco de los PTC.

#### • **Qué se entiende por pobreza**

El término “pobreza” ha sido utilizado con diferentes connotaciones en estudios en el mundo entero, además de tener distinciones semánticas profundas. Sin embargo, hay consenso en que la pobreza es el resultado de procesos sociales y económicos –con componentes culturales y políticos– que implica privaciones en un amplio espectro de las dimensiones del bienestar humano, es decir, donde las personas se encuentran privadas de activos y oportunidades a los que tienen derecho todos los seres humanos. Existe, pues, acuerdo en considerarla como un fenómeno multidimensional y asociado principalmente con la idea de privación, de carencia, de ausencia.

Asimismo, la pobreza se asocia fuertemente con la exclusión social y la desigualdad, que apelan a la falta de justicia y equidad en la distribución de los recursos como un factor central en su generación y persistencia.

El modo en que se concibe y se mide la pobreza es relevante para definir políticas para su superación. La forma habitual de aproximarse a su cuantificación es asimilándola a la falta de recursos económicos, ya que es justamente el ingreso el medio que permite satisfacer la mayoría de las necesidades materiales y su insuficiencia se vincula directamente a privaciones en otros ámbitos del bienestar.

De todos modos, el ingreso no basta por sí solo para dar una imagen completa de la situación de la pobreza en los países: existen diversas situaciones de privación que no se reflejan en forma adecuada en la carencia de recursos económicos. En respuesta a esto, en los últimos años se ha manifestado un creciente interés por conceptualizar y medir la pobreza de una manera multidimensional.

<sup>14</sup> Panorama Social CEPAL, 2009.



Tradicionalmente, la forma de medir la pobreza es mediante una línea de ingresos que marca el monto mínimo necesario que le permitirá a la persona satisfacer sus necesidades esenciales. Quien tiene un ingreso inferior a ese mínimo, es clasificado como pobre.

Las líneas de pobreza se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, tomando como referencia el costo de las necesidades básicas. Esta canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, considerando los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales. A este valor, que representa la línea de indigencia, se agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza.

• ***Pobreza multidimensional: una nueva metodología***<sup>15</sup>

---

El creciente interés por desarrollar medidas multidimensionales de la pobreza ha llevado a generar nuevas aplicaciones en la región y el mundo<sup>16</sup>. Destacamos la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI por sus siglas en inglés), que ha desarrollado un índice multidimensional de pobreza, respondiendo a la necesidad de analizarla como un fenómeno integral y no sólo referido a los ingresos monetarios que una persona tenga. Las medidas multidimensionales apuntan a ver al mismo tiempo el número de carencias que los hogares experimentan, mostrando una visión integrada de la situación de las personas<sup>17</sup>. Estas medidas permiten, además, examinar situaciones específicas por grupos poblacionales, o carencias específicas para ver en detalle la situación de distintas comunidades.

La OPHI ha creado e implementado una metodología para la medición multidimensional de la pobreza, que determina “quién es pobre” considerando el rango de carencias que experimentan las personas, y un método de agregación que genera un tipo de medida de fácil comprensión, y cuyos componentes pueden ser analizados de manera independiente.

Para identificar “quién es pobre”, se establece un umbral dentro de cada dimensión para determinar si una persona experimenta carencias en esa dimensión. En segundo lugar, se establece un umbral sobre todas las dimensiones que fija el rango de carencias que una persona debe experimentar para ser considerada como “multidimensionalmente” pobre (en general cuando posee carencias en al menos 3 de las dimensiones). Es decir:

- **Primer umbral:** si una persona experimenta carencias en cada dimensión (desnutrición, analfabetismo, vivienda, por ej).
- **Segundo umbral:** el rango de dimensiones en los que una persona debe experimentar carencias para ser considerada pobre -carencias en muchas áreas al mismo tiempo-. Es posible asignar distintos pesos a cada dimensión (diferente ponderación).

América Latina habitualmente ha producido cifras asimilables a la noción de pobreza multidimensional por medio de la aplicación del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que evalúa la incidencia de carencias básicas en la población, en aspectos como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento, y la educación<sup>18</sup>. Si bien su

---

<sup>15</sup> PNUD, Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, “Pobreza Multidimensional. Una nueva metodología”, Boletín N° 72, Abril de 2011. Disponible en [www.revistadesarrollohumano.org](http://www.revistadesarrollohumano.org)

<sup>16</sup> En el Informe sobre desarrollo humano, 2010 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se incluye un índice de pobreza multidimensional calculado sobre la base de las encuestas de hogares de los países, que reemplazará al Índice de Pobreza Humana presentado en 1997.

<sup>17</sup> Sabina Alkire y James Foster, Recuento y medición multidimensional de la pobreza, Universidad de Oxford, OPHI WORKING PAPER SERIES, Documento de trabajo OPHI No. 7. Diciembre de 2007 (Revisado en mayo de 2008)

<sup>18</sup> A nivel regional, se considera como necesidades insatisfechas las siguientes: (i) calidad de la vivienda: viviendas con piso de tierra -áreas urbanas y rurales-; (ii) hacinamiento: tres o más personas por cuarto -áreas urbanas y rurales-; (iii) fuente de agua: cualquier fuente de agua excepto red pública -áreas urbanas-, río, quebrada, lluvia y otros -áreas rurales-; (iv) sistema de eliminación de excrementos: no disponer de servicio higiénico o no contar con un sistema de

aplicación suele asociarse con el ámbito de los censos de población y vivienda, también es factible su implementación sobre la base de información de las encuestas permanentes de hogares.

### • **Formas de medir la pobreza en Argentina. INDEC**

---

Para medir la pobreza, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (en adelante INDEC) utiliza tanto el método directo -también conocido como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)-, consistente en identificar el conjunto de hogares que no pueden satisfacer alguna necesidad básica, como el método indirecto, -también llamado el "enfoque del ingreso"-, consistente en calcular el ingreso mínimo, o línea de la pobreza (LP), por encima de la cual todas las necesidades básicas se satisfacen e identificar a aquellos hogares o personas cuyos ingresos se ubican por debajo de esta línea<sup>19</sup>.

El INDEC utiliza para sus estimaciones el "enfoque del ingreso" siguiendo el concepto de pobreza absoluta. De acuerdo con este método, un hogar es considerado pobre si su ingreso (esto es, la suma de los ingresos que reciben todos los miembros del hogar) resulta menor que la "línea de pobreza". Este último es un concepto normativo pues representa el valor de todos los bienes y servicios que se consideran necesarios para que el hogar satisfaga las necesidades básicas. La idea sobre la que se sustenta el enfoque es evaluar si los recursos con los que cuenta el hogar le permiten solventar un presupuesto que refleje la adquisición de aquellos bienes y servicios que posibiliten a sus miembros convivir dignamente en sociedad y desarrollarse personalmente<sup>20</sup>.

Desde el punto de vista multidimensional, en similar sentido al expuesto párrafos arriba, el INDEC considera que los hogares con necesidades básicas insatisfechas son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:

- Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tienen retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria<sup>21</sup>.

### • **Pobreza Infantil**

---

evacuación conectado a red de alcantarillado o fosa séptica -áreas urbanas-; no disponer de servicio higiénico o tener un sistema de evacuación sin tratamiento -áreas rurales-; (v) electricidad: no disponer de electricidad, ya sea pública o privada -áreas urbanas y rurales-; (vi) educación: si el hogar tiene niños que no asisten a un establecimiento educativo o si ninguna persona completó seis años de estudio. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>19</sup> Este enfoque adopta diferentes criterios en términos de pobreza absoluta o relativa. El concepto de pobreza absoluta sostiene que existe un núcleo irreductible de privación absoluta y no satisfacerla revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Este método es el más difundido. Es también adoptado por la CEPAL para sus estimaciones regulares de la proporción de hogares pobres para los países de la región. El concepto de pobreza relativa postula que las necesidades humanas no son fijas, y varían de acuerdo a los cambios sociales y a la oferta de productos en un contexto social determinado, dependiendo en última instancia del nivel de ingresos general. Este criterio de pobreza es el que utilizan los países de la Unión Europea donde se considera pobres a aquellos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del promedio de los ingresos de la Unión. Fuente: INDEC, "Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina", Documento del INDEC. [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

<sup>20</sup> Específicamente, las estimaciones que produce periódicamente el INDEC surgen de comparar los ingresos de los hogares que provienen de la Encuesta Permanente de Hogares con el valor de la línea de pobreza que se computa regularmente. Se contemplan los distintos requerimientos que tienen hogares con tamaños diversos y personas que difieren en esos atributos. Para ilustrar mejor la metodología seguida por el INDEC en este punto, se adjunta el documento metodológico citado como Anexo.

<sup>21</sup> Fuente: Mapa de Necesidades Básicas insatisfechas. Revista "Aquí se cuenta", Censo 2001. INDEC, N° 7, setiembre de 2003. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

La pobreza infantil es una grave preocupación en la mayoría de los países, porque los niños pobres sufren de manera desproporcionada de la privación, de las desventajas en que se hallan, de la mala salud, de malos resultados escolares y porque las consecuencias de la pobreza son especialmente graves para los niños de menor edad. Un especialista describe la situación en América Latina como sigue: "la mayoría de los niños son pobres y la mayoría de los pobres son niños"<sup>22</sup>.

En los últimos años se han hecho esfuerzos e investigaciones orientados a medir la pobreza infantil con criterios propios. En tal sentido, se ha dicho que "la pobreza infantil es distinta de la que afecta a los adultos porque tiene diferentes causas y efectos, en especial por sus consecuencias de larga duración en los niños y adolescentes. El concepto de pobreza infantil hay que analizarlo más allá de los parámetros tradicionales que se usan para medir la pobreza –como los bajos niveles de ingreso o de consumo de los hogares–, porque existen aspectos de la pobreza de los niños que resultan intangibles para estas mediciones: inseguridad, falta de libertad por hostigamiento o abuso y exclusión social. Hay que tener en cuenta el impacto y la forma en que experimentan la pobreza los niños, niñas y adolescentes, quienes no son beneficiarios de manera proporcional del ingreso o consumo del hogar donde viven. Para ellos, la pobreza es una profunda experiencia que se da en forma relacional y relativa, dinámica y multidimensional. (...) No hay una sola definición de pobreza infantil, aunque en el centro siempre está el enfoque de la privación de las necesidades básicas con una perspectiva de derechos humanos"<sup>23</sup>.

Para poder diseñar e implementar políticas públicas que permitan logros importantes en la reducción de la pobreza que afecta a los niños y adolescentes, es necesario comprender primero los factores y las dinámicas que están detrás de la pobreza infantil. En tal sentido, una de las claves para comprender las dinámicas de reproducción de la pobreza infantil, se encuentra en los comportamientos en las etapas tempranas del ciclo de vida.

Según datos de CEPAL<sup>24</sup>, mediante un enfoque para la medición de la pobreza infantil basado en derechos, se constató que en 2007, un 17,9% de los niños de América Latina (algo más de 32 millones) se encontraba en condiciones de pobreza extrema. Esto implica que estaban afectados por una o más de las siguientes privaciones graves:

- la precariedad de la vivienda,
- la desnutrición global o crónica grave,
- la carencia de agua potable y de saneamiento en el hogar,
- la falta de medios de comunicación e información,
- y la falta de acceso al sistema educacional.

Por su parte, el 45% de la población infantil (casi 81 millones) estaba afectado por al menos una privación moderada o grave.

En consecuencia, todos estos niños pobres crecen en desventaja nutricional, de salud y de acceso al sistema educacional, lo que erosiona la acumulación de capital humano y hace que solo puedan optar a empleos precarios. Esto se expresa en menores retornos salariales y en ingresos más bajos para el hogar, y contribuye a la reproducción de la pobreza en el largo plazo.

**• Un enfoque multidimensional para la medición de la pobreza infantil basado en derechos.**

---

Una parte significativa de los niños, niñas y adolescentes enfrenta adversidades que los perjudican en esta etapa de su ciclo vital, los afectarán el resto de su vida y se transmitirán a

<sup>22</sup> Hardoy, J.E. citado en Panorama Social de CEPAL, 2002.

<sup>23</sup> Minujin, Alberto, "¿Por qué se diferencia la pobreza infantil de la pobreza que afecta a los adultos?", en CEPAL-UNICEF, Boletín Desafíos, Número 10, mayo de 2010.

<sup>24</sup> Panorama Social 2010, Capítulo I.

las generaciones siguientes. En la mayoría de los estudios, la pobreza infantil se entiende como un fenómeno de naturaleza compleja, multidimensional y relacional, y se reconoce que para entender lo que les sucede a los niños y niñas que la experimentan es imprescindible comprender el contexto social de pobreza y desigualdad en el que se insertan.

En tal sentido, el enfoque basado en derechos propone un vínculo explícito entre la pobreza de los niños y la violación de sus derechos humanos. Esta perspectiva tiene efectos en la definición de indicadores para medir la pobreza infantil y en la identificación de los niños, niñas y adolescentes que la sufren y las necesidades de las que son portadores.

La CEPAL, a través de la Iniciativa CEPAL-UNICEF “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía en América Latina y el Caribe” llevó a cabo en 2008-2009 el primer estudio comparado sobre pobreza infantil en la región<sup>25</sup>. La investigación analizó el principio de acceso y ejercicio a un número específico de derechos económicos y sociales en las dimensiones de nutrición adecuada, agua potable, servicios sanitarios decentes, salud, vivienda digna, educación e información (para cada una de las cuales diseñó un indicador), además de los ingresos.

En este estudio se construyeron umbrales para analizar los indicadores de cumplimiento de los derechos de la infancia. El primer umbral de privación severa corresponde a una violación extrema de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y determina la pobreza infantil extrema.

El segundo umbral de privación moderada representa una limitación al pleno cumplimiento de cada derecho considerado, y sumado al anterior determina la pobreza infantil total.

“En la región uno de cada tres niños en pobreza extrema se ve privado gravemente en más de un derecho fundamental. Se trata de un “síndrome” de múltiples privaciones que alertan sobre una pérdida segura en las oportunidades de aprovechamiento de las potencialidades de los y las menores, y que constituye el principal vector de la reproducción intergeneracional de la pobreza”<sup>26</sup>.

El estudio referido estableció una línea de base regional que puede usarse como marco de referencia para estudios de seguimiento de la pobreza infantil. Con el enfoque de derechos de la infancia como referencia conceptual, se consideró cada privación como indicador de pobreza, puesto que incumple al menos un derecho. Esto implica considerar pobre a un niño ante el incumplimiento de al menos uno de los derechos identificados como esenciales, con independencia de su localización geográfica, origen étnico u otras características sociales o culturales. Los niveles, dimensiones e indicadores empleados en el estudio fueron los siguientes:

---

<sup>25</sup> En base a un estudio inicial llevado a cabo en 2003, junto con investigadores de la Universidad de Bristol y de la London School of Economics, para medir la pobreza infantil a nivel mundial.

<sup>26</sup> CEPAL - UNICEF, “La pobreza infantil: un desafío prioritario”, en Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio Número 10, mayo de 2010.

Cuadro Nº 1. Dimensiones, indicadores y umbrales de pobreza infantil.

POBREZA INFANTIL: DIMENSIONES, INDICADORES Y UMBRALES SEVERO Y MODERADO DE PRIVACIÓN EN LOS NIÑOS			
Niveles de privación Dimensiones e indicadores de privación	Moderada (no se presenta excluyendo el umbral severo)	Severa/grave	Artículo violado de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño <sup>1/</sup>
<b>Nutrición</b> Relación peso/edad Relación talla/edad	Insuficiencia ponderal moderada-grave (desnutrición global) o baja talla para la edad moderada-grave (desnutrición crónica): menos de -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	24 (2) (c)
<b>Agua potable</b> Acceso al agua potable según: - origen - suministro - tiempo de acceso (si está disponible)	a) Origen del agua por pozo o noria b) Suministro de agua fuera de la vivienda y fuera del predio (por ejemplo, pilones públicos, camiones aljibe u otros)	a) Origen inseguro del agua: fuentes naturales de agua (ríos, vertientes) b) En el caso de la disponibilidad de algún indicador de tiempo de acceso a la fuente de agua, 15 minutos o más	24 (2) (e)
<b>Saneamiento</b> Conexión a sistema de alcantarillado (eliminación de excretas)	Sin conexión a alcantarillado (por ejemplo, pozos negros) o acceso fuera de la vivienda o predio	Sin servicio de eliminación de excretas (por ejemplo, directo al río)	24 (2) (c)
<b>Vivienda</b> Razón de personas por dormitorio o pieza Material del piso Material de los muros Material del techo	Hacinamiento: tres o más personas por dormitorio o pieza (excluye baño y cocina), piso de tierra <sup>2/</sup> materiales de construcción inseguros (muros o techos de barro o materiales similares)	Hacinamiento: cinco o más personas por dormitorio o pieza, viviendas transitorias (carpas y similares), muros o techos fabricados con materiales de desechos	27 (3)
<b>Educación</b> Asistencia escolar y número de años de estudio completados	Niños y adolescentes que, habiendo asistido a la escuela, la abandonaron antes de completar la enseñanza secundaria	Niños y adolescentes que no han asistido nunca a la escuela	28 (1) (a) (b)
<b>Información</b> Acceso a electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio o televisión (al menos dos componentes no disponibles)	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio o televisión (simultáneamente)	13/17

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-TACRO, sobre la base de David Gordon y otros, *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press, 2003.

<sup>1/</sup> Para más detalles de los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño, véase [http://www.unicef.es/documentacion/upload/CDN\\_06.pdf](http://www.unicef.es/documentacion/upload/CDN_06.pdf).

<sup>2/</sup> A diferencia del Estudio de Bristol, que consideró el piso de tierra como privación severa, acá se definió como privación moderada.

Nota: Es importante destacar que las situaciones definidas son de privación, por lo que los umbrales son determinados implícitamente, como situaciones de mayor bienestar al mencionado en cada celdilla.

Fuente: CEPAL-UNICEF. Boletín Desafíos, Número 10, Mayo de 2010. Pág. 6.

Es posible superar las privaciones severas y moderadas que afectan a la población infantil pero para ello es necesario un rediseño de las políticas de lucha contra la pobreza que incorpore intervenciones directas –provisión de salud y nutrición, servicios de agua potable o saneamiento– e indirectas, mediante el aumento de los ingresos del hogar, ya sea con acciones dirigidas al mercado de trabajo o por la vía de las transferencias monetarias. La inversión social y el gasto público para la infancia no solo deben aumentar para mejorar las condiciones de vida de la niñez, sino también para promover un desarrollo más inclusivo e igualitario.

## Los programas de transferencias condicionadas. Protección de los pobres a lo largo del ciclo de vida

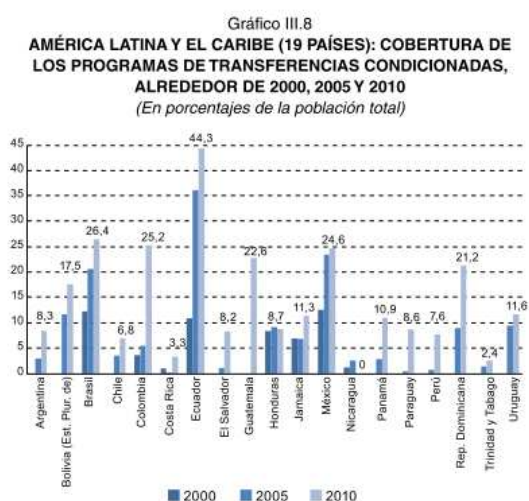
Como hemos señalado, los programas de transferencias condicionadas representan hoy un mecanismo repetido en los países de América Latina para combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estos programas se orientan a familias pobres y vulnerables con hijos, que reciben transferencias monetarias con la condición de cumplir con determinadas conductas vinculadas a mejorar las capacidades humanas y los logros educativos. De este modo encarar el problema de la pobreza con una perspectiva multidimensional.

Es decir, focalizan las transferencias monetarias sobre familias con hijos menores y condicionan las mismas para fomentar mejoras en la nutrición, cuidado de salud y formación de capital humano de los niños. De este modo, los programas contribuyen a cumplir, entre otros, con los siguientes objetivos:

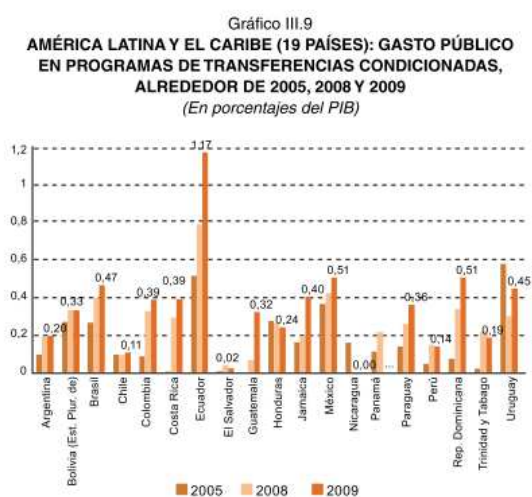
- Combatir la pobreza atacando fundamentalmente su ciclo generacional.
- Proteger a los niños sacándolos de la calle y reduciendo el trabajo infantil.
- Mejorar el desempeño escolar, reduciendo el número de repitencia y ausentismo.
- Asegurar a las madres un salario mínimo para cuidar la salud y educación de sus hijos.
- Reducir la migración de los más pobres.
- Mejorar la salud y alimentación de los niños.
- Ayudar a reducir la violencia social y la drogadicción juvenil.
- Como un objetivo implícito, actuar como red de contención -proveer un mínimo nivel de consumo para que las familias no caigan en condiciones de pobreza aún más extremas-
- Cambiar el comportamiento de los pobres hacia el cuidado de la salud y la educación, especialmente de los hijos e hijas.

Desde la implementación de los primeros PTC<sup>27</sup> hace unos 15 años, el crecimiento de estos programas en los países latinoamericanos ha sido constante, tanto en términos de cobertura de la población como de gasto. Esta evolución se puede visualizar en los siguientes cuadros, tomados del Panorama Social de CEPAL 2010.

**Cuadro N° 2: Evolución de PTC en América Latina en cobertura y Gasto público**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Fuente: Panorama Social de Cepal, 2010.

<sup>27</sup> Bolsa Escola en Brasil y Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México.

En definitiva, estos programas tienen una perspectiva de “ciclo de vida” y combinan la transferencia de ingresos para cubrir carencias básicas de las familias más pobres, con una inversión para mejorar las capacidades de las nuevas generaciones de estas familias, a fin de que puedan tener mayores oportunidades en su vida adulta.

- **Condicionalidades en educación**

---

Dada la importancia que reviste la educación como mecanismo “para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar”<sup>28</sup>, dedicaremos algunos párrafos para analizar la importancia de las condicionalidades en educación, que se encuentran presentes en la política pública objeto del presente trabajo: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Son numerosas las investigaciones y análisis que confirman la importancia de la educación para la superación de las personas y la ruptura del círculo vicioso de la pobreza. Este dato es de enorme trascendencia al momento de encarar políticas públicas para superar la pobreza y tiene una importante vinculación con los programas de transferencias condicionadas.

De hecho, la gran mayoría de los programas de transferencias condicionadas ha incluido al menos una condicionalidad en materia de educación, y ponen diferente énfasis en uno u otro aspecto de acuerdo a lo que persiguen lograr: (i) los que se centran en fortalecer las capacidades y logros educativos –que establecen sanciones explícitas ante la falta de cumplimiento de las condicionalidades-; (ii) los que tienen como principal objetivo asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico y, en consecuencia, las condicionalidades no tienen un papel gravitante –el cumplimiento no se controla o se establecen sanciones débiles o nulas por incumplimiento- y (iii) los programas que buscan garantizar el acceso a un conjunto amplio de prestaciones, entre las que se encuentra la educación –buscan el compromiso de las familias y trabajan en conjunto con éstas y los representantes del programa-.

Es decir, algunos como en el caso de Argentina buscan solo fortalecer la asistencia, otros también esperan tener un impacto en materia de rendimiento y promoción de grado, en la mayor incorporación a la educación de un determinado grupo (conjugando variables de género y edad) e, incluso, en la reducción del trabajo infantil. En consecuencia, las modalidades de cálculo de las transferencias en el ámbito educativo varían según los objetivos de los programas<sup>29</sup>.

En el cuadro que incluimos a continuación se pueden ver los principales componentes de educación de los PTC en América Latina en la actualidad.

---

<sup>28</sup> Panorama Social CEPAL 2010, pág. 85.

<sup>29</sup> En el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras y Oportunidades en México, la transferencia cubre tanto los costos directos de envío a la escuela de los niños (matrícula, insumos y costos de transporte), como el costo de oportunidad para las familias pobres y vulnerables de enviar a los niños a la escuela en vez de enviarlos a trabajar. En Oportunidades, Avancemos, Familias en Acción en Colombia y Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) en Jamaica, las transferencias aumentan durante la educación secundaria, lo que refleja el mayor costo de oportunidad de enviar a los niños a la escuela. Oportunidades y PATH incorporan, asimismo, una diferenciación adicional en los montos que se entregan según el sexo de los estudiantes, para abordar los problemas de desigualdad de género en la participación en la educación secundaria, aunque en sentido inverso, ya que mientras Oportunidades otorga transferencias mayores a las niñas, PATH lo hace a los niños.

Cuadro N° 3. PTC en América Latina. Componentes de educación de los programas.

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COMPONENTES DE EDUCACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS			
País (Programa/Transferencia)	Destinatarios	Condicionalidad	Sanciones
Argentina (Asignación Universal por Hijo para Protección Social)	Niños de 5 a 18 años	Acreditación de alumno regular	Retención del 20% de la transferencia hasta la acreditación de la condicionalidad
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Bono Juancito Pinto)	Niños menores de 18 años que cursan hasta octavo año	Asistencia escolar mínima del 80%	Falta de veracidad de los antecedentes entregados por el Director de escuela, suspensión del beneficio
Brasil (Bolsa Família/Beneficio básico y variable)	Niños de entre 6 y 15 años	Asistencia escolar mínima del 85%	A la tercera falta se suspende el beneficio por 60 días. A la quinta falta se suspende definitivamente el beneficio
(Bolsa Família / Beneficio variable vinculado a adolescentes)	Niños de entre 16 y 17 años	Asistencia escolar mínima del 75%	A la segunda falta se suspende el beneficio por 60 días. A la tercera falta se suspende definitivamente
Chile (Chile Solidario)	Niños de entre 5 y 15 años	Asistencia al establecimiento educacional	Según se establezca en el contrato familiar
Colombia (Familias en Acción)	Niños de entre 7 y 17 años que cursen de segundo a undécimo grado	Asistencia escolar mínima del 80%	Suspensión del beneficio si hay más de ocho ausencias injustificadas en el bimestre
Costa Rica (Avancemos)	Niños y jóvenes de entre 12 y 25 años que cursan secundaria (de séptimo al duodécimo año)	Matrícula en el año lectivo, asistencia escolar puntual y permanente	Suspensión del beneficio en caso de abandono escolar
Ecuador (Bono de Desarrollo Humano)	Niños de entre 5 y 17 años	Asistencia escolar del 75%	
El Salvador (Comunidades Solidarias Rurales)	Niños de entre 6 y 15 años	Matrícula y asistencia escolar regular entre educación parvularia (si hay cupos disponibles) y sexto grado	Suspensión del beneficio si se incurre en más de cuatro inasistencias injustificadas por mes
Guatemala (Mi Familia Progresá)	Niños de entre 6 y 15 años	80% de asistencia a la escuela	Cancelación del beneficio si no se cumplen las responsabilidades en tres ocasiones
Honduras (PRAF/Bono escolar de primero a sexto grado)	Niños de entre 6 y 14 años que cursan hasta sexto grado en escuelas públicas	Máximo de nueve inasistencias injustificadas por trimestre y el 85% de asistencia a las clases efectivas	Los niños de 13 o 14 años que no han terminado sexto grado y no han cumplido las condicionalidades no tienen derecho a recibir el bono bimensual
(PRAF/Bono juvenil urbano rural)	Jóvenes de entre 13 y 24 años	Asistencia diaria y rendimiento académico mínimo del 70%	...
Jamaica (PATH/Subsidio escolar)	Niños de entre 6 y 17 años	Asistencia mínima mensual del 85%	Suspensión de transferencias en caso de incumplimiento hasta el cumplimiento
(PATH/Bono)	Adolescentes inscritos en la educación superior	...	...
México (Oportunidades/Apoyo educación)	Niños y jóvenes que asisten a educación básica, secundaria y media-superior	Mínimo del 85% de asistencia a la escuela	Suspensión definitiva si hay duplicación del beneficiario y si los estudiantes secundarios reciben el beneficio por más de cuatro años. Cuatro o más inasistencias injustificadas mensuales (la suspensión se aplica en el mes en curso)
(Oportunidades/Jóvenes con oportunidades)	Estudiantes entre tercero de secundaria y cuarto de bachillerato	Educación media superior cursada antes de los 22 años y ser beneficiario de Oportunidades	Suspensión de la transferencia si se detecta la reincorporación a un sistema de educación media superior
Panamá (Red de Oportunidades)	Niños de entre 4 y 17 años	Matrícula e inasistencia máxima del 10% con respecto a los días efectivos de clases; asistencia a las reuniones bimestrales de apoderados	...
Paraguay (Tekoporá)	Niños de entre 6 y 18 años	Niños inscritos y con un 85% de asistencia. Participación de adultos en programas de alfabetización	
Perú (Juntos)	Niños de entre 6 y 14 años	85% de asistencia a la escuela	El incumplimiento de la corresponsabilidad implica suspensión por tres meses
República Dominicana (Programa Solidaridad/Incentivo a la asistencia escolar)	Niños de entre 6 y 16 años matriculados entre el primer y el octavo grado de educación básica pública	85% de asistencia a la escuela	Suspensión definitiva si hay incumplimiento de corresponsabilidad en tres períodos consecutivos (seis meses)
Uruguay (Asignaciones Familiares)	Niños de entre 4 y 14 años en educación primaria y niños de entre 15 y 18 años en educación media	Matrícula y asistencia a escuelas	Suspensión del beneficio si se falsifican los antecedentes o no se verifican las condiciones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de datos de programas sociales.

Fuente: Panorama Social CEPAL 2010. Pág. 124



Vista la importancia que adquiere la educación en la posibilidad de romper con el círculo vicioso de la pobreza, realizaremos a continuación algunas consideraciones sobre puntos indispensables a incluir en la agenda de las políticas públicas de lucha contra la pobreza desde el enfoque de la educación.

### ***Educación inicial***

La ampliación de la cobertura de la enseñanza inicial debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad. El cuidado institucional con financiamiento público para niños menores de seis años tiene beneficios bien documentados<sup>30</sup>. Por un lado, facilita la integración de la mujer al mercado laboral. Y por otro lado compensa las deficiencias de los hogares en la medida que provee apoyo alimentario, de salud y de estimulación temprana.

Existe evidencia clara sobre el efecto positivo de los años de enseñanza preescolar en los resultados académicos de los estudiantes de primaria y de los niveles subsiguientes. Los cuidados en niveles iniciales inciden positivamente en el futuro desarrollo cognitivo, psicomotor, de capacidad de atención y en los niveles de actividad de los niños lo que, a su vez, tiene un impacto importante en los ciclos educativos posteriores.

Es por eso que se recomienda una ampliación de la oferta educativa preescolar (3 a 5 años) e inicial (0 a 3 años) y las debidas políticas que atiendan y faciliten el acceso a los sectores más vulnerables, para contribuir al fortalecimiento de una base educativa significativa en la lucha contra problemas como la deserción escolar y la repitencia<sup>31</sup>.

### ***Educación primaria***

Existe amplio consenso y sólidas evidencias de que esta etapa es clave para el futuro de los niños, pues puede incidir de manera positiva y eficaz en su formación. De hecho, todos los acuerdos mundiales sobre educación proponen la universalización de la educación primaria.

Sin embargo debe tenerse presente que asistencia a la escuela primaria no es sinónimo de educación primaria, pues el solo acceso al sistema educativo no necesariamente asegura un correcto aprendizaje. Son comunes en el nivel primario, sobre todo en familias pobres, los problemas de repitencia o rezago y de abandono escolar. Con lo que en muchos casos no se concluye siquiera este nivel de enseñanza, o se lo concluye formalmente en el doble de años que debería implicar.

Además de estos tres problemas: correcto aprendizaje, repitencia y abandono escolar, es necesario encarar la mejora de la educación primaria fortaleciendo la capacitación de los docentes (con formación y acceso a nuevos materiales, incluyendo la introducción de tecnologías) y la infraestructura escolar.

Los especialistas sugieren también la extensión de la jornada escolar en el nivel de primaria, especialmente para los estudiantes que en el hogar no cuentan con un clima educativo y con espacios adecuados para su formación.

Finalmente, se señalan algunas cuestiones que afectan a la educación en todos los niveles, pero que adquieren especial gravedad cuando impiden, obstaculizan o perjudican los logros o finalización del nivel primario, que es el mínimo indispensable para afianzar al menos capacidades básicas de lectoescritura y matemática.

- Transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas: se ha demostrado que las condiciones socioeconómicas de los hogares y el nivel educativo de los jefes o jefas de hogar son la causa principal de las diferencias en los resultados del aprendizaje. La política pública no puede, pues, obviar el papel del entorno familiar en la reproducción de las desigualdades.

---

<sup>30</sup> UNESCO, 2010.

<sup>31</sup> Panorama Social CEPAL 2010, pág. 113.

- Motivación de las familias por invertir recursos en la educación de los hijos: está directamente relacionada con la valoración que dan al sistema educativo como vía de superación y movilidad social (percepción de que la educación abrirá a sus hijos mejores alternativas de acceso a los circuitos sociales y económicos de la sociedad).
- Problemas extraescolares que afectan la vida escolar: en barrios muy vulnerables o pobres, muchas veces los problemas extraescolares repercuten en la vida interna de la escuela, dificultando los procesos pedagógicos, en particular las situaciones de violencia que constituyen un factor importante en los trastornos en el aprendizaje y la deserción escolar.

### **Educación secundaria y post-secundaria y formación para el empleo**

La educación secundaria ha sido señalada como el “umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. La culminación de este nivel es crucial para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida, y también es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar que le permitan romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos”<sup>32</sup>.

El eslabonamiento de la educación con el empleo es la clave para lograr la transformación productiva con equidad pero puede también reproducir y, eventualmente, ampliar las desigualdades sociales. El gran salto cualitativo se da, en primer lugar, al concluir la secundaria, al acceder a la educación terciaria y, sobre todo, al completarla. La CEPAL ha documentado de manera contundente que en las condiciones actuales quienes no concluyen la educación secundaria completa quedan expuestos a un alto nivel de vulnerabilidad social, por cuanto los ingresos laborales que recibirán como reconocimiento de sus logros educativos tenderán a ser bajos, y tendrán un elevado riesgo de ser pobres y de transformarse en los “prescindibles”, los excluidos, si tienen que desenvolverse en mercados laborales autorregulados, sin garantías mínimas ni derechos laborales<sup>33</sup>.

La conclusión de la enseñanza secundaria es, pues, un desafío fundamental para la equidad y la inclusión social por la vía educativa. Por ello es muy relevante ensayar instrumentos y estrategias que apoyen la retención de los estudiantes en el sistema durante esta etapa escolar.

Cuando se piensa en políticas que apunten a reducir brechas en la progresión escolar se piensa, por lo general, en reformas en el sistema educativo, pero no debe olvidarse que los factores que influyen en los aprendizajes y logros también se encuentran fuera del sistema, pues se relacionan estrechamente con el entorno familiar y social. Por eso algunos PTC intentan prevenir la deserción escolar por costos de oportunidad (la continuidad escolar es parte del contrato mismo de los programas de transferencias).

En América Latina, en promedio solo la mitad de la población de 20 a 24 años concluye el nivel secundario superior, solo un 33% de los jóvenes de entre 20 y 29 años asiste a algún programa de formación postsecundaria y menos del 10% de la población ha concluido cinco años de formación en este nivel de enseñanza<sup>34</sup>.

Frente a esta situación, es necesario que los esfuerzos públicos por la formación de los jóvenes se prolonguen más allá de la conclusión del ciclo de educación obligatorio, para que la transición al mercado laboral sea fluida y permita reducir desigualdades en el retorno de la educación a lo largo de toda la vida. La oferta de formación para el trabajo y la articulación del sistema educativo formal con las entidades de formación laboral y el mundo productivo es un

<sup>32</sup> Panorama Social CEPAL 2010, págs. 104 y 105.

<sup>33</sup> Ibid., págs. 103 y ss.

<sup>34</sup> Ibid., pág. 119.

factor clave que debe tenerse en cuenta en las intervenciones públicas de combate contra la pobreza.

Todo lo dicho cobra sentido si se tiene en cuenta que el empleo continúa siendo el principal mecanismo de inclusión social. Los ingresos laborales siguen siendo la principal fuente de recursos de los hogares. Además, el empleo sigue siendo la conexión fundamental con los sistemas de protección social, específicamente con el acceso a la seguridad social y a los sistemas de salud, aunque con programas como la Asignación Universal por Hijo, que incluye a hijos de desempleados o empleados no registrados en el sistema de la seguridad social, esto se va flexibilizando.

Desde luego, la política educativa tiene que vincularse con otras medidas de promoción y protección social para lograr revertir la desigualdad en la transmisión intergeneracional de oportunidades educativas y de la pobreza.

### **Los PTC en Argentina: del Plan Jefes de Hogar al Programa Asignación Universal por Hijo para protección social**

A mediados de la década de los años noventa, hacen su aparición en la región los programas de transferencias condicionadas de ingresos que progresivamente fueron alcanzando mayor cobertura y una amplia aceptación por parte de la población. De algún modo estos programas se fueron instalando como la “gran alternativa” al combinar condicionalidad, transferencia directa al destinatario y la experiencia de varios años de focalización en determinados colectivos considerados “vulnerables”.

Se hará a continuación una breve mención a los dos principales PTC vigentes en Argentina desde el año 2002 en adelante: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias por la Inclusión Social<sup>35</sup>. No se hará una descripción exhaustiva de los programas, pues en el presente trabajo sólo interesa mostrar cómo ha sido la evolución de los PTC en Argentina, que fueron antecedentes de la Asignación Universal por hijo para protección social, y cuyos beneficiarios originales han migrado en su mayoría a este nuevo plan<sup>36</sup>.

#### **Programa Jefas y Jefes de Hogar**

El primer programa de transferencia condicionada que se implementó en la Argentina a nivel nacional fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Plan Jefes y Jefas) a principios del 2002, e implicó un cambio sustancial en las políticas sociales en Argentina, alcanzando a dos millones de personas en situación socioeconómica crítica. Se trató de un programa de emergencia y su espíritu fue aliviar la situación de pobreza de las familias más afectadas por la crisis que atravesó el país en 2001/2002.

El programa Jefas y Jefes de Hogar consiste básicamente en el pago de una ayuda económica mensual no remunerativa, que no implica relación laboral alguna, y cuyo objetivo es “garantizar el derecho familiar de inclusión social”. El programa enuncia los siguientes propósitos: (i) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; (ii) incorporar a los beneficiarios a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su

<sup>35</sup> En todos los PTC introducidos en la Argentina tras la crisis de 2001-2002, la presencia de hijos/as menores o discapacitados es lo que determina la elegibilidad de un hogar pobre.

<sup>36</sup> De todos modos hay suficiente literatura para analizar los planes anteriores, a la que remitimos: (i) CELS: “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial”, Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 2007; (ii) Cruces, G.; Epele N; Guardia, Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina. Serie Políticas Sociales N° 142, Santiago de Chile, CEPAL, 2008; (iii) Golbert, L. “Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina”, en Arriagada, I. (Coordinadora) Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros, CEPAL, Naciones Unidas, 2008; (iv) Monza A. y Giacometti, C., “Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar”, Documento de Trabajo N°1, OIT-MTESS, Buenos Aires, 2003; (v) Roca E., Langieri, M. Schachtel, L., Berthó, F., “Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en empleos registrados”, ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, 2005, entre otros.

futura reinserción laboral; (iii) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”.

El plan se destinó a jefes o jefas de hogar desocupados, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, y a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se encontrara en estado de gravidez.

Algunas observaciones a este plan: el monto de la prestación de \$150 se mantuvo fijo desde el inicio del plan, por lo que la inflación erosionó el poder adquisitivo de la transferencia. Además, al no tener en cuenta la cantidad de hijos o la composición de la familia, la capacidad distributiva del plan puede considerarse prácticamente nula (a mayor número de integrantes de un hogar, menor resulta la incidencia per capita de la prestación, resultando insuficiente para garantizar la cobertura de las necesidades mínimas).

Este plan surgió en el contexto más agudo de la crisis económica, cuando la pobreza alcanzaba al 60% de la población. Hacia finales del 2003, cuando se hacen evidentes los signos de recuperación económica, se comienza a pensar en el paulatino achicamiento y potencial cierre del Programa. De este modo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) presentaron una propuesta conjunta orientada al reordenamiento de distintas sub-poblaciones del Plan Jefes y Jefas<sup>37</sup>. En tal sentido:

- Se individualizó un primer grupo con mayores posibilidades de inserción laboral, y se planteó fortalecer su cultura del trabajo. Para ellos se implementó un seguro de desempleo tradicional -un apoyo acotado en el tiempo y complementado con actividades para favorecer la inserción laboral, como agencias de empleo y convenios sectoriales-.
- A un segundo grupo se lo consideró como población con bajas probabilidades de empleabilidad (empleables pero con mayores dificultades). Se los dirigió hacia el Seguro de Capacitación y Empleo, con acciones complementarias de inserción y reinserción laboral, incluyendo capacitación para el trabajo.
- Un tercer grupo, inicialmente considerado como los “inempleables” y luego recatalogados como “vulnerables sociales”. Para ellos se diseñó el Programa Familias para la inclusión social, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

De este modo, este primer PTC se transforma y se traspasa a muchos beneficiarios al Plan Familias y al Programa Seguro de Capacitación y Empleo (entre el 2006 y el 2010 la reducción de los recursos del Plan Jefes y Jefas fue del 74%). La cobertura, que inició en cerca de 2 millones de beneficiarios fue disminuyendo gradualmente, en algunos casos por la inserción ocupacional de los destinatarios, pero en muchos casos como consecuencia de esta “migración” hacia otros programas<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Desde el MTEySS se realizó un primer agrupamiento de los receptores del Programa Jefes y Jefas, según algunas características de los beneficiarios como su estatus laboral (activos o inactivos) y sus condiciones de acceso al mercado laboral en función de variables como calificación laboral, nivel educativo y tramos de edad. De esta forma, se los clasificó en los siguientes grupos: (i) 18,2% eran personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral; (ii) 20,1% eran personas adultas jóvenes, con nivel educativo medio-bajo, y sin calificación laboral; (iii) 30,3% eran personas de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo, y sin calificación laboral; (iv) el resto, 34,4%, eran personas consideradas “inactivas”, que desarrollaban tareas de tipo reproductivo (en su mayoría mujeres en edades centrales y con hijos dependientes). Fuente: MTEySS.

<sup>38</sup> De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo en el mes de marzo de 2008 los motivos de desvinculación del Programa fueron: en un 38,6% por el traspaso o migración al Programa Familias por la Inclusión Social; un 32,3% por incorporaciones al empleo registrado; un 12,1% por incumplimiento de requisitos (que en muchos casos es porque los hijos alcanzaron la mayoría de edad); y 7,1% por adhesiones (traspaso) al Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS, 2008).

### **Programa Familias para la Inclusión Social**

Por su parte, el Programa Familias constituye un plan social cuyo objetivo es “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”<sup>39</sup>. La titular del subsidio debe ser la madre y la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Si el titular del Plan Jefes y Jefas es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones de hogares monoparentales.

Consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares beneficiarios (que se acrecienta en una leve proporción según el número de hijos) y exige a cambio del beneficio el compromiso del núcleo familiar con la educación y salud de los menores a cargo. La madre o mujer responsable de los niños menores de 19 años que reciban el subsidio se compromete a demostrar contraprestaciones de salud y de educación, consistentes en controles de salud y vacunación periódicos según la edad de los niños y certificar trimestralmente la asistencia a la escuela de los niños de entre cinco y 18 años<sup>40</sup>.

### **Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

La implementación del programa Asignación Universal por Hijo, por su parte, marcó un nuevo paradigma en los PTC e implica un cambio sustancial con respecto a los primeros planes.

Efectivamente, si bien el Plan Jefes y Jefas se planteó originalmente como un programa de empleo para jefes de hogar desocupados, en la práctica se convirtió en un programa de lucha contra la pobreza que tuvo a las mujeres como principales beneficiarias. Las modificaciones que se introdujeron con posterioridad para reemplazarlo (Plan Familias y Seguro de Capacitación y empleo) implicaron el reconocimiento de una situación de pobreza y desempleo a pesar del contexto económico favorable de crecimiento de los años 2005-2006.

En contraposición, el plan Asignación Universal por Hijo, implementado en un contexto económico más favorable, implicó el reconocimiento de que el empleo ya no garantiza los beneficios de la seguridad social y que se generan situaciones de desigualdad e inequidad que afectan a los niños/as y adolescentes cuyos padres no cuentan con un empleo formal, con lo que el programa tiende a restaurar la equidad distributiva.

En el cuadro N° 4 se puede ver la evolución de los PTC desde el punto de vista de su incidencia en el presupuesto nacional.

---

<sup>39</sup> Resolución MDS N° 825/05, Art. 1°.

<sup>40</sup> El componente salud se verifica dos veces al año con la presentación de los certificados de cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación de los niños, y controles médicos bimestrales en el caso de titulares embarazadas (o esposas de titulares en esta condición). El componente de educación se certifica con la constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar o boletín de calificaciones de los niños de 5 a 19 años. Los demás componentes del programa familias:

- a) **Ingreso no remunerativo:** un ingreso no incompatible con otros ingresos en el hogar siempre y cuando la suma de estos no supere el Salario mínimo vital y móvil.
- b) **Promoción Familiar y Comunitaria:** con tres líneas de intervención, además de los componentes básicos de educación y salud: (i) Apoyo Escolar, su objetivo es actuar sobre algunas causas y efectos del fracaso escolar, mediante talleres y jornadas recreativas que buscan fortalecer el vínculo familia-escuela y recabar información sobre dificultades de aprendizaje registradas en el hogar y en el aula. Incluyen a los niños, padres y docentes; (ii) Desarrollo Familiar y Comunitario, con talleres –de entre uno y tres meses de duración- que pretenden fortalecer los desarrollos personales, familiares y comunitarios dirigidos a jóvenes y adultos de los núcleos familiares y (iii) Remoción de Barreras, cuyo propósito es facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación, mediante una ayuda económica o beca de \$50 por mes, que se paga por la duración del curso y siempre que se cumpla con la asistencia regular y se realice en instituciones con certificación oficial.

Cuadro N° 4 . Evolución de la incidencia de los PTC en el presupuesto nacional

Tabla N° 1: Evolución de los Programas de Transferencias Condicionada en el Presupuesto Nacional

Programas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acciones de empleo	178,8									
-Plan Jefes de Hogar		2.248,2	3.713,7	3.475,8	2.996,9	2.496,4	1.737,0	1.275,6	1.011,8	641,6
- Seguro de Capacitación y Empleo							209,2	259,1	477,6	490,1
Familias por la Inclusión Social						639,9	1.171,1	1.886,3	1.753,7	2.374,5
Asignación Universal por Hijo									1.700,0	9.965,0
<b>Total PTC</b>	<b>178,8</b>	<b>2.248,2</b>	<b>3.713,7</b>	<b>3.475,8</b>	<b>2.996,9</b>	<b>3.136,3</b>	<b>3.117,3</b>	<b>3.421,0</b>	<b>4.943,1</b>	<b>13.471,2</b>
Presupuesto Nacional	47.904,5	45.064,8	56.404,5	64.275,3	86.839,2	105.892,9	142.421,0	192.974,1	262.876,1	275.779,4
<b>% de los PTC en el PN</b>	<b>0,4%</b>	<b>5,0%</b>	<b>6,6%</b>	<b>5,4%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,9%</b>	<b>4,9%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Cuenta de Inversión 2001-2008 (CGN), Ley de Presupuesto 2009 y modificaciones y Ley de Presupuesto 2010 (ONP), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: El total del Presupuesto Nacional 2009 corresponde al crédito vigente al 31/12/2009 según Informe de ASAP IV Trimestre de Ejecución Presupuestaria 2009 en base a información del SIDIF.

Fuente: Cogliandro, Gisell en Apuntes de Fundación Siena, N° 12<sup>41</sup>

También es posible observar cómo en los últimos años, se buscó solucionar los diversos problemas sociales planteados mediante estos mecanismos de transferencia condicionada: reducir el desempleo, frenar y atenuar el impacto de la crisis económica en los sectores más vulnerables, reducir los niveles de pobreza y lograr una mayor inclusión social de las familias más vulnerables; hasta crear un sistema de protección social no contributivo para reducir la desigualdad ocasionada por la precariedad e informalidad laboral.

### **Consideraciones finales sobre los PTC**

Algunos autores subrayan que estos programas representan un cambio en comparación con las políticas sociales anteriores de lucha contra la pobreza, en la medida que estas últimas se caracterizaban por enfoques asistencialistas, que consideraban a las personas pobres como actores pasivos, receptores de la ayuda de gobierno en forma de transferencias monetarias o de mercaderías. En cambio, de acuerdo a esta postura, en los nuevos programas de erradicación de la pobreza existe voluntad de cambiar efectos perversos porque se promueve la creación de capital social y la lucha contra la indigencia considerando las “cualidades de los pobres”. Se recalca también como novedoso el hecho de que se ponga el eje central en “la

<sup>41</sup> Cogliandro, Gisell, “El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas”. Fundación Siena, Apuntes 12. Marzo 2010. Las modificaciones que fueron sufriendo los PTC, según los cambios en el contexto socioeconómico, se ven reflejados claramente en las finalidades y funciones del gasto que se les asignan en el Presupuesto Nacional: el gasto de los programas Jefes y Jefas y el Seguro de Capacitación y empleo corresponden a la función trabajo (por lo que dependen a su vez del Ministerio de Trabajo), el Plan Familias a la Promoción y Asistencia Social (dependiendo del Ministerio de Desarrollo Social), y el plan Asignación Universal por Hijo se asigna a la función de Seguridad Social (dependiendo de la ANSES).

familia”, a diferencia de los programas de la década anterior que consideraban a “los pobres”, “las mujeres”, “los desempleados”<sup>42</sup>.

En esta línea de argumentos, algunas investigaciones resaltan que estos programas se caracterizan por tener una concepción multicausal de la pobreza y, consecuentemente, por buscar una solución integral al desafío de su erradicación, desde una perspectiva de los derechos sociales. En esta línea Arriagada y Mathivet, señalan: “En la visión tradicional, los pobres sólo podían esperar la ayuda del gobierno para sobrevivir, en cambio ahora pasan a ser un actor central para salir de la condición de pobreza, cambiando también de paso, la lógica de las políticas sociales...”<sup>43</sup>

De allí, entonces, que los desafíos pendientes están vinculados a estimular más a los grupos pobres para que se organicen y desarrollen su capital social, dejar de reforzar el modelo tradicional de los hogares y romper con la ceguera de género que reproduce el papel subordinado de la mujer.

Numerosas son las evaluaciones que se han realizado de estos PTC, en muchos casos controvertidas en relación con los resultados alcanzados. Pero, sin entrar en las particularidades de cada contexto nacional, repetimos que estos programas apuntan a la reducción de la pobreza en el corto plazo mediante un mayor ingreso en las familias, y en el largo plazo, la reducción de la pobreza a través de la “acumulación de capital humano” (incorporación de nuevas competencias educativas y formativas, y mejoramiento en los niveles de salud y nutrición) para cuyo logro es indispensable el involucramiento de las familias. Es decir, las familias son consideradas co-responsables en la estrategia de reducción de la pobreza.

#### **Crecimiento económico y reducción de la pobreza**

Agregamos finalmente que crecimiento económico no implica necesariamente reducción de la pobreza. Las bases del crecimiento económico sustentable se encuentran en los procesos de acumulación de capital físico, capital humano e incorporación de innovación tecnológica. De hecho, el solo crecimiento de la economía resulta una condición básica en la estrategia de reducción de la pobreza, pero no es suficiente ni determinante ya que, junto con el proceso de crecimiento, podría existir un empeoramiento en la distribución del ingreso que genere reducidos beneficios sobre la población más pobre.

Desde la perspectiva de la equidad, América Latina en general y Argentina en particular, presentan una elevada desigualdad en la distribución del ingreso. El 10% más rico de la región posee ingresos 30 veces superiores al 10% más pobre.

En la Argentina se advierte crecimiento económico desde el año 2003, pero no implicó una mejora sustantiva en los niveles de pobreza: esto evidencia que a pesar del crecimiento existen causas estructurales que tienden a perpetuar la inequidad distributiva y la pobreza.

En tal sentido, la segmentación del mercado de trabajo puede mencionarse como uno de los principales factores estructurales que contribuye a explicar la incapacidad en determinados sectores sociales para mejorar sus condiciones de vida. Algunos datos que confirman esta

<sup>42</sup> Zibecchi, Carla, “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008. Disponible en [http://www.uasb.edu.ec/padh\\_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd\\_centro=5&ug=ig&cd=1590](http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1590)

<sup>43</sup> I. Arriagada y Ch. Mathivet, 2007:17, citado por Zibecchi, ibid.

afirmación y que muestran que los trabajadores informales o desocupados se encuentran en condiciones de extrema exclusión social<sup>44</sup>:

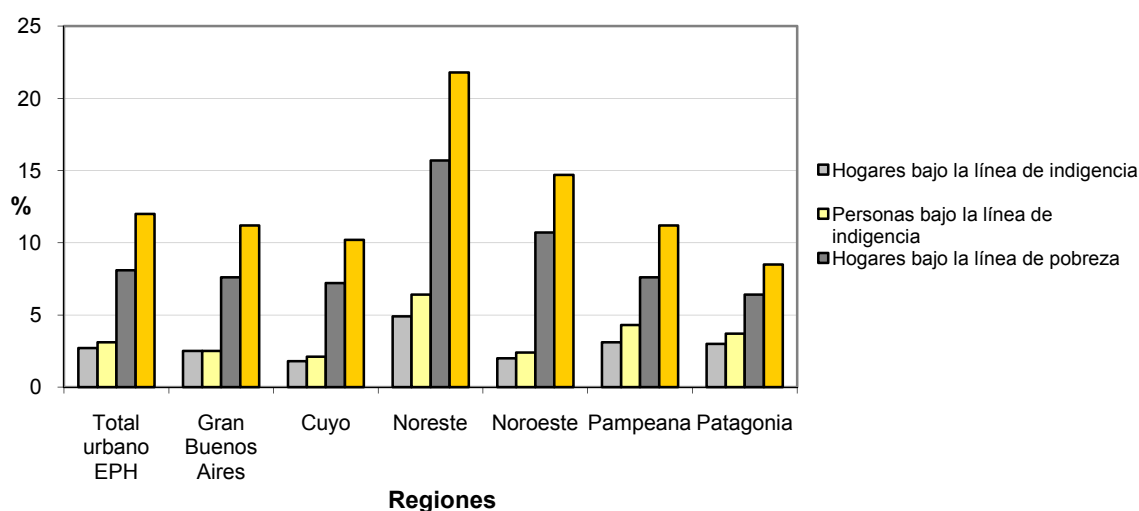
- Desde inicios de los años noventa, la proporción de asalariados informales ha crecido de manera constante, hasta superar el 40% en la actualidad.
- A su vez, la brecha de ingresos entre los ocupados informales y los ocupados formales se ha ampliado notablemente.
- Los trabajadores informales carecen de protección legal y seguridad social, poseen empleos inestables, suelen ser los primeros en ser despedidos en períodos de baja demanda y no tienen acceso al crédito.
- Se observa mayor incidencia de la pobreza entre los asalariados informales y personas desocupadas<sup>45</sup>.

Como consecuencia de lo expuesto, podría decirse que en estos años ha quedado demostrado que los problemas de pobreza estructural no se pueden revertir ni por el efecto “derrame” de los supuestos beneficios del crecimiento económico, ni por una mejor gestión de políticas asistenciales focalizadas. Es necesario abordar políticas sociales universales que abarquen el problema de la pobreza con mirada integral y que, conjuntamente con políticas económicas respetuosas del conjunto de derechos humanos puedan revertir el patrón de desigualdad imperante en la región.

Se agregan a continuación los últimos datos disponibles en el INDEC sobre la situación de pobreza e indigencia en Argentina y sobre empleo y desempleo.

Cuadro Nº 5 . Incidencia de la pobreza e indigencia. Primer semestre 2010.

#### Incidencia de la pobreza e indigencia - Primer semestre de 2010



Fuente: INDEC – Encuesta Permanente de Hogares Continua<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Los datos se han tomado de González, Rodrigo, *Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina*. IDEAL – Instituto para el desarrollo económico de América Latina. Disponible en <http://www.equidadparalainfancia.org/programas-de-transferencias-condicionadas-la-asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social-en-argentina-388/index.html>

<sup>45</sup> En el año 2006, el 44% de las personas desocupadas y el 32% de los asalariados informales eran pobres. Estos porcentajes resultan sensiblemente mayores a la proporción de asalariados formales pobres en cuyo grupo la incidencia de la pobreza alcanzaba al 7% de los ocupados. Ibid.

<sup>46</sup> Disponible en [www.indec.mecon.com.ar](http://www.indec.mecon.com.ar). Una consideración al respecto de los datos del INDEC, es que se toman por ser la fuente de información oficial, pero lamentablemente en Argentina estos datos son poco confiables ya que han



Cuadro N° 6. Tasas de empleo y desempleo por regiones. Primer trimestre 2011

Área geográfica	Tasas de					
	Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación	Subocupación demandante	Subocupación no demandante
Gran Buenos Aires	47,8	44,0	7,9	9,1	6,0	3,1
Cuyo	41,1	39,2	4,6	6,7	5,7	1,0
Noreste (NEA)	36,5	35,4	2,9	2,9	2,3	0,6
Noroeste (NOA)	42,4	39,2	7,6	8,8	6,7	2,1
Pampeana	46,2	42,6	7,8	7,9	5,9	2,0
Patagónica	44,9	42,2	6,1	3,8	2,5	1,3

**Fuente:** INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Como consecuencia de todo lo dicho, consideramos que no hay ningún remedio mágico ni ninguna política resolverá por sí sola los problemas vinculados con pobreza ni con la mejora de la situación de los niños. Queda claro a partir de múltiples investigaciones que es esencial un paquete de políticas, que combine entre otras cosas (como vivienda digna, agua potable, servicios básicos) asignaciones familiares, oportunidades de empleo para los padres con salarios decentes, y educación temprana para los niños así como servicios de guardería y cuidados, que permitan mejorar el desarrollo de los niños y facilitar el empleo materno.

#### **Breve referencia a otros PTC en América Latina**

Para cerrar este capítulo se hará una brevísima referencia a algunos PTC existentes en América Latina, que se traen a colación a modo de ejemplo<sup>47</sup>.

#### **Brasil: Bolsa Familia**

Mediante el programa Bolsa Familia, en el año 2003, Brasil unificó todos los programas de transferencias de recursos del gobierno federal (Bolsa Alimentación, Bolsa Escuela, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas), convirtiéndose en el programa más importante de asistencia social de ese país y uno de los principales del mundo.

El programa se orienta a otorgar un ingreso adicional a sectores de bajos ingresos, focalizando en los más vulnerables y en aquellos hogares con menores de 18 años. Las condiciones de acceso al programa son similares a la AUH en tanto requiere que los menores se encuentren en edad escolar y que cumplan con el plan de vacunación estipulado. Los beneficios son de cuatro tipos: por un lado, se otorga una prestación básica para todas las familias y por otro, existen prestaciones variables que se otorgan por cada menor del hogar, variando el monto según las edades de los hijos.

A finales de 2008, el programa había cubierto a aproximadamente 11,3 millones de familias (46 millones de personas, lo que corresponde a una cuarta parte de la población del país). A su vez, como parte de las medidas contracíclicas para enfrentar el impacto de la crisis económica

---

existido varias maniobras recientes de manipulación de los datos desde el Gobierno que han terminado en escándalos de gran escala, remoción de funcionarios y acciones judiciales. Los datos que revela habitualmente este organismo suelen marcar diferencias considerables con los relevados por agencias privadas y esto ha generado mucha desconfianza ante el organismo. Asumimos que en realidad los índices de desocupación y pobreza son mayores a los que revelan los datos oficiales.

<sup>47</sup> Para la elaboración de este punto se ha tomado como base la información recopilada en el Documento de Trabajo N° 7, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, "La asignación universal por hijo a un año de su implementación". Equipo de investigación: Arceo, Nicolás, González, Mariana y Mendizábal, Nuria, coordinado por Basualdo, Eduardo, CIFRA, noviembre de 2010. Remitimos a este documento para información más detallada sobre estos programas.

internacional, se encaró en 2009 una ampliación del Bolsa Familia, que incrementó aún más el número de hogares beneficiarios, alcanzando los 12,5 millones. En términos de impacto, distintas fuentes coinciden en que este programa no sólo ha servido para reducir la pobreza sino que, además, ha permitido disminuir la fuerte desigualdad social existente en Brasil.

### **México: Oportunidades**

En México, el programa Progresá, creado en 1997, pasó a denominarse Oportunidades desde el año 2002. Su objetivo principal no sólo reside en garantizar de forma incondicional un piso mínimo de ingresos para todas las familias en extrema pobreza, sino que además busca promover un mayor acceso a la educación de los menores, otorgando becas escolares y ayudas monetarias para útiles al inicio de cada ciclo lectivo. De este modo, además de paliar urgencias alimentarias en los hogares, se busca facilitar la incorporación de los menores a los servicios de educación y salud.

El acceso a los beneficios no sólo se encuentra determinado por el bajo nivel de ingresos de los hogares, sino que además se evalúa de forma particularizada a cada familia para determinar el acceso o no de los menores a las becas escolares.

El programa fue creciendo con el correr de los años, convirtiéndose en un plan más integral, de modo que en 2008 alcanzó a cubrir al 25% de la población total mexicana. Según los datos más recientes, en 2010 el plan Oportunidades alcanzará un nivel de cobertura de 5,8 millones de familias<sup>48</sup>.

En un informe realizado por el gobierno federal de México para evaluar el impacto del programa Oportunidades a diez años de su implementación (1997-2007), se observa que ha permitido no sólo la reducción de la pobreza sino también la disminución de la mortalidad materna, mortalidad infantil y la deserción escolar.

### **Chile Solidario**

En Chile se encuentra el programa Chile Solidario, creado en el año 2002, que comenzó siendo un programa focalizado en la extrema pobreza, y paulatinamente ha ido aumentando su extensión y su grado de cobertura. Como parte del mismo se incluye el otorgamiento de prestaciones monetarias, entre las cuales el Subsidio Único Familiar es una de las principales (una prestación por hijo no contributiva, para personas de escasos recursos excluidas del sistema de asignaciones familiares contributivo por pertenecer al sector informal de trabajo o por encontrarse desocupados, que no estén en situación de garantizar la manutención y crianza del menor o los menores de 18 años a su cargo y que pertenezcan al 40% de la población más vulnerable). Existen además otras prestaciones dentro de este esquema.

El sistema Chile Solidario se caracteriza por estar dirigido a los hogares que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, contando con un complejo sistema para identificarlos a través de la "Ficha de Protección Social" (evaluación particularizada) Además, busca generar distintas estrategias de vinculación de los hogares según su perfil, contando para ello con un servicio especializado de apoyo psicosocial "a cargo de generar procesos motivacionales con las familias y apoyar su disposición y compromiso al cambio".

### **Perú: Juntos**

Por último, se analizan brevemente las características del Programa Juntos de Perú, destinado a menores de hasta 14 años pertenecientes a hogares en situaciones de pobreza, con el fin promover su acceso a servicios en educación y salud. El ingreso al programa se basa en el cumplimiento de cinco variables: afectación de la violencia, pobreza extrema, pobreza por necesidades básicas insatisfechas, brecha de pobreza y desnutrición infantil crónica.

---

<sup>48</sup> Gobierno Federal de México, 2010

# ***CAPÍTULO II***

## **Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

## CAPÍTULO II

### ***I.- Asignación Universal por Hijo para protección social: Fundamentación de la medida***

El Estado es responsable de velar por el efectivo cumplimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas, dentro de los cuales se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, que incluyen, entre otros, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a una vivienda digna, el derecho al agua potable, el derecho a la salud, a la educación, el derecho a no ser pobre.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales -que goza de rango constitucional desde 1994 ya que ha sido incorporado por el art. 75 inciso 22 de la Constitución de la Nación Argentina-, en su artículo 11.1 establece que: *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de su existencia (...) y los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”*. En consecuencia, estos derechos se constituyen como mínimos que deben ser garantizados.

Como se ha explicado en el capítulo anterior, la pobreza y la indigencia siguen siendo un problema instalado en la Argentina -y en general en los países de América Latina- y es necesario que la búsqueda de soluciones y mejoras se tome como un tema prioritario en la agenda de las políticas públicas si se desea avanzar hacia un país igualitario, con desarrollo económico sustentable y con una adecuada distribución del ingreso. Pero cualquier política que se aborde debe ser encarada de manera integral pues la pobreza es un problema multidimensional.

La asignación universal por hijo que analizaremos intenta asegurar un ingreso “universal” a la niñez, teniendo en cuenta que en Argentina subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender. Si bien apunta a poner en un pie de igualdad a los menores cuyos padres se encuentran desocupados o en situaciones laborales precarias respecto de aquellos cuyos padres tienen empleo formal, la prestación aislada no es suficiente para combatir la pobreza de los beneficiarios. Tampoco creemos que pueda resultar un paliativo importante como reza la norma en sus considerandos<sup>49</sup>.

La medida interviene directamente sobre el régimen de asignaciones familiares pues toma como idea de partida que, hasta la implementación de la asignación universal por hijo para protección social, la política social vigente para la niñez basada en la existencia de asignaciones familiares sólo cubría a aquellos hijos de padres empleados formalmente y con esto se reproducía la desigualdad. Un régimen de asignaciones como este se entiende válido en un supuesto hipotético de pleno empleo, pero por las profundas modificaciones de los últimos tiempos en el mercado laboral se gestó una fuerza de trabajo precarizada y excluida del sistema de seguridad social; es decir, trabajadores que transitan por el empleo no registrado, el trabajo temporario y el desempleo. Por esto se propone universalizar las asignaciones familiares, como “medio” para reparar la exclusión.

De cualquier modo el trabajo digno sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona y, en este sentido, una solución estructural del tema de la pobreza no puede estar separada del crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. Es decir, la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y

---

<sup>49</sup> Entre los considerandos del Decreto 1602/09 se asienta que “una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.”

avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

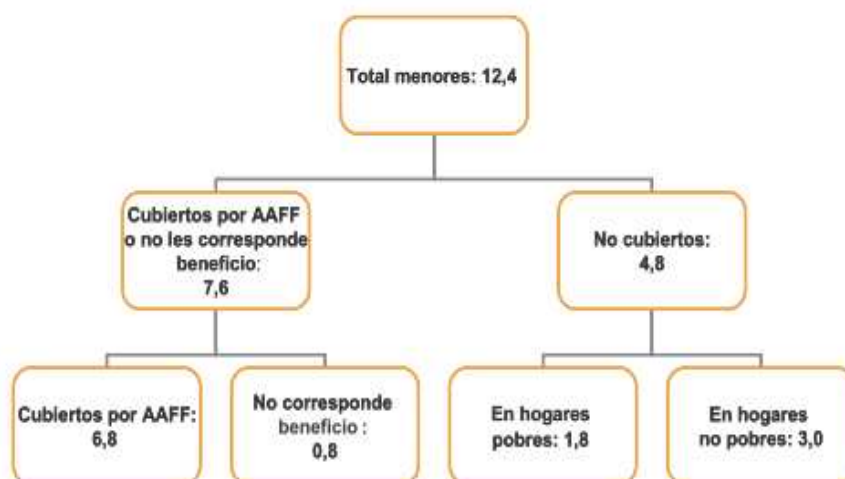
Además del mandato constitucional que exige tomar medidas contra la pobreza, el Gobierno entiende, pues, “que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal”<sup>50</sup> y con estos argumentos y elementos implementa la política social que describiremos a continuación.

## **II.- Asignación Universal por Hijo Para Protección Social**

### **Breve referencia: cobertura de los niños por el sistema de Seguridad Social<sup>51</sup>**

Las estimaciones demográficas de Argentina (INDEC-CELADE) permiten establecer que al año 2009 había, aproximadamente, alrededor de 12,4 millones de niños/as menores de 18 años, viviendo tanto en áreas rurales como urbanas. Aproximadamente unos 6,5 millones de niño/as y adolescentes contaban con el beneficio de una asignación por hijo del sistema contributivo<sup>52</sup>. Una proporción más pequeña, relativamente, cerca de 800 mil, no contaba con dicho beneficio pues sus padres tenían salarios superiores al tope fijado en la ley. Por lo tanto, el grupo de niños que estaba excluido de los beneficios de una asignación familiar alcanzaba a una cifra cercana a aproximadamente 4,8 millones niños. Por otro lado, en base a los indicadores que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC<sup>53</sup> se pudo determinar que cerca de un 40% de esos niños pertenece a hogares pobres (definida la pobreza por el método del ingreso) y que el otro 60% pertenece a hogares no pobres.

Cuadro N° 7: Distribución de la población de menores según cobertura del sistema de asignaciones familiares y condición de pobreza. Total del país, 2009.



Fuente: Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social (MTEySS) en base a Encuesta Permanente de Hogares y Censo 2001 – INDEC, tomado por Roca, Emilia<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Considerandos del Decreto 1602/09.

<sup>51</sup> La información de este subtítulo es tomada de Roca, Emilia - Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares en Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 1, Número 1, Abril de 2011. (Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales – UBA)

<sup>52</sup> Por tratarse de hijos de trabajadores formales o registrados en la seguridad social.

<sup>53</sup> La Encuesta Permanente de Hogares es relevada mensualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina; produce datos trimestrales por aglomerados de población y es la fuente básica para realizar este tipo de estudios y simulaciones estadísticas.

<sup>54</sup> Roca, Emilia, “Asignación Universal por Hijo (AUH)...”, Op. Cit.

## • **La institución**

Mediante Decreto 1602/2009, publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 30 de octubre de 2009, se crea el “Subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para protección social”, institución sobre la que versa el presente proyecto de evaluación de diseño, y de la que ya hemos adelantado algunos puntos. El mismo decreto establece que su vigencia comenzará a partir del 1 de noviembre de 2009 (artículo 11).

Esta asignación se incorpora al Sistema de Asignaciones Familiares establecido en la ley N° 24.714 (de octubre de 1996)<sup>55</sup>, de alcance nacional y obligatorio, otorgando distintas prestaciones destinadas a la protección del grupo familiar. Los beneficios dispuestos por la citada ley, alcanzaban exclusivamente a los trabajadores en relación de dependencia que no fueran expresamente excluidos, cualquiera fuera la modalidad de contratación laboral, así como a los beneficiarios de la Ley de Riesgos del Trabajo, de la Prestación por Desempleo, del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Sin embargo, sus previsiones no alcanzaban a los grupos familiares donde los padres o adultos responsables se encontraran desocupados o se desempeñaran en la economía informal. La Asignación Universal por Hijo se incorpora justamente con la intención de suplir esa “laguna” normativa y abarcar a las familias más vulnerables cuyos miembros, efectivamente, son los que se encuentran en condiciones laborales de mayor precariedad.

Entre otras cosas, la medida se dicta en respuesta a la necesidad de cumplir con lo dispuesto por la ley 26.061<sup>56</sup> de implementar políticas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (considerando también la situación de las personas responsables de su mantenimiento). En su art. 3 esta ley define como interés superior de sus beneficiarios “la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías (...), entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social”.

De este modo, la Asignación Universal por Hijo complementa el Régimen de Asignaciones Familiares de la ley 24.714. Para simplificar la comprensión de cómo se integra la nueva asignación universal, se mencionan a continuación las principales características del Régimen de Asignaciones Familiares:

- Su ámbito territorial es nacional y de carácter obligatorio
- La norma abarcaba originalmente a los trabajadores que prestaran servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera fuera la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez
- Dentro del régimen establecido por esta ley, en el artículo 6, se encontraban previstas, entre otras, las siguientes<sup>57</sup>:

<sup>55</sup> Es la ley que instituye con alcance nacional y obligatorio el régimen de asignaciones familiares.

<sup>56</sup> Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

<sup>57</sup> El resto de prestaciones previstas en el art. 6 de la ley 24.714 son:

- Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal: consistente en una suma de dinero que se hace efectiva al inicio del año escolar (mes de marzo), por cada hijo que concurra regularmente a establecimientos de enseñanza básica y polimodal o bien, cualquiera sea su edad, si concurre a establecimientos oficiales o privados donde se imparta educación diferencial,
- Asignación por maternidad: consistente en el pago de una suma igual a la remuneración que la trabajadora hubiera debido percibir en su empleo, que se abona durante el periodo de licencia legal correspondiente;
- Asignación por nacimiento: consistente en el pago de una suma de dinero que se abona en el mes que el trabajador acredite este hecho ante el empleador;
- Asignación por adopción: consistente en el pago de una suma de dinero, que se abona al trabajador en el mes en que acredite dicho acto ante el empleador;
- Asignación por matrimonio: consistente en el pago de una suma de dinero que se abona en el mes que el trabajador acredite este hecho ante el empleador.

- asignación por hijo: consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario,
  - asignación por hijo con discapacidad, consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo que se encuentre a cargo del beneficiario en esa condición, sin límite de edad
  - asignación prenatal: consistente en el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo, que se abona desde el momento de la concepción hasta el nacimiento del hijo
- Este régimen de asignaciones familiares no cubría a los grupos familiares que se encontraran desocupados o que se desempeñaran en la economía informal, que ahora son alcanzados por la nueva asignación<sup>58</sup>. Cubre también a los hijos de empleados del servicio doméstico y otros trabajadores informales siempre que cobren menos del salario mínimo, vital y móvil.

El Decreto 1602/09 agrega, pues, un inciso (i) al artículo 6 del Régimen de Asignaciones, donde introduce la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cuyas características se definen en los artículos 14 bis, 14 ter y 18 inciso k) que, para mayor claridad, se transcriben íntegros a continuación:

**Artículo 14 bis.-** *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias.*

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

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

- a) *Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.*
- b) *Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.*
- c) *Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.*
- d) *La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2° de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.*
- e) *Hasta los CUATRO (4) años de edad —inclusive—, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.*
- f) *El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.*

---

<sup>58</sup> Mediante Decreto 446/11, se agrega a la ley la "Asignación por embarazo para Protección Social", que se abonará a embarazadas de grupos familiares en situación similar a la AUH (desocupados o que se desempeñen en la economía informal), desde la décimo segunda semana de gestación y hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. Con estas dos normas se incorporarían las prestaciones por hijo menor, hijo discapacitado y embarazada equivalentes a los trabajadores en relación de dependencia.

**Artículo 18.-** Fijanse los montos de las prestaciones que otorga la presente ley en los siguientes valores:

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

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

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

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

*La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.*

En síntesis, la asignación:

- consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual
- se abona a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.
- se condiciona el beneficio al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores de 5 años y a la concurrencia al sistema público de enseñanza para los demás. Estos requisitos deberán acreditarse para que se otorgue o mantenga el beneficio y de este modo se garantiza la universalidad y se preserva la transparencia.

El monto de esta prestación fue inicialmente de \$180 para niños, niñas y adolescentes y de \$720 para discapacitados. Mediante Decreto 1388/10, de septiembre de 2010, estos montos se incrementaron en \$220 y \$880 respectivamente (equivalentes a un monto aproximado de U\$D 55 y U\$D 220 la asignación por discapacidad).

#### • **Financiación de la prestación**

Uno de los puntos más delicados de la implementación de esta norma, por su alcance e importancia, es el de la financiación de estos aportes que implicarán un gasto de magnitud. El Decreto 1602/06 prevé que la Asignación Universal por Hijo será financiada, al igual que los demás beneficios del Régimen de asignaciones, por los recursos previstos en el art. 18 de la Ley N° 24.241, del sistema integrado de jubilaciones y pensiones que se detallan a continuación:

**Artículo 18.—** *Las prestaciones del régimen previsional público serán financiadas exclusivamente con los siguientes recursos:*

- a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público;*
- b) Las contribuciones a cargo de los empleadores, establecidas en el artículo 11 de esta Ley;*
- c) Dieciséis (16) puntos de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos;*
- d) La recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio;*
- e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto;*



- f) *Intereses, multas y recargos;*
- g) *Rentas provenientes de inversiones;*
- h) *Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público.*

Al respecto, el decreto aclara en sus considerandos que se entiende<sup>59</sup> que “estos recursos se han visto fortalecidos por las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07<sup>60</sup> y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social instituida”.

De este modo, se incorpora a la Ley N° 24.714<sup>61</sup> y sus modificatorios, el siguiente texto:

*"c) Las –asignaciones- que correspondan al inciso c) del artículo 1° de esta ley –serán financiadas- con los siguientes recursos:*

- 1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias;*
- 2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorios."*

Como “rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto N° 897/07 y sus modificatorios” se entienden los intereses y dividendos efectivamente realizados y percibidos de la totalidad de las inversiones del FGS, sin que se puedan considerar las diferencias de precios producto del cambio en las cotizaciones o ajustes de capital. La determinación de los intereses y dividendos en efectivo realizados y percibidos se establecerá en el mes calendario siguiente al de su efectiva percepción<sup>62</sup>.

#### **• Reglamentación, implementación y control**

Se encomienda a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) el dictado de las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

En uso de estas facultades, la ANSES entre otras cosas reglamentó:

##### 1) Base informativa – Registros ANSES

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), dispuso por razones operativas que la liquidación de la AUH se hiciera tomando como referencia toda la información registrada en sus bases de datos. Se prevé también la formalización de convenios con Provincias, Municipios y Organismos Públicos para el envío de información, e informes sociales del Ministerio de Desarrollo Social<sup>63</sup>.

##### 2) Información disponible para los beneficiarios

ANSES arbitró medidas para brindar a los beneficiarios la información relativa a sus relaciones familiares, datos personales y de la prestación, y permitirles el acceso a las consultas que consideren necesarias mediante su Clave Única de Identificación Laboral y a través de la página web. Realizó también una serie de instructivos de información para facilitar a los beneficiarios el acceso efectivo a la prestación.

##### 3) Alcance de la Prestación

La resolución ANSES 393/09 en su art. 1 define el alcance de la prestación entendiendo “por grupo familiar a los fines del artículo 1° del Decreto N° 1602/09, al niño, adolescente y/o

<sup>59</sup> Entiende el Poder Ejecutivo Nacional que dicta el decreto-ley.

<sup>60</sup> Del 12 de julio de 2007. Crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

<sup>61</sup> Como inciso c) del artículo 5°.

<sup>62</sup> Art. 27 de la Resolución ANSES 393/09

<sup>63</sup> Con quien ANSES ya firmó un convenio para trabajar en conjunto.

persona discapacitada que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen al mismo a su cargo, dentro del marco establecido en el artículo 14 bis de la Ley N° 24.714, incorporado por el artículo 5° del Decreto N° 1602/09.”

#### 4) Persona a cargo a quien corresponde la percepción del beneficio

Percibe el beneficio quien resulte titular, cuando las personas a cargo del grupo familiar sean monotributistas sociales, se encuentren desocupados o desempeñándose en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y siempre que no se encuentren alcanzados por alguna de las incompatibilidades mencionadas en el artículo 9° del Decreto N° 1602/09<sup>64</sup> (que se refiera a otros planes sociales con los que la medida es incompatible).

Algunos supuestos especiales:

- en caso de tenencia compartida del niño, adolescente o persona discapacitada, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación.
- en caso de separaciones de hecho, separaciones legales y divorcios vinculares el beneficio será percibido por el padre que ejerza la tenencia del niño, adolescente o de la persona discapacitada.
- en el caso que existan sobre el menor, adolescente o discapacitado sentencia firme dictada por juez competente que otorgue tutela, curatela o guarda, los padres no tendrán derecho al cobro de la asignación (la cobrará el tutor o curador) En el caso de guardas, se considerarán válidas a los efectos del beneficio aquéllas otorgadas con carácter asistencial, o al solo efecto de percibir asignaciones familiares.
- en algunos casos el cobro de la asignación puede corresponder a un pariente hasta tercer grado por consanguinidad, que presente Información Sumaria Judicial, o en su defecto, informe de profesional competente del Ministerio de Desarrollo Social, que acredite a la vez las siguientes condiciones: parentesco, convivencia con el niño, adolescente o persona discapacitada, que se encuentre a su cargo; y que no exista guardador, tutor o curador designado judicialmente.
- La Resolución ANSES 393/09 aclara que el beneficio alcanza a aquellos trabajadores incorporados al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (artículo 21 de la Ley N° 25.239) que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil.

La existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la asignación, cualquiera fuese el motivo, no impide el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo.

Se fija un tope máximo de cinco niños, adolescentes o discapacitados del mismo grupo familiar con derecho a cobrar la prestación (considerando en primer término a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope). De todos modos la totalidad de los niños, adolescentes y/o discapacitados que conforman el grupo familiar deberán cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad exigidos, independientemente que los mismos generen derecho a la prestación.

#### 5) Requisitos para acceder al beneficio

Para poder recibir la asignación, el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán:

---

<sup>64</sup> Art. 9° — La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

- residir en la República Argentina,
- ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud.

6) Modalidad de percepción y condiciones para la continuidad del beneficio

Cada mes se percibe el 80% del beneficio, quedando el 20% restante reservado<sup>65</sup> en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el Banco Nación Argentina. Para el cobro de este remanente, el titular del beneficio debe acreditar para los niños menores de cinco años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación. Para aquellos niños de cinco años o más debe presentar además, la certificación que acredite el cumplimiento del ciclo escolar respectivo en establecimientos públicos (art. 24 de la Resolución ANSES 393/09). Todos estos datos deben completarse en una libreta especial, junto con la declaración de la condición laboral de quien percibe el beneficio (los detalles están previstos en las Resoluciones ANSES 132/10 y 113/11 que se explicarán, por su importancia, en un título específico).

Para el supuesto de hijo con discapacidad, será necesaria la autorización previa de la ANSES que procederá a la verificación médica pertinente (se exceptúan los casos en que el hijo discapacitado cuente con un certificado de discapacidad vigente -extendido de conformidad con la Ley N° 22.431 y modificatorias, o sus similares provinciales- o con una declaración judicial de insania mediante sentencia firme, o bien con informe de profesional médico producido en el marco de acciones de relevamiento de potenciales destinatarios realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social, en los que la verificación médica no será necesaria).

7) Incompatibilidad de la AUH con otros planes sociales.

El cobro de la AUH es incompatible con el cobro de otros planes sociales y así lo especifica el art. 9 del Decreto 1602/09.

***Artículo 9°** — La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013<sup>66</sup>, 24.241<sup>67</sup> y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.*

De la propia lectura surge que las “prestaciones contributivas o no contributivas” que excluyen la percepción del beneficio de AUH están contenidas en normas dispersas, en el orden nacional, provincial y municipal. Es por eso que resulta necesario que se establezcan mecanismos de información que permitan que la ANSES reciba la información necesaria de las personas que estarán habilitadas para cobrar el beneficio y que no cuentan con otros planes incompatibles. Para esto se ha fijado que ANSES deberá firmar convenios de colaboración mutua e intercambio de información con las provincias. Mientras esos convenios se concreten y estén activos, se prevé que quien solicita la asignación debe presentar ante las oficinas de ANSES una certificación firmada por funcionario público provincial competente de la que surja si él, o los integrantes de su grupo familiar, resultan beneficiarios o no de planes sociales, de empleo y/o capacitación de carácter provincial (existen algunos modelos de esta certificación).

Finalmente, se prevé la formación de un Comité de Asesoramiento como unidad “ad hoc” dentro de la ANSES, que tendrá funciones de asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo y entenderá en el análisis de la casuística que requiera evaluación interdisciplinaria; podrá también formular recomendaciones para una mejor implementación de la medida. El Comité debe integrarse con representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio del Interior y queda abierto para la participación de

<sup>65</sup> Según inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24.714

<sup>66</sup> Ley de empleo, que contiene prestaciones por desempleo.

<sup>67</sup> Sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA)

otros organismos con competencia en la materia y que puedan realizar aportes e integrar herramientas de análisis.

### **III.- Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación – Seguimiento y Control**

Como se ha explicado, la Asignación Universal por Hijo constituye una transferencia de ingresos condicionada al cumplimiento anual de controles sanitarios, planes de vacunación obligatorios y asistencia a establecimientos educativos públicos. Estos extremos deben acreditarse para la continuidad de la medida y, en particular, para la percepción anual del importe del veinte por ciento (20%) retenido mensualmente del importe total.

Estas “condicionalidades” fueron incorporadas para garantizar la atención de las necesidades de menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, y su objetivo declarado es generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismo para la “superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza”.

Para un mejor control y seguimiento, se crea la “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación” (Resol. ANSES 132/10), con la cual se pretende concentrar en un único instrumento la acreditación de las distintas exigencias que aseguran el correcto funcionamiento de la medida y permitir a la vez un seguimiento eficaz de la historia de cada niño en relación a su salud y escolaridad, y contar con una fuente de información uniforme para el diseño e implementación de las políticas públicas. Las resoluciones ANSES N° 132/10 y 113/11 fijan los detalles para acreditar todos los requisitos y las consecuencias en caso de que no se acrediten debidamente.

De este modo, cada niño y adolescente recibe la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación a su nombre y en ella se deben registrar (i) los requisitos médicos (controles, vacunación e inscripción al Plan Nacer); (ii) los requisitos educativos y (iii) situación laboral del titular del beneficio (Declaración Jurada del Adulto Responsable).

Educación: son responsables de completar los requisitos correspondientes al ciclo escolar las autoridades del establecimiento educativo al que concurra el niño, niña o adolescente, que deberán certificar la condición de alumno regular al finalizar el ciclo lectivo anterior al de la fecha de presentación de la Libreta.

Salud: por su parte, los requisitos relativos a los controles sanitarios estarán a cargo de los profesionales de la salud matriculados que se desempeñen en establecimientos de salud privados o públicos de carácter nacional, provincial o municipal, que deben certificar: el cumplimiento del control sanitario a partir de los seis años de edad y hasta los dieciocho años; y la inscripción en el "Plan Nacer"<sup>68</sup> para los menores de seis años. El cumplimiento del plan de vacunación obligatorio se asentará en la libreta a partir del nacimiento del niño o niña y hasta los dieciocho años, debiendo indicarse si el plan fue cumplido en su totalidad o se encuentra en curso de cumplimiento.

Discapacitados: los menores de dieciocho años que cuenten con autorización expresa de ANSES para el cobro de la Asignación por Discapacidad y acrediten la imposibilidad de asistir a establecimientos educativos mediante certificación

<sup>68</sup> La información debe ser remitida periódicamente por el Ministerio de Salud en los términos que se acuerden oportunamente. La falta de registración del niño o niña en el mencionado padrón sólo podrá ser salvada con la presentación, por parte del adulto responsable, del comprobante o credencial que acredite la inscripción de los niños/as en el referido plan.

Médica<sup>69</sup> deberán cumplir únicamente con los controles sanitarios y plan de vacunación obligatorio.

Declaración Jurada de Adulto Responsable: la declaración jurada sobre la situación laboral del titular del cobro de la asignación, también exigida por la normativa, deberá presentarse conjuntamente con la Libreta reflejando la condición laboral del adulto responsable correspondiente a la fecha de su presentación. Si de la declaración jurada surge la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder al cobro de la prestación y/o se registra alguna de las incompatibilidades establecidas en el Decreto N° 1602/09, se generará la suspensión del pago del ochenta por ciento (80%) del monto de la Asignación a partir de la primera liquidación que se efectúe con posterioridad a dicha presentación, pero no impedirá el pago del veinte por ciento (20%) acumulado del año anterior, siempre y cuando haya cumplido con los restantes requisitos<sup>70</sup>.

La Libreta debe ser presentada en las dependencias de la ANSES, desde el primer día hábil de enero y hasta el último día hábil de diciembre de cada año, conforme los procedimientos, cronogramas y plazos fijados por la Gerencia Diseño de Normas y Procesos (de la ANSES). Si el beneficiario cumple con esta presentación en debida forma:

- Podrá percibir el saldo anual del 20 % de la Asignación Universal por Hijo que se retiene en forma mensual<sup>71</sup>.
- Podrá continuar recibiendo la Asignación Universal por Hijo todos los meses.

Es muy importante, pues, que los beneficiarios cumplan adecuadamente con esta presentación anual, pues la falta de acreditación del cumplimiento en tiempo y forma, de los controles sanitarios o del plan de vacunación obligatorio o de educación, o la declaración jurada generará la suspensión del pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Asimismo, se prevé que la Asignación Universal por hijo percibida indebidamente, dará lugar a las acciones de recupero administrativas y judiciales que correspondan.

---

<sup>69</sup> Emitida por médicos matriculados de establecimientos de salud privados o públicos de carácter nacional, provincial o municipal

<sup>70</sup> Cuando se produzcan hechos que modifiquen la situación oportunamente declarada ante la ANSES, el adulto responsable debe presentar un formulario específico en carácter de declaración jurada informando esta situación. Esta declaración generará la suspensión o rehabilitación del ochenta por ciento (80%) de su monto, a partir de la primera liquidación que se efectúe con posterioridad, sin derecho a retroactividad.

<sup>71</sup> El veinte por ciento (20%) de la asignación que se reserva entre los meses de enero y diciembre de cada año, debe ser liquidado por ANSES a partir de la primera liquidación que se efectúe con posterioridad a la presentación de la Libreta, previa verificación del cumplimiento de los requisitos y plazos exigidos. Se abonará al titular que al momento de efectuar la primera liquidación posterior a la presentación de la Libreta tenga a su cargo a los niños, niñas y adolescentes que generaron la reserva citada.

## LIBRETA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACIÓN

### Cómo se utiliza - Instrucciones para completarla



### SEGURIDAD SOCIAL

Mediante la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, se provee a los beneficiarios de una herramienta con la que pueden certificar el cumplimiento de los requisitos que lo habilitan a cobrar la Asignación Universal. A continuación, un detalle de cómo se utiliza la libreta.

El adulto Responsable del menor deberá presentar y firmar una declaración jurada, una vez por año, informando su situación laboral, una vez al año junto con la presentación de la Libreta. La Declaración Jurada debe completarse de acuerdo a la edad del niño o adolescente y debe reflejar la condición laboral del adulto a la fecha de la presentación.

Las hojas de la libreta tienen orden cronológico para completar año a año y el año de presentación deben ingresarse los datos correspondientes a la edad del menor durante el año anterior.

Un ejemplo de la Declaración Jurada:

**Declaración Jurada del Adulto Responsable 2 años**

**1** 27479526410  
CUIL del Menor

**2** CONDICIÓN LABORAL:  
 Formal  Informal   
 Cuenta Propia  Relación de Dependencia   
 Desempleado  Servicio Doméstico

**3** Si trabaja en el mercado informal, o en servicio doméstico, indicar si el sueldo es menor que el salario mínimo, vital y móvil:  
 Si   
 No

**4** 150310  
Fecha

**5**   
 Firma y Aclaración del Adulto Responsable Intervención ANSES

- 9 -

La declaración incluye:

- 1) Completar el CUIL del niño o adolescente (el mismo que se encuentra en la tapa de la libreta).
- 2) Marcar con una cruz la condición laboral que le corresponde al Adulto Responsable al momento de firmar la libreta.
- 3) Sólo si la condición laboral indicada es "informal" o "Servicio doméstico" debe indicar si el ingreso que percibe por dicha actividad es menor al Salario Mínimo Vital y Móvil vigente al momento de la firma de la libreta. Si percibe un salario mayor al Mínimo Vital y Móvil, deberá marcar con una cruz en el casillero correspondiente a "No".
- 4) Completar la fecha poniendo un solo número por casillero y respetar el formato DÍA, MES Y AÑO. Por ejemplo: 15/03/10.
- 5) El Adulto Responsable deberá firmar y aclarar su apellido y nombre, dando fe de la veracidad de los datos completados en la Declaración Jurada.

### EDUCACIÓN<sup>72</sup>

El establecimiento educativo donde concurre el niño es el encargado de completar la página correspondiente a "Educación" y sus autoridades deben certificar el cumplimiento del ciclo lectivo.

Para cobrar la Asignación Universal por Hijo es obligatoria la concurrencia a la escuela a partir de los 5 años. Si el niño no asiste a ningún establecimiento educativo, el padre o tutor debe solicitar vacante en algún establecimiento.

<sup>72</sup> [http://www.me.gov.ar/me\\_prog/asignacionuniversal.html](http://www.me.gov.ar/me_prog/asignacionuniversal.html) Educación

**Educación** 5 años

27479526410  
CUIL del Menor

1234567890  
Nº de Código Único del Establecimiento (CUE)

NORMAL N10

Nombre del Establecimiento

GESTIÓN: Estatal  Privada  Otra  NIVEL: Primario  Otro

¿Es alumno regular en el presente ciclo? 20 10 ?  
Sí  No  Grado 02

¿Fue alumno regular en el ciclo anterior? 20 09 ?  
Sí  No

150310  
Fecha

 Intervención ANSES

- 20 -

### SALUD<sup>73</sup>

Finalmente, el hospital o establecimiento de salud que elija el beneficiario, podrá certificar que se está cumpliendo con los controles sanitarios y con el plan de vacunación en la página correspondiente a “Salud”.

**Vacunas y Controles de Salud** 6 años

27479526410  
CUIL del Menor

Cumple con el/los controles de salud para la edad

RIVADAVIA

Nombre del Establecimiento de Salud

12345678901  
Código de Establecimiento de Salud

150310  
Fecha

 Firma y sello profesional

Esquema de vacunación para la edad

Completo  En Curso

RIVADAVIA

Nombre del Establecimiento de Salud

12345678901  
Código del Establecimiento de Salud

150310  
Fecha

 Firma y sello profesional

Intervención ANSES

- 19 -

<sup>73</sup> <http://www.msal.gov.ar/htm/site/asig.asp> // [www.nacer.gov.ar](http://www.nacer.gov.ar) // [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)



#### **IV.- Asignación por Embarazo para Protección Social**

Para completar este capítulo, haremos mención a una ulterior modificación al Régimen de Asignaciones Familiares, muy reciente, que agrega una nueva prestación al régimen: la asignación por embarazo para protección social. Se incorpora como inciso j) del artículo 6º de la Ley Nº 24.714 (luego de la AUH) y sus modificatorios el siguiente: "Asignación por Embarazo para Protección Social" para mujeres embarazadas que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Esta prestación es muy similar a la AUH y se trata de:

- una prestación monetaria no retributiva mensual
- se abona a la mujer embarazada desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo<sup>74</sup>
- sólo corresponderá la percepción del importe equivalente a una asignación, aún cuando se trate de embarazo múltiple, pero la percepción de la asignación no es incompatible con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que corresponda por cada menor o discapacitado a cargo de la mujer embarazada.

Los requisitos establecidos para cobrarla son:

a) Que la embarazada sea argentina nativa o por opción, naturalizada o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud de la asignación.

b) Acreditar identidad, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) La acreditación del estado de embarazo mediante la inscripción en el "Plan Nacer" del Ministerio de Salud. En aquellos casos que prevea la reglamentación, en que la embarazada cuente con cobertura de obra social, la acreditación del estado de embarazo será mediante certificado médico expedido de conformidad con lo previsto en dicho plan para su acreditación. Si el requisito se acredita con posterioridad al nacimiento o interrupción del embarazo, no corresponde el pago de la asignación por el período correspondiente al de gestación.

d) La presentación por parte del titular del beneficio de una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma y a las calidades invocadas. De comprobarse la falsedad de alguno de los datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Entre los considerandos se señala:

- Que la mortalidad materna es un indicador de la injusticia social, la inequidad de género y la pobreza, ya que el problema se vincula estrechamente con las dificultades de acceso a la educación y a los servicios de atención médica especializados;
- Que la cobertura en el ámbito de la seguridad social debe ser atendida desde el estado de gestación, de forma tal de brindar a la madre embarazada programas públicos de atención de diagnóstico y tratamiento oportuno, disminuyendo de esta forma los índices de mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil que se encuentran asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud;
- Que el hecho de que la mortalidad maternal, perinatal y neonatal sea superior en los estratos de ingresos más bajos, indica que hacer universales los programas públicos, es una cuestión de equidad y justicia social;

<sup>74</sup> Durante el período correspondiente entre la décimo segunda y la última semana de gestación, se liquida una suma igual al ochenta por ciento (80%) del monto de la prestación, que se abonará mensualmente a las titulares a través de la ANSES. El veinte por ciento (20%) restante se abona una vez finalizado el embarazo y en un solo pago, en la medida que se acredite el cumplimiento de los controles médicos de seguimiento previstos en el "Plan Nacer" del Ministerio de Salud. La falta de acreditación producirá la pérdida del derecho al cobro del 20% reservado.

- Que a los efectos de darle protección a la madre embarazada resulta necesario establecer una prestación que dé cobertura a la contingencia del estado de embarazo de aquellas mujeres que se encuentran en similares condiciones que las personas que acceden a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

De todos modos el análisis de la nueva prestación escapa los alcances del presente trabajo aunque, en general, le serán aplicables gran parte de las consideraciones. En particular, la principal crítica, pues esta medida ha sido establecida mediante un instrumento inadecuado: el Decreto N° 446/2011 de Necesidad y Urgencia utilizado sin fundamentos y en exceso, según creemos, de las facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional.

**V.- Consideraciones sobre el instrumento legal que crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Decreto de Necesidad y Urgencia**

Si bien el enfoque evaluativo que se ha elegido para analizar la Asignación Universal por Hijo es la evaluación de su diseño, no podemos dejar de realizar algunas consideraciones sobre el instrumento legal utilizado para implementar esta política social. En efecto, es oportuno destacar que se trata de una prestación incorporada mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia, es decir un instrumento del Poder Ejecutivo asumiendo competencias legislativas dentro de un marco hipotéticamente previsto por la Constitución Nacional, pero que en el caso no se encuentra debidamente fundado.

La Constitución Nacional de la Argentina –que tomó el modelo constitucional de índole presidencialista creado por los norteamericanos de 1.787- contempla una muy marcada "separación de poderes" entre los clásicos tres departamentos ejecutivo, legislativo y judicial. La división en órganos específicos tiene por objeto permitir un mutuo control que evita la concentración de poderes en desmedro de los derechos individuales y resulta naturalmente incompatible con la posibilidad de que el Presidente sancione normas con fuerza de ley sin la previa conformidad del Congreso.

Sin embargo, la reforma constitucional argentina de 1994 decidió incorporar al texto constitucional la facultad presidencial de "dictar decretos por razones de necesidad y urgencia" cuando "circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir con los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes" (art. 99, inc. 3°, párr. 3°, C.N.). Se transcribe el texto completo de la norma (el subrayado nos pertenece):

**Artículo 99.-** *El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones (...)*

*3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.*

*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría*

*absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.*

Esta "incorporación" no puede entenderse como una nueva facultad presidencial. Si bien la redacción puede prestarse a confusiones, y no obstante las fuertes reservas que esto entraña, debe admitirse que la previsión habilita al Presidente para que, en casos excepcionales de urgencia, dicte normas legislativas provisionales tendientes a la preservación del Estado y sujetas a su ulterior ratificación parlamentaria.

No cualquier circunstancia más o menos repentina o de mera dificultad para obtener la aprobación parlamentaria resulta suficiente para ser considerada como de índole "urgente". Debe tenerse siempre presente, al apreciar las circunstancias que justifican la medida, que el Presidente no está ejerciendo una atribución "ordinaria" como legislador circunstancial, sino que se trata de una prerrogativa de naturaleza excepcional. Su ordinarización implica un grave peligro por sí mismo, pues pone en riesgo a las instituciones que en apariencia intenta preservar<sup>75</sup>.

La interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirma esta posición restrictiva y ha dicho que "si bien las facultades del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia han sido reconocidas... con anterioridad a su consagración constitucional por la reforma de 1994 ("Peralta", Fallos, 315: 1513) ello sólo habría sido así con sustento en la necesidad en que se encuentran los poderes del Estado de atender a la conservación del sistema político y del orden económico, sin los cuales no podría subsistir la organización jurídica sobre la que reposan los derechos y garantías individuales [para lo cual] es esencial la subsistencia del Estado, de su estructura jurídica y su ordenamiento económico y político"<sup>76</sup>.

En el mismo precedente y reforzando el sentido restrictivo para el uso de esta "facultad", la Corte Suprema de Justicia argentina destacó como uno de los requisitos de validez de un decreto de necesidad y urgencia que éste "tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad toda y no de determinados individuos".

Finalmente, en relación a "las circunstancias fácticas que rodean el dictado de esta índole de normas" la Corte Suprema de Justicia ha establecido que para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan (tal sería el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal); o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes<sup>77</sup>.

Analizado, pues, el espíritu del instrumento de excepción creemos que no hace falta abundar en mayores consideraciones pues es evidente que no se verifican en el caso los requisitos y condiciones extraordinarios y urgentes que hubieran habilitado al Poder Ejecutivo a emitir esta disposición. El decreto 1602/09 ni siquiera justifica las circunstancias excepcionales que darían lugar a esta vía. En sus considerandos se limita a indicar "*Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente medida con carácter excepcional*".

Nos parece trascendente dejar asentado en este trabajo un comentario sobre la torpeza de utilizar un decreto de necesidad y urgencia -que como se ha dicho es un instrumento de

<sup>75</sup> Egües, Alberto J., "Los decretos de necesidad y urgencia - Del "parlamentarismo" al "hiperpresidencialismo" en [http://www.estudioegues.com.ar/articulos/Decretos\\_necesidad\\_urgencia.pdf](http://www.estudioegues.com.ar/articulos/Decretos_necesidad_urgencia.pdf)

<sup>76</sup> C.S.J.N. - "Risolia de Ocampo c/Rojas"; LL. 2000-0, p. 593. 20/8/2000

<sup>77</sup> C.S.J.N. - "Verrocchi, Ezio c/Poder Ejecutivo Nacional", 19/8/1999, Fallos. 322: 1733, considerando 9°.

excepción para situaciones extremas en las que pelagra la institucionalidad del país- para establecer un subsidio a la pobreza o una transferencia condicionada como la que en el caso analizamos.

Al tratarse de un instrumento inadecuado, utilizado en claro abuso de las facultades del Poder Ejecutivo Nacional, la medida inicia su vida política con un defecto inicial de forma que, más allá de la bondad de la política en sí –que puede discutirse en otro ámbito-, la debilita desde su mismo origen pues se asienta sobre una norma que no superaría satisfactoriamente un análisis de calidad normativa y que hasta podría atacarse de inconstitucional.

De este modo, aún antes de entrar en la evaluación de diseño de la norma, una primera objeción previa es que la medida se instrumentó por un Decreto de Necesidad y Urgencia, cuando en realidad (i) por su importancia, (ii) por su carácter permanente, (ii) por afectar ingentes recursos presupuestarios y (iii) por no cumplir con los extremos previstos en la Constitución Nacional para habilitar al Poder Ejecutivo el uso de competencias que son estrictamente propias del Congreso, debió haber sido sancionada por una Ley del Congreso de la Nación.

Esta objeción no es meramente formal, sino que señala la precariedad y la discrecionalidad con la que se ha asumido un tema de crucial importancia para el pueblo argentino, actitud que se ha repetido con la reciente incorporación de la Asignación por Embarazo para Protección Social, a la que nos hemos referido en el título anterior, y también creada por Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto N° 446/2011). Una señal de alarma que debería tener en cuenta el Poder Ejecutivo para evitar que todas estas medidas pierdan legitimidad.

**VI.- Otros proyectos legislativos existentes en el Congreso de la Nación al momento de dictarse la Asignación Universal por Hijo para protección social.**

En el país a nivel nacional, y al momento de dictarse el decreto 1602/09 que estableció la Asignación Universal por hijo, existían varios proyectos de ley similares, que impulsaban un ingreso universal o ingreso ciudadano para la niñez. Esto refuerza lo expuesto en el punto anterior, acerca de la inexistencia de circunstancias de “urgencia o excepción” para tratar la medida, que debió canalizarse por la vía apropiada que es, precisamente, el Congreso de la Nación.

Se presentan a continuación, en dos cuadros, las características principales de estos proyectos<sup>78</sup>:

CUADRO N° 8. Proyectos existentes en el Congreso Nacional. Asignación para la Niñez

<b>Proyecto:</b>	<b>Expte. 2467-D-2008 - (Carca, Elisa)</b> <b>COALICIÓN CÍVICA (ARI-GEN-UPT)</b> INCINI (Ingreso Ciudadano de la Niñez)	<b>Expte. 1914-D -2009 - (Augsburger, Silvia)</b> <b>PARTIDO SOCIALISTA</b> IUNA (Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia)	<b>Expte. 1230-S-09 (Sanz, Ernesto)</b> <b>UCR</b> Programa de Asignación Universal a la Niñez
<b>Población destinataria del ingreso</b>	Niños y niñas argentinos, nativos o por opción, hasta los 18 años, que acrediten residencia; mujeres	Niños, niñas y adolescentes desde su nacimiento hasta los 18 años residentes en el país.	Menores de 18 años, argentinos y residentes y mujeres embarazadas argentinas y residentes (art

<sup>78</sup> Los cuadros comparativos fueron tomados de un estudio realizado por el Centro de Estudios por la Igualdad – Cepi. “Análisis de proyectos legislativos sobre ingreso ciudadano para niños, niñas y adolescentes”, Baldivezo J., Carrasco M., Haiuk G., Otegui Álvarez, J.M.F., Semadeni P.J., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Agosto de 2009. <http://www.cepi-argentina.com.ar/>

	embarazadas que acrediten residencia inmediata de 5 años; y personas con discapacidad argentinas, nativas o por opción, que acrediten existencia de discapacidad.	Mujeres embarazadas Art. 4	2)
<b>Quién lo recibe y administra</b>	La madre, cuando ésta conviva con el niño o la niña, no mediando disposición judicial en contra. Si no, padre o tutor.	La responsable de la asignación es la madre o en su defecto el padre o tutor. Quien acredite convivencia Art. 5	Padres o tutores o quien tuviera la guarda; las mujeres embarazadas. (art 3)
<b>Monto asignado</b>	<p>Prenatal: \$130.  0-5 años: \$130.  6-15: \$214.  16-17: \$244.</p> <p>Estos valores se ajustarán en base a un índice que contenga como variables los aumentos en la canasta básica alimentaria y en el salario mínimo vital y móvil.</p> <p>En niños o niñas con discapacidad, se establece un valor del INCINI igual al doble de aquel en la categoría etaria correspondiente.</p> <p>Beneficio por Nacimiento: Pago triple de la franja etaria de 0-5 años en el mes de nacimiento.</p> <p>Beneficio por Adopción: Pago decuple de la franja etaria de 16-17 años en el mes de la adopción.</p>	<p>Es igual a la canasta básica alimentaria para el adulto equivalente basada en los datos del INDEC. Art. 20.</p> <p>El pago es a través de una tarjeta de débito</p>	<p>a) Asignación mensual por menor: \$100</p> <p>b) Asignación mensual por menor con discapacidad: 200</p> <p>c) Asignación mensual prenatal \$100</p> <p>d) Asignación única por nacimiento \$240</p> <p>e) Asignación anual por ayuda escolar para la educación inicial, básica y polimodal \$200.</p> <p>Los montos serán reconsiderados anualmente por el Congreso de la nación contemplando las variaciones del costo de vida (art 15)</p>
<b>Condicionalidades</b>	<p>Acreditación de residencia.</p> <p>Niños y niñas en edad escolar (desde 5 años): Demostración semestral mediante certificado de alumno regular de asistencia a educación formal.</p> <p>Mujeres embarazadas: demostración y ratificación trimestral de condición de embarazada, por establecimiento médico público o privado autorizado.</p> <p>Niños y niñas menores de 5 años: Demostración de controles médicos y certificación de vacunas obligatorias, por establecimiento médico público o privado autorizado.</p>	<p>Residir en el país Art. 1</p> <p>Mujeres embarazadas: residir en el país</p> <p>Acreditar estado de gravidez mediante certificado médico expedido por el sistema de salud público</p> <p>Art. 8 y 9:</p>	<p>A partir de los 6 meses del primer cobro para los niños y niñas y adolescentes se debe presentar la cartilla de vacunación obligatoria anualmente.</p> <p>Quienes se encuentren un edad escolar obligatoria se deberá demostrar semestralmente la asistencia mediante certificado de alumno regular.</p> <p>Mujeres embarazadas, presentación de certificado de control médico trimestral (art 5)</p>

<b>Modo de financiamiento</b> <b>Autoridad de aplicación.</b>	El Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez (FINCINI) será administrado por la ANSES, sobre la base de contribuciones a cargo de empleadores de 7.5%, contribuciones a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo de 7.5%, y entre el 13 y el 18% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias.	El Fondo de Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia (FIUNA), administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, que poseerá un registro único de destinatarios y responsables.  Financiamiento: El 10% del total de contribuciones patronales y aportes personales, realizados al SIPA. El 12% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias Los recursos que actualmente fija el Congreso de la Nación en el Presupuesto General de la Nación.	Provenirá de una partida anual asignada en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien deberá prever la totalidad de los recursos necesarios para cumplir con el plan creado por dicha ley (art 14)
<b>Normativa que se modifica.</b>	Deroga, sustituye y modifica varios artículos de la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628. Deroga la Ley 24.714 y sus leyes y decretos modificatorios en aquellos beneficios relacionados directamente con la niñez y discapacidad.	Deroga y sustituye artículos de la ley de impuesto a las ganancias (20.628)	-----

CUADRO N° 9: Proyectos existentes en el Congreso Nacional. Asignación para la Niñez

Proyecto:	<b>Expte. 440-S-09 (Corregido, Elena)</b> <b>FRENTE PARA LA VICTORIA</b>	<b>Expte. 3755-D-2008 (Recalde, Héctor)</b> <b>FRENTE PARA LA VICTORIA</b>	<b>Expte. 6029-D-2008 (Merchán, Paula)</b> <b>ENCUENTRO POPULAR Y SOCIAL (YOTROS DEL F.P.V)</b>	<b>Expte. 4489-D-2008 (Lozano Claudio)</b> <b>BUENOS AIRES PARA TODOS</b>
	.	Régimen de Asignaciones Familiares por Hijo y por Ayuda Escolar para Trabajadores en Relación de Dependencia no registrados.	Modificación de la Ley de Impuesto a las ganancias, modificación de la ley de asignaciones familiares. Sistema solidario de redistribución social / subsistema no contributivo de redistribución social.	Programa Asignación Universal para los Pibes
<b>Población destinataria del ingreso</b>	Cada hijo menor de 18 años a cargo, o sin límite de edad cuando se trata de un hijo discapacitado	Niños y niñas de hasta 18 años hijos de trabajadores en relación de dependencia registrados y no registrados, siempre y cuando estos últimos hagan la denuncia pertinente para	Niños/as menores de 18 años de edad con residencia permanente en el país que no perciban beneficios de asignaciones familiares, ni de otros beneficios	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años residentes en el país.

		formar parte del registro.		
<b>Quién lo recibe y administra</b>	No lo dice expresamente el proyecto, pero se deduce que son los padres o tutores.	Empleado en relación de dependencia	El beneficio lo tendrá toda persona que tuviere a su cargo en razón de parentesco, guarda o tutela, niños/as menores de 18 años de edad con residencia permanente en el país que no perciba beneficios de asignaciones familiares, ni de otros beneficios	Padres o personas a cargo del niño, niña o adolescente.
<b>Monto asignado</b>	Ingreso mensual fijo no remunerativo que no podrá ser inferior de un quinto (1/5) del ingreso jubilatorio mínimo.  El ingreso fijo no remunerativo será compatible con otros ingresos existentes en el núcleo familiar y no podrá ser inferior a 1/6 de un sexto del haber jubilatorio mínimo.	El monto del beneficio por asignación se abonará de manera mensual por cada hijo menor de 18 años, siendo igual al monto establecido por la asignación por hijo de la Ley 24714.  La asignación por ayuda escolar, consistirá en el pago de una suma de dinero en el mes de marzo de cada año, siendo igual al monto fijado para la asignación por ayuda escolar para la educación inicial, general básica y polimodal, establecidos por la Ley 24714.	Suma dineraria mensual para los hijos de desempleados (monto de las asignaciones familiares)  Asignación por ayuda escolar anual (pago de una suma en el mes de marzo de cada año). Por cada hijo que concorra regularmente a establecimientos de enseñanza primaria y secundaria o cualquiera sea su edad, si concurre a establecimientos de educación especial. Los beneficiarios del subsistema solidario de distribución social, gozarán de una asignación equivalente mientras dure su situación de desempleo. Percibirán además, durante los meses de Mayo, Julio y Septiembre una asignación adicional de estímulo a la permanencia en el sector educativo.	-\$100 para aquellos que no perciben prestación de acuerdo a la ley 24.714.  -Asignación hasta completar los \$100 mensuales para aquellos que sí reciben prestación de acuerdo a la ley 24.714.  -Asignación por ayuda escolar anual de \$170 para educación inicial, primaria y secundaria de todos los menores entre 5 y 18 años que concurren regularmente a establecimientos de enseñanza formal que no estén alcanzados por el beneficio que fija el inciso d) del artículo 6 de la ley 24.714.
<b>Condicionalidades</b>	La población receptora del ingreso deberá presentar: a) Certificado de cumplimiento del	El trabajador debe acreditar el nombre, razón social y actividad del empleador, junto con	Los beneficiarios del Subsistema Solidario de Redistribución Social, deberán acreditar toda la	Entre los 0 y los 4 años los padres o el tutor deben acreditar controles sanitarios.

	<p>Plan Nacional de Vacunación;</p> <p>b) Constancia de matrícula inicial y condiciones de regularidad escolar de los integrantes del núcleo familiar que tengan entre 5 y 18 años;</p> <p>c) Constancia de chequeo anual médico;</p> <p>d) Controles bimestrales de las mujeres embarazadas del grupo familiar;</p> <p>e) Constancia de revisión médica bimestral de los menores de 1 año.</p>	<p>el lugar de trabajo y su antigüedad. Para el caso de los hijos, deben acreditar las correspondientes partidas de nacimiento. También, certificación por parte de los establecimientos educativos.</p>	<p>documentación que se solicita para la percepción de las asignaciones familiares previstas en los artículos a), b), c) y d) del art. 6 y serán pasibles de todas las obligaciones correspondientes a las mismas.</p>	<p>Entre los 5 y los 18 años los padres o tutor tienen que acreditar participación del menor en el ciclo escolar.</p>
<p><b>Modo de financiamiento</b></p> <p><b>Autoridad de aplicación.</b></p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es la autoridad de aplicación.</p> <p>Determinará los mecanismos, formas, lugares y plazos de presentación de requerimientos, los montos, formas y lugares de pago, modalidades de ajuste. Se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a reestructurar, modificar o reasignar las partidas presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a la presente ley..</p>	<p>Ministerio de Trabajo</p>	<p>Reforma impositiva + partida presupuestaria para que lo maneje ANSES.</p>	<p>Será ejecutado por la Administración Nacional de la Seguridad Social y el monto se incluirá anualmente en la partida presupuestaria de la ANSES.</p>
<p><b>Normativa que se modifica.</b></p>	<p>-----</p>	<p>-----</p>	<p>Modifica la ley de impuesto a las ganancias y la ley de asignaciones familiares.</p>	<p>Complementa la ley 24.714.</p>

Todas estas iniciativas legislativas constituyen un indicador interesante sobre el lugar prioritario en que "la cuestión social" y la "multidimensionalidad" de los problemas sociales ocupan actualmente en el debate y en la acción política. Y si bien queda mucho camino por recorrer, esto debe señalarse como un avance.

A modo de cierre, destacamos que los distintos proyectos de asignaciones familiares presentan varios puntos convergentes. En primer lugar, todos se orientan a garantizar ciertos derechos



básicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, asegurando el acceso a un ingreso no contributivo<sup>79</sup>. Asimismo, los proyectos reconocen que el ingreso brindado necesita ser complementado con mejoras en términos de calidad y acceso a la educación y la salud; es decir un abordaje integral de protección social, en el cual asegurar "un ingreso en cada hogar" sea un punto de partida y no de llegada.

Se destacan finalmente dos corrientes sobre las condicionalidades a las que se somete el beneficio: una que afirma que para recibir el ingreso, se debe condicionar a las familias a enviar a sus hijos a la escuela y a los controles de salud; la otra sostiene que el ingreso a percibir no debe estar condicionado, aún cuando se promueva la activa participación de niñas y niños en los servicios sociales. En este punto se encuentra como marco la idea de la corresponsabilidad, es decir que no sólo las familias deben comprometerse con el bienestar de sus hijos sino que también debe hacerlo el Estado, asegurando cobertura y calidad en otras áreas críticas como educación y salud.

---

<sup>79</sup> "No contributivo" en el sentido que se trata de una prestación para cuyo acceso los beneficiarios no realizan contribuciones

# ***CAPÍTULO III***

Evaluación de diseño de la Asignación Universal  
por Hijo para Protección Social

## Capítulo III

### **1.- Consideraciones preliminares. Análisis de evaluabilidad**

Por evaluabilidad se entiende la posibilidad previa que tiene una política, un plan o una determinada estrategia para ser evaluada, un paso previo y absolutamente necesario que determina hasta qué punto es posible abordar una evaluación concreta.

Antes de realizar una evaluación, debe considerarse quiénes son sus destinatarios, qué información necesitan y cuándo, cómo y para qué se utilizarán los resultados y qué fuentes de información y con qué recursos se cuenta para llevar a cabo la evaluación. Las respuestas a estas cuestiones determinarán el tipo de evaluación más apropiado.

En este caso la evaluación:

- se realiza con fines científicos, con el objeto de demostrar la utilidad de aplicar una evaluación de diseño a una política de gran trascendencia en el ámbito social de la República Argentina;
- los destinatarios son el Consejo Académico y los responsables del III Master Latinoamericano de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Andalucía en primer lugar y cualquier interesado en conocer el análisis de la política desde este enfoque;
- lo que se quiere mostrar es la utilidad de la evaluación conceptual para mejorar el diseño de esta política en concreto (y de las intervenciones públicas en general) y los aportes que pueden hacerse desde esta perspectiva de investigación;
- los resultados se utilizarán en el ámbito académico como ejemplo de una evaluación conceptual y serán presentados en algunos cursos a los que hemos sido invitados a participar en la ciudad de Salta: en particular curso de políticas públicas organizado por la Escuela de la Administración Pública de la Provincia de Salta, cursos sobre evaluación de políticas públicas para funcionarios y empleados de las Intendencias de la ciudad de Salta y General Güemes (Provincia de Salta), entre otras.
- las fuentes de información que se utilizarán son bases de datos, estadísticas nacionales e internacionales, bibliografía especializada sobre el tema, la normativa específica para esta política (decretos, reglamentos, resoluciones, disposiciones, etc.), la información publicada en la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social), etc. Se propondrá también el uso de herramientas participativas como entrevistas en profundidad, reuniones de expertos, grupos de discusión, etc. que serán fundamentadas en cada caso.
- no se cuenta con recursos además del “evaluador – aspirante a master”, razón por la cual no se tratará de una evaluación completa sino que será un diseño y se completarán aquellos puntos que no requieran mayor despliegue de recursos para su realización. De todos modos, planteadas las herramientas en el presente trabajo, se intentará en el futuro poder llevar esta propuesta a una evaluación profunda, para lo que ya se han realizado gestiones en la provincia de Salta y algunos municipios locales y se propondrá como taller práctico para trabajar con los funcionarios y empleados que se capacitarán en los cursos en los que participaremos como invitados.

Desde el punto de vista de la evaluabilidad, podemos señalar tres elementos como determinantes para que una política sea evaluable:

- Calidad de la planificación, donde deberá ponerse el acento en los objetivos: si están claramente definidos, jerarquizados, concatenados o no y cómo influye esta referencia en la planificación.

- Información disponible: qué información existe al alcance del evaluador, si se encuentra unificada o dispersa, la mayor o menor dificultad de acceso a la información, etc.

- Capacidad de gestión: también influye en la posibilidad de concretar una evaluación los recursos con los que se cuenta, el número de gestores y responsables de una política, su mejor o peor actitud e implicación en la evaluación, etc.

Considerando todas estas cuestiones y partiendo de la base del tipo de evaluación que se encara en el presente trabajo y sus limitaciones (definidas párrafos arriba), concluimos que la política elegida es evaluable y, entre otras características intrínsecas que así lo determinan señalamos que se trata de un programa que:

- se encuentra plasmado en un marco jurídico concreto y específico
- tiene objetivos definidos
- especifica la población objetivo
- tiene fuentes financieras definidas
- tiene fundamentos explicitados en los considerandos de la medida
- es de alcance nacional
- fija una serie de requisitos de procedencia (o condicionalidades)
- cuenta con un órgano específico a cargo (la ANSES) que regula las cuestiones prácticas de aplicación
- existe bastante información al alcance del evaluador
- cuenta con antecedentes en el ámbito internacional

## 2.- Planificación y evaluación como procesos paralelos

Hay varias etapas en la elaboración de una política pública, pero la postura que se asume en el presente trabajo es que la evaluación debe estar prevista desde el inicio, desde la fase de planificación<sup>80</sup>, desde el diseño mismo de la estrategia. Y si bien la evaluación de diseño que propiciamos, desde el punto de vista de la clasificación temporal, puede realizarse en cualquier momento de la intervención (ex ante, durante o ex post), con esta visión de “proceso paralelo al de planificación” creemos que la evaluación de diseño debería integrar todo proceso de planificación (en estos casos sería evaluación ex ante). De hecho ambas, evaluación y planificación, comparten elementos esenciales

Debe superarse, pues, el preconceito de la evaluación como “último paso a realizar una vez finalizadas las intervenciones”, dando lugar a la nueva concepción que, como se ha dicho, la

---

<sup>80</sup> Hablando genéricamente de políticas públicas, pueden individualizarse las etapas siguientes\*:

- **Planificación**: es la etapa en la que se elaboran los programas (en un nivel macro serían programas plurianuales) que deben establecer los objetivos perseguidos, las líneas de actuación que se aplicarán para alcanzarlos, los medios o instrumentos que se pondrán a disposición para esto (incluyendo los recursos financieros), los costos que implicarán, etc.

- **Presupuestación**: en esta etapa deberían aprobarse, por parte del Poder Legislativo, los gastos propuestos (personal, material, etc.), o propósitos de gasto (Salud, Educación, etc.) y fuentes de ingresos previstos para un período anual.

- **Ejecución Presupuestaria**: que implicaría la realización efectiva de los gastos a lo largo del ejercicio económico.

- **Control legal y financiero**: que sería una etapa regida por las pautas de buena gestión; y es un proceso paralelo a la ejecución presupuestaria, en el que se establecen mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de los procedimientos regulados por ley y de los criterios que ordenan la ejecución.

La postura asumida en este trabajo es que la evaluación debe estar incorporada –como proceso paralelo –desde el momento de la planificación y no como una etapa posterior.

\* La identificación de esos pasos se ha tomado del material del III Máster Latinoamericano de Evaluación de Políticas Públicas, del Prof. Carlos Bueno.

integra desde el primer momento en que la política se concibe, configurándose de este modo en una suerte de “filosofía” que trasciende a todas las etapas del plan.

En consecuencia, y haciéndonos eco de los principios desarrollados en la Guía de evaluación ya citada<sup>81</sup>, la evaluación no debe ser un ejercicio independiente y separado de la planificación, sino que se debe desarrollar de forma paralela a la elaboración del Plan, examinando el diagnóstico realizado, enjuiciando los objetivos establecidos y la estrategia de intervención diseñada (y hasta aquí el análisis de diseño) para, finalmente, analizar la evaluabilidad y proponer un sistema de seguimiento adecuado que permita conocer periódicamente cómo se están desarrollando las actuaciones (evaluación de gestión o proceso) y qué efectos están causando (evaluación de resultados e impactos).

### 3.- Evaluación Conceptual o de Diseño

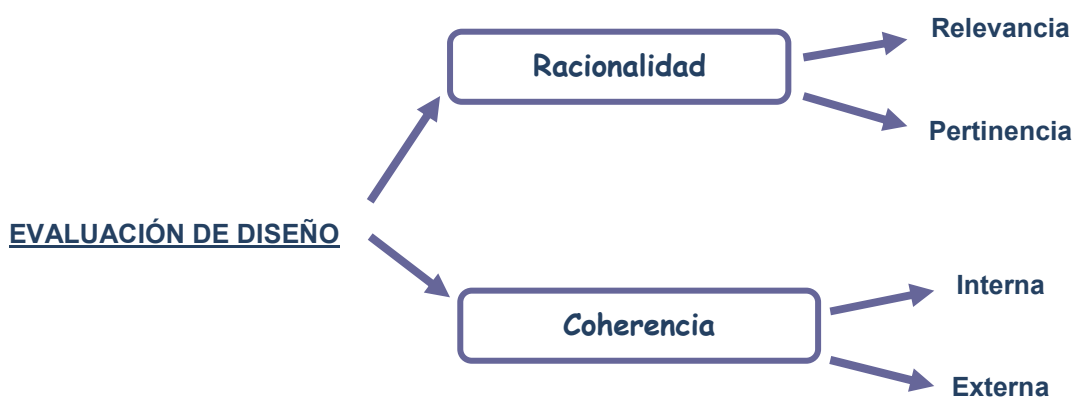
Para introducirnos a la evaluación de diseño, comenzaremos por decir que toda política pública debe partir de una realidad. En consecuencia, el primer paso será conocer en profundidad esa realidad: realizar un diagnóstico que involucre los problemas que se quieren enfrentar y analice sus causas, y la población objetivo a la que será dirigida la política.

Sobre esta base fáctica, se planifica una política pública y se articula con objetivos, medios e instrumentos. Para que la política sea efectiva, es necesario que se adecue a la realidad previamente identificada, es decir que sea capaz de dar respuesta a esa realidad (problemas y población) mediante los objetivos e instrumentos propuestos.

Finalmente debe tenerse en cuenta el contexto político estratégico, es decir las posibles sinergias e incompatibilidades con otras políticas o programas que se desarrollan en el mismo espacio y tiempo.

La evaluación conceptual o de diseño es, justamente, aquella que analiza o estudia todos estos elementos. Es decir, la que valora “si el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención, si se han diseñado y son adecuados los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan, etc”<sup>82</sup>.

El esquema que se seguirá para la evaluación conceptual es el siguiente:



<sup>81</sup> Osuna Llana y Márquez Guerrero. Guía para la Evaluación... op. cit. (IDR).

<sup>82</sup> Bustelo, M. “La teoría del programa y la evaluación del diseño” material didáctico del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas 2007-2008, citado por el Prof. Carlos Bueno.

En otras palabras, la evaluación de diseño es aquella que analiza la racionalidad (pertinencia y relevancia) y la coherencia (interna y externa) de la intervención para lo cual:

- contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica considerando los niveles de cobertura de la población potencialmente objetivo (relevancia);
- juzga la definición de los objetivos que se propone respecto a parámetros determinados (pertinencia);
- examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre la que se pretende intervenir y los objetivos que la estrategia política se propone alcanzar (pertinencia);
- analiza la lógica del modelo de intervención propuesto, desde una perspectiva interna, considerando las posibilidades de alcance de los objetivos con los medios e instrumentos disponibles (coherencia interna);
- y desde una perspectiva externa analizando las sinergias o incompatibilidades entre las estrategias políticas que son objeto de evaluación y aquellas otras que pudieran existir en el contexto operativo de intervención (coherencia externa).

#### **4.- Evaluación de Diseño de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

##### **4.1.- Análisis de racionalidad**

La evaluación de racionalidad incluye los criterios de Relevancia y Pertinencia.

En consecuencia, las preguntas que se presentan en esta parte de la evaluación de diseño abarcan cuestiones relativas a:

(i) La definición de los problemas y/o necesidades sobre los que pretende incidir la acción pública, tratando de determinar:

- el nivel en que se explican, explicitan y clarifican esas necesidades en el diagnóstico;
- el alcance y cobertura con que se delimita la población objetivo;
- el grado en que el diagnóstico presenta lógicas relaciones causales para explicar los problemas, adquiriendo un carácter clínico (es decir, no centrado solo en los efectos que evidencia en el problema sino ahondando en las causas).

(ii) La definición de los objetivos que persigue la intervención pública, tratando de dar respuesta al grado de claridad con el que se han definido los objetivos, su nivel de especificación y su correspondencia lógica con las necesidades previamente detectadas.

##### **A.- RELEVANCIA**

El análisis de relevancia recae sobre dos “elementos” de la política o programa a evaluar: el diagnóstico y la población objetivo. Es decir, se orienta a:

- Analizar el diagnóstico o realidad sobre la que se orienta la intervención pública, de manera de detectar los problemas y las causas a las que se pretende hacer frente con ésta.
- Evaluar la definición de la población objetivo.

Consideraremos cada elemento por separado.

##### **A.1. Diagnóstico**

Para que la aplicación de la estrategia pueda ser eficaz y eficiente es necesario (aunque no suficiente) un diagnóstico riguroso, es decir, una formulación en la que previamente se haya contemplado:

- los problemas, obstáculos y/o necesidades que se pretenden resolver; y sus causas (pues solo será posible proponer objetivos y medidas que les hagan frente si se identifican con claridad las variables y sus causas)
- aquellas variables exógenas que conforman el contexto socioeconómico y político en el que se va a desarrollar la acción pública (que incluye todos los elementos que condicionan la implementación de la intervención).

En el caso concreto de la Asignación Universal por Hijo que, como hemos visto, se implementa mediante Decreto de Necesidad y Urgencia, no se explicita un diagnóstico muy detallado. Esta falencia es otro de los problemas que puede atribuirse en parte a la elección de un instrumento jurídico inapropiado para establecer la medida, pues deja fuera del proceso el debate legislativo que constituye un ámbito interesante para aportar datos y visiones que hubieran permitido un diagnóstico más completo y plural de los problemas y sus causas.

En la política que analizamos, prácticamente el contexto se da por supuesto y no se analiza con mayor profundidad. De todos modos, es bastante específica la realidad de pobreza y el problema que se quiere atacar, y los datos de hecho –la pobreza e indigencia- sobre los que se pretende intervenir son prácticamente incuestionables (más allá de la mayor o menor precisión en las estadísticas oficiales).

Como punto de partida, se entiende que el sistema de asignaciones familiares existente al momento de dictarse la medida -organizado en torno al trabajo registrado- había dejado afuera a gran parte de la población en situación de mayor vulnerabilidad, a partir de los cambios que se fueron operando en el mercado de trabajo. Si bien no se indica en los considerandos del decreto, hasta mediados de la década de 1970, las asignaciones familiares constituyeron un pilar de la seguridad social en la Argentina para los hijos de los trabajadores, porque se operaba en un contexto de pleno empleo en el que más del 70% de la fuerza laboral eran asalariados registrados. A partir de la reestructuración del mercado laboral, que implicó el aumento de la desocupación y de la precariedad laboral, quedó excluido del sistema de asignaciones familiares aproximadamente un 40% de los trabajadores no registrados, que forman parte de los hogares con menos ingresos y mayor número de hijos.

Esta es la realidad de la que se parte. En consecuencia podría decirse que identifica como principal “causa” de esta pobreza a la desocupación y precarización del mercado laboral.

Tratando de analizar en mayor profundidad este primer punto referido a la bondad del diagnóstico, contexto socioeconómico, problemas detectados y sus causas puede decirse que:

#### 1.- Identificación de los problemas y sus causas.

El problema que se pretende atacar es genéricamente “la pobreza”, sin mayores especificaciones. Se trataría en concreto de la pobreza localizada en determinados hogares que se consideran más vulnerables y en situación de desigualdad pues serían aquellos de grupos familiares desocupados o que no tienen trabajo registrado y no reciben ningún tipo de ayuda económica por sus hijos menores o discapacitados a cargo (en contraposición a aquellos hogares cuyos titulares tienen trabajo registrado y reciben asignaciones familiares por hijo e hijo discapacitado).

Tratándose la pobreza de un problema multidimensional, como se ha explicado en el capítulo I, probablemente no se consideró necesario hacer mayores indagaciones o análisis sobre sus causas para implementar la medida. Se menciona específicamente, y como causa principal, el problema del desempleo y del empleo informal y se considera que mejorar la situación del mercado laboral es la primera herramienta que permitirá superar la situación de pobreza. Así se expresa en los considerandos:

*“Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social (...).*

*Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.*

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

Se mencionan asimismo, como aspectos importantes para enfrentar el problema de la pobreza, la educación y la salud, dos aspectos que luego se incorporarán como condicionalidades a cumplir para poder acceder al beneficio de la asignación. Y se hace también alusión a la infraestructura, servicios básicos y viviendas:

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

Sin embargo, todos estos puntos que de algún modo se identifican como causas, solo son mencionados como elementos clave a tener en cuenta para una política integral de lucha y superación de la pobreza, pero que no se traducen en objetivos concretos ni acciones específicas de esta política.

Con respecto a las situaciones de pobreza y desigualdad concretas sobre las que se pretende actuar (los hogares más vulnerables que no reciben beneficios de la seguridad social), la causa directa sería la falta de adecuación del Régimen de Asignaciones Familiares al nuevo contexto de mayor desocupación y la inexistencia de provisiones complementarias que aseguren un ingreso básico a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a estos grupos familiares.

Consideramos que hubiera sido conveniente ahondar más sobre las causas y atacar la pobreza en este nicho específico de hogares vulnerables con una política integral que, además de la prestación monetaria no contributiva (que pretende aumentar los ingresos de esas familias), considerara posibles soluciones de empleo para los padres y apoyo concreto en las medidas de escolarización y salud (no es suficiente incluirlas como condiciones a cumplir para acceder al beneficio). O bien, sin incluir estas opciones en la política concreta, dejara explícita la necesidad de implementar a corto plazo medidas complementarias en este sentido, y se comprometiera a ello.

Esto es así porque una vez individualizadas las familias que están en esta situación de vulnerabilidad extrema, sin alternativas de mejora sustentables, el Estado debe hacerse cargo proveyendo opciones que permitan revertir la situación de pobreza mediante herramientas concretas de empleo, alfabetización, educación, salud y mejora de la infraestructura. No basta con una medida asistencialista de inyección de ingresos, pues no es sustentable e implica una alta incidencia presupuestaria.

En el Capítulo IV se realizarán propuestas para una evaluación participativa que permita definir un diagnóstico más completo de la situación y se identificarán técnicas y herramientas de evaluación orientadas a introducir mejoras en el diseño de la política.

## 2.- Análisis de las fuentes de información utilizadas para el diagnóstico, y criterios utilizados.

Se asume que las fuentes de información utilizadas por el diagnóstico han sido básicamente las estadísticas del Instituto Nacional de estadísticas y Censos (INDEC). Esto no se ha explicitado pero entendemos que al dictarse la medida se tuvo en cuenta al menos la siguiente información:

- Índices de pobreza e indigencia



- Índices de desigualdad
- Índices de escolarización
- Índices de salud infanto-juvenil
- Porcentaje de población infantil en contexto de pobreza o indigencia
- Índices de desocupación o subocupación
- Distribución regional – provincial de la pobreza

Hubiera sido conveniente incluir algunos de estos datos en los considerandos del Decreto, para que quedara mejor explicitado el contexto de intervención.

Además –y al igual que para el punto anterior-, consideramos que dada la trascendencia de la medida, hubiera sido conveniente implementar otras técnicas cuantitativas y sumar técnicas cualitativas en la recolección de la información que, con una visión holística y multidisciplinaria, permitieran una mejor comprensión del problema y sus causas para diseñar una estrategia más adecuada para hacerle frente.

### 3.- Presentación de los problemas:

Como hemos indicado, el problema se presenta de manera muy genérica, “la pobreza”, acotándolo a una determinada población especialmente afectada. Creemos que falta rigurosidad en el análisis, y que no se han incluido datos que permitan hacer el problema medible, contrastable en espacio y tiempo.

Esto dificultará la evaluabilidad de los resultados e impactos pues, por la generalidad con la que se presenta el problema, sólo permitirá medir el mayor ingreso monetario en determinadas familias y no una mejora en la situación de pobreza, que no necesariamente va asociada a un mayor ingreso (en muchas ocasiones efectivamente ese “mayor ingreso” es utilizado de manera inconveniente: alcohol, juegos de azar, tecnología avanzada no acorde con el nivel de vida de la familia –teléfonos celulares, televisores plasma, etc-).

Es decir, en el diseño de la Asignación Universal por Hijo debieron introducirse ciertos criterios de medición de la pobreza, tales como situación de nutrición/alimentación de las familias, grado de escolarización y rendimiento escolar, mejoras en la vivienda fruto de ese mayor ingreso, posibles emprendimientos productivos de pequeña escala, mejora en la documentación personal de los involucrados, u otros parámetros en este sentido.

### 4.- Encuadre normativo

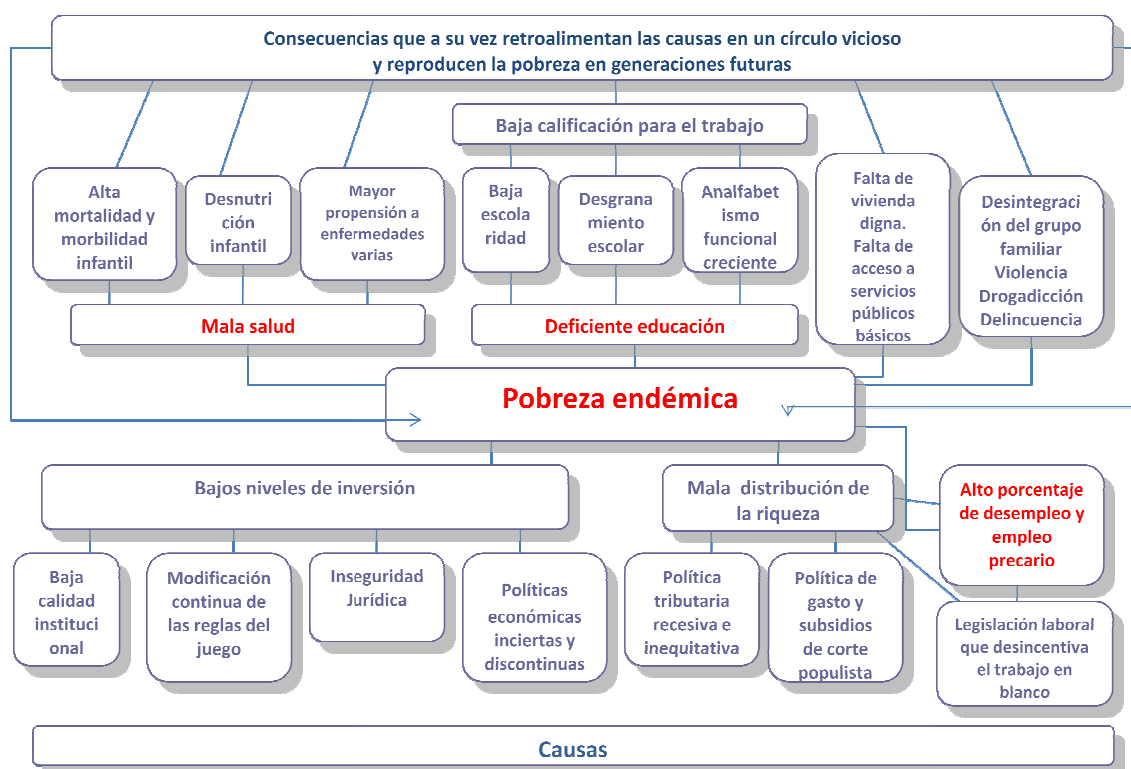
Algo que debe destacarse como acertado, es la inclusión del encuadre normativo en el análisis de contexto, si bien es a título enunciativo y no se ahonda demasiado en las implicancias de este marco jurídico. Se hace expresa mención a:

- La ley 24.714, que establece el régimen de asignaciones familiares que se complementa con la asignación universal por hijo.
- Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley N° 24.241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- Decreto N° 897/07 que Crea el Fondo de Garantía de sustentabilidad del Régimen Previsional Público de reparto.
- El ámbito de actuación fijado normativamente para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que se establece como el órgano de aplicación de la Asignación Universal por Hijo para protección social.
- La Constitución Nacional y normas complementarias relacionadas con el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia.
- Las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 que establecen algunas prestaciones que son incompatibles con el cobro de la AUH

## Recapitulando

En definitiva, con esta etapa de la evaluación, se trata de ofrecer un análisis de la realidad sobre la que se interviene mediante diagnósticos integrales (que abarquen todos los aspectos del problema) y clínicos (que identifiquen las causas de los problemas y no sólo sus efectos), a la vez que exhaustivos, puntuales y contrastados. Solo sobre un contexto así identificado será posible tomar decisiones que respondan a una lógica racional de hacer frente, en este caso, a las necesidades sociales -asistenciales, educativas, sanitarias y de superación de la pobreza- de la población objetivo.

Como hemos observado, el diagnóstico de esta medida es pobre, extremadamente general y no analiza las causas sino que las da por presupuestas. Esto condicionará la calidad de las demás partes que integran el diseño de la política, pues no permite realizar un claro esquema de las relaciones causa-efecto (que en términos de planificación podría identificarse con “la imagen en negativo”) que luego se confrontarán con las relaciones fines-medios en el análisis de coherencia interna (sería la “imagen en positivo”). De todos modos, agregamos a continuación un árbol de problemas, donde hemos intentado reflejar las causas de la pobreza y sus efectos y donde se destacan en color rojo los extremos identificados por la política que analizamos (que son muy pocos). Consideramos que la política debería haber considerado un árbol de problemas semejante al propuesto, para presentar objetivos y estrategias acordes.



Es por todo lo expuesto que se ha decidido reservar para el capítulo IV una propuesta de diseño de la evaluación de la política, capaz de dar respuesta a los problemas detectados y corregir las omisiones y deficiencias del diagnóstico.

Dicha propuesta partirá de la hipótesis que para el abordaje de una medida de tanta trascendencia como lo es la Asignación Universal por Hijo para protección social, hubiera sido conveniente hacer un diagnóstico participativo que permitiera obtener mayor información sobre los problemas principales asociados a la pobreza en el contexto de la intervención y que indagara con más detalle sobre aspectos tales como:

- Desempleo o empleo informal

- Situación de escolarización
- Situación de salud (vacunación y controles obligatorios)
- Vivienda y servicios básicos (agua potable, cloacas, electricidad y gas)
- Percepción de los destinatarios sobre sus necesidades más urgentes.

El apuro en implementar esta prestación, con fines políticos y de algún modo “electoralistas”, evitó que se diseñara una medida tan importante de manera adecuada y con mayores perspectivas de impacto. Tomada sola, como una inyección de dinero en las familias vulnerables, creemos que no es eficaz ni eficiente y que se pierde la oportunidad de incidir en mayor medida en las causas de esa situación de pobreza.

Si bien la medida contiene herramientas que pretenden atacar dos de las causas que más influyen en la pobreza y su “reproducción intergeneracional” –falencias en educación y salud-, en la Asignación Universal por Hijo no se abordan como política integral y de este modo se pierde efectividad en el logro de los objetivos.

Y aunque estas “condicionalidades” que luego impone la medida como requisitos de procedencia y continuidad del beneficio serán analizadas más adelante, es oportuno destacar en el apartado del diagnóstico que la situación de salud y escolaridad sólo son mencionadas al pasar. Estamos convencidos que en este punto el diagnóstico adolece de falta de previsión pues debió considerar algunas cuestiones mínimas relacionadas con las instituciones educativas y sanitarias, tales como:

- La situación de las escuelas para:
  - cumplir con el registro de alumnos que se benefician con la medida,
  - receptor las nuevas demandas de inscripción de alumnos que ingresarán al sistema como consecuencia de la medida,
  - hacer un seguimiento mínimo del rendimiento escolar, pues desde aquí también podrían detectarse tempranamente otras situaciones que influyen en la pobreza (como por ej. desnutrición, problemas de aprendizaje ligados al desarrollo psico-físico del menor, situaciones de violencia familiar, adicciones, etc.)
- La situación del sector salud (hospitales y centros de atención primaria en los distintos niveles del Estado), tanto en infraestructura como en recursos, para atender la eventual mayor demanda y asegurar un correcto seguimiento de los nuevos niños que ingresan al sistema.

En definitiva, si bien es adecuada la orientación de las condicionalidades hacia la mejora de la salud y educación de los beneficiarios, el diagnóstico debió analizar el estado de las prestaciones del sector y la capacidad de las instituciones y servicios existentes para atender la mayor demanda que se generaría como consecuencia de la AUH<sup>83</sup>.

## **A. 2. Población Objetivo**

El segundo aspecto a tener en cuenta bajo el criterio de relevancia, es la población objetivo (o población diana), y los criterios utilizados para definirla (si son racionales, suficientemente argumentados, etc).

---

<sup>83</sup> Esto no se hizo y fueron múltiples los contratiempos que debieron resolverse sobre la marcha, improvisadamente, desde que la prestación comenzó a liquidarse. Faltaba espacio en las aulas de las escuelas para incorporar a los menores, algunos centros de salud se vieron desbordados, en otras zonas la exigencia de cumplir estos requisitos se convirtió casi en una variable de exclusión de algunos grupos familiares pobres o indigentes, pues no tenían alternativa de escuela para sus hijos o centros de salud accesibles para cumplir con los controles, etc.

Para lograr la mayor eficacia de la política debe procurarse delimitarse la población objetivo con el mayor cuidado y con criterios adecuados para limitar al máximo, posibles situaciones de sobreestimación o infraestimación de la población objetivo.

En los supuestos de sobreestimación (o sobredimensión), el programa verá afectada su eficacia pues no podrá dirigir sus mayores esfuerzos para aquellos que más afectados se encuentran ante la problemática sobre la que se pretende incidir, dado que se determinó una población objeto sobredimensionada y los esfuerzos se diluyen.

En los casos opuestos, de infraestimación (o infradimensión) se asignarán recursos hacia una población objetivo muy reducida por las restrictivas exigencias de los criterios establecidos, excluyendo del programa a potenciales beneficiarios que se encuentran muy afectados por el problema y deberían ser alcanzados.

### ***Bondad de la definición de la población objetivo***

#### ***1.- Beneficiarios***

Existe en nuestro país una alta proporción de trabajadores con formas de inserción laboral precarias e inestables. La AUH, al ampliar la cobertura del sistema de seguridad social, intenta reconocer las situaciones de exclusión que suponen las actuales circunstancias del mercado laboral y avanzar en un sentido inclusivo.

Cabe en este punto recordar que el régimen de asignaciones familiares de la ley N° 24.714, antes de la implementación de la AUH abarcaba: (i) a los trabajadores remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera fuera su modalidad de contratación laboral (exceptuando a los trabajadores del servicio doméstico); (ii) a los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo; (iii) a los beneficiarios del Seguro de Desempleo (que es por tiempo limitado); (iv) a los trabajadores del sector público nacional; (v) a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional (SIPA) y (vi) a los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Quedaban excluidos de este sistema, por lo tanto, los trabajadores desocupados que no cobraran seguro de desempleo, aquellos que se desempeñaran en la economía informal y era incierta la situación de los empleados inscriptos en el régimen de servicio doméstico.

Coexisten con este régimen nacional de asignaciones familiares un conjunto de sistemas provinciales similares que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y municipales, así como a los jubilados y pensionados de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación.

En este marco de prestaciones familiares, pues, la población objetivo a la que apunta la AUH es aquellos menores (niños, niñas y adolescentes) o discapacitados residentes en la República Argentina no cubiertos por el régimen de asignaciones familiares y que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal con remuneraciones inferiores al salario mínimo vital y móvil (de \$1.740 en la actualidad).

#### ***2.- Criterio de selección***

El criterio de selección para determinar a los beneficiarios es la condición laboral del grupo familiar en el que los menores se encuentran: informalidad o desempleo. Es, pues, oportuno preguntarse la relación que existe entre la desocupación o informalidad y la pobreza y los ingresos, para determinar si se trata de un criterio adecuado.

Según estadísticas del INDEC, en los grandes aglomerados urbanos de la Argentina, hacia el año 2006, existían casi 2 millones de hogares que tenían a cargo al menos un menor de 18 años que no recibía asignaciones familiares porque los padres o tutores no estaban empleados en el mercado laboral formal. De estos hogares, aproximadamente la mitad no se encontraba bajo la línea de pobreza, lo que permite concluir que dentro de la informalidad existen familias que logran ingresos superiores a la línea de pobreza.

En consecuencia, y para evitar caer en una sobreestimación, si la medida tiene como objetivo reducir la pobreza y marginalidad de los menores en situación de vulnerabilidad social, podría considerarse como alternativa para una mayor incidencia focalizar la población objetivo concentrando las transferencias en aquellas familias que resultan efectivamente pobres. Pero si bien esto podría conceptualmente aparecer como más equitativo y adecuado, generaría un enorme desafío pues para instrumentarse sería necesario desplegar un complejo proceso de evaluación en millones de hogares a fines de determinar la efectiva condición socioeconómica<sup>84</sup>.

Tal vez con la mención final que hace la normativa para el caso de trabajadores informales, que deben percibir ingresos que no superen el salario mínimo, vital y móvil para calificar al beneficio, se pretende justamente focalizar la prestación en los grupos familiares de mayor pobreza, pero esta exigencia es prácticamente imposible de verificar.

En definitiva, el mecanismo de selección propuesto por el programa de Asignación Universal por Hijo tiene algunas ventajas: es simple y de rápida implementación, minimiza la discrecionalidad y el incorrecto manejo político, y disminuye los problemas de exclusión, aunque naturalmente presenta aspectos mejorables. Y si se toma como objetivo específico del programa el de ampliar la cobertura de la seguridad social a todos los menores no alcanzados (dejando de lado las consideraciones efectuadas sobre la reducción de la pobreza y marginalidad), el criterio es adecuado.

### 3.- Supuestos excluidos – Posible infraestimación

A pesar del nombre, y si bien implica una importante ampliación en la cobertura, no se trata de una universalización completa del régimen de asignaciones para hijos menores o discapacitados, pues quedan excluidos varios colectivos, que se describen a continuación (en algunos casos no afecta las pretensiones de equidad de la medida y en otros casos sí podrían generarse desigualdades):

- Por un lado, se excluye a todos aquellos trabajadores informales y monotributistas sociales<sup>85</sup> que perciban ingresos superiores al salario mínimo vital y móvil. Aunque en el caso de los trabajadores informales esta situación es muy difícil de corroborar, por lo que en los hechos podría convertirse en una norma de carácter abstracto para este conjunto de trabajadores.
- Podría también señalarse una situación desigual para los trabajadores del sector informal respecto de los trabajadores formales, si se tiene en cuenta que los trabajadores registrados cobran asignaciones familiares siempre que tengan ingresos inferiores a \$4.800, con una escala decreciente a medida que se incrementa su ingreso<sup>86</sup>. Pero por el modo en que está diseñada la AUH, los hijos de los trabajadores no registrados reciben la asignación sólo si sus padres cobran menos que el salario

---

<sup>84</sup> Tomando la experiencia de otros programas implementados en la región, la definición y selección de familias pobres ha demostrado ser un problema de difícil solución objetiva. Son necesarios procesos costosos y complejos (operativos de entrevistas universales en los hogares, sumados a sistemas que deben montarse para mantener la información actualizada); y aún así en muchos se verifican serios problemas de exclusión que muchas veces han generado inequidades entre familias y regiones.

<sup>85</sup> Los monotributistas sociales son una categoría tributaria especial para personas físicas, integrantes de proyectos productivos (de hasta tres personas) o asociados a cooperativas de trabajo que sean vulnerables desde el punto de vista socioeconómico y cuyos ingresos como titular de derecho no superen los \$24.000 anuales (hasta diciembre de 2009 el tope eran \$12.000), por lo que no percibiría ingresos mensuales promedio significativamente superiores al salario mínimo, vital y móvil. Requiere de una inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Ministerio de Desarrollo Social).

<sup>86</sup> Por su parte, se considera que la mayor parte de los trabajadores formales con ingresos superiores a los \$4.800 acceden de algún modo al beneficio, si bien indirectamente, ya que en principio tienen la posibilidad de realizar deducciones por hijo sobre el impuesto a las ganancias.

mínimo vital y móvil –aunque deberían buscarse mecanismos efectivos para determinar el monto de ingresos de los trabajadores no registrados-<sup>87</sup>.

- Otro grupo que se ve excluido del régimen de asignaciones familiares es el de los monotributistas<sup>88</sup> comunes (que tienen un régimen distinto al de los monotributistas sociales). Es un dato no menor, pues la situación que se ha generado con la implementación de la AUH tiende a desalentar la registración en el régimen del monotributo pero además determina una asimetría entre los trabajadores con distintas formas de contratación, ya que mientras los trabajadores formales con salarios inferiores a los \$4.800 mensuales perciben el beneficio, los monotributistas no lo hacen<sup>89</sup>.
- Consideración aparte merece la situación de los hijos de quienes se desempeñan en el servicio doméstico de manera registrada (se trata de un régimen especial<sup>90</sup>), que tampoco eran alcanzados por el régimen contributivo. El decreto 1602/09 parecía no otorgar el derecho a la asignación pero la cuestión fue resuelta por la Resolución ANSES 393/09 que reglamenta la AUH y que incorpora explícitamente a este grupo en su art. 4, zanjando las dudas que existían sobre su inclusión.
- Otro segmento que quedaría excluido del cobro de la prestación son los grupos familiares de bajos ingresos con menores que asisten a escuelas privadas. En este punto se planteó un problema respecto de la intención inicial de la medida, pues existen muchos casos de escuelas de gestión privada que reciben subsidios del Estado y reciben a familias de bajos ingresos, y escuelas confesionales asentadas en barrios marginales cuyo objetivo es prestar un servicio de buen nivel a familias en riesgo social. Es decir, en la realidad se verifica la existencia de numerosas escuelas de gestión privada que cumplen una verdadera función social, cuyas cuotas o aranceles son bajos (y en algunos casos inexistentes) y a cuyas aulas concurren hijos de familias muy humildes con padres desocupados. Estos casos quedaban inicialmente excluidos de la prestación pero la medida se fue revisando y flexibilizando pues llevaba a situaciones injustas. El criterio hoy es que se otorgará el beneficio a menores que asistan a este tipo de escuelas siempre y cuando abonen cuotas bajas o se encuentren becados, de modo tal de no generar un tratamiento inequitativo con aquellos sectores de la población que por motivos religiosos u otros deciden inscribir a sus hijos en estas instituciones educativas (también los padres pobres tienen que poder elegir la educación para sus hijos más acorde a sus convicciones)<sup>91</sup>.
- A su vez, queda por fuera de la cobertura de la asignación el sexto hijo de hogares numerosos, pues se fija un tope máximo de 5 hijos con derecho al cobro de la

---

<sup>87</sup> Este tipo de desigualdades se profundizan aún más debido a la complejidad existente en el régimen de asignaciones familiares en Argentina, en el cual coexisten con el sistema nacional diversos regímenes provinciales que abarcan a los trabajadores del sector público provincial y municipal y a jubilados y pensionados en el caso de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación. Estos regímenes difieren no sólo en los montos y los tramos de ingresos establecidos para la asignación sino también en los topes de ingresos máximos para acceder a ella. De este modo, la asignación por hijo en la Argentina se encuentra signada por una fuerte heterogeneidad según sea la categoría laboral y lugar de residencia del beneficiario, lo que compone un régimen de asignaciones familiares desigual y fragmentario.

<sup>88</sup> El Monotributo es un “Sistema de Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes” que básicamente concentra en un único tributo, de pago mensual, el ingreso de un importe fijo, el cual está formado por un componente previsional (Seguridad Social) y otro impositivo. El importe varía según distintas categorías asociadas al monto máximo de ingresos anuales que factura el contribuyente.

<sup>89</sup> Sobre este punto comentamos que existen casos de trabajadores inscriptos en el monotributo que trabajan, en realidad, bajo relación de dependencia. Según la Encuesta Permanente de Hogares del cuarto trimestre de 2009 el 2,6% de los asalariados entrega una factura al cobrar su salario.

<sup>90</sup> Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, previsto en el artículo 21 de la Ley N° 25.239

<sup>91</sup> Este es el criterio adoptado por la ANSES y aplicable para el año 2010 y 2011, pero no es pacífico ni genera certeza sobre si será replicado en años posteriores, ya que se trata de una excepción a la norma creada casuísticamente.

asignación, mientras que para las familias con siete hijos existe la posibilidad de percibir una pensión no contributiva por parte del Estado<sup>92</sup>.

Las que hemos descrito son las situaciones que identificamos que quedan excluidas del cobro de estas asignaciones “universales”. Consideramos que no para todos estos casos debe ampliarse necesariamente la cobertura pero sería conveniente que en la planificación de la política se contemplaran expresamente y se dieran argumentos válidos y sólidos para excluirlas del beneficio según los casos. De lo contrario, ante esta pretensión de “universalidad”, las situaciones que se detectan como no alcanzadas pueden generar percepción de inequidad, malestar y confusión.

De este modo, creemos que la población objetivo está definida, pero no con suficiente rigurosidad y podría prestarse a interpretaciones erróneas o confusiones, como en el caso de las personas que se encuentran en el régimen del servicio doméstico cuya situación debió ser clarificada por Resolución de la ANSES (en el sentido de su inclusión en la AUH).

No existe en el caso peligro de sobreestimación (más allá de las consideraciones que hemos realizado sobre los grupos familiares que se desempeñan en el trabajo informal que no son necesariamente pobres), pues la medida prevé varias restricciones, pero sí vemos supuestos de posible infraestimación. En particular, sería conveniente eliminar las asimetrías que limitan la cobertura del grupo de trabajadores pertenecientes al sector informal. El desafío es llegar a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que no reciben los beneficios de la protección social y lograr así una verdadera equiparación de los derechos. Es decir, mejorar la eficacia de la prestación como política social destinada a mitigar la pobreza y la exclusión, ampliando la cobertura social a todos los menores pertenecientes a sectores de bajos ingresos.

Otro de los límites que restringen la universalidad es la incompatibilidad que se establece con los beneficiarios de determinados planes sociales o subsidios (prestaciones contributivas o no contributivas de orden nacional, provincial, municipal, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). A esto nos referiremos con mayor extensión en el punto de coherencia externa.

De acuerdo con las cifras de ANSES, una vez que se haya implementado por completo, la AUH debería llegar a aproximadamente 5 millones de menores. En la actualidad cubre a algo más de 3,5 millones. Si bien parte de los niños cubiertos por la AUH percibía con anterioridad algún plan social en su hogar (Plan Familias, Plan Jefes, Plan de Empleo Comunitario), el monto que implica la asignación universal en general es mayor al de los otros planes. En cualquier caso, la medida es trascendente en cuanto implica para estos niños el reconocimiento del derecho a ser incluidos en el régimen de la seguridad social, que va más allá de la percepción de un programa social específico.

#### 4.- Accesibilidad

Una última consideración relacionada con la población objetivo es la de la accesibilidad y difusión de la medida. Antes de su puesta en marcha, y a partir del anuncio de su creación por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, se implementó un plan de difusión masiva en todos los medios de comunicación, que contó con el soporte de material audiovisual, exposiciones sobre el tema en diversos ámbitos, entrega de folletería a la comunidad, y presencia activa de agentes de asesoramiento en lugares de concurrencia masiva.

Si bien esta estrategia de comunicación está más ligada al uso político que caracteriza a la medida –que continuamente es elogiada por el propio gobierno como la mayor política de inclusión y justicia social de los últimos tiempos- consideramos que su enorme difusión es positiva en tanto aquellos grupos que podrían calificar al beneficio estarán al tanto de la posibilidad y se les facilitan los instrumentos para que accedan al cobro de la prestación.

#### **Recapitulando**

---

<sup>92</sup> Pensión por madre de 7 hijos

En definitiva, a través de las primeras pautas de evaluación de la racionalidad, se enjuician, en el marco del análisis de la relevancia<sup>93</sup>:

- El acierto en la determinación del problema de base al que a través de la intervención pública se pretende hacer frente, en tanto que éste es el factor sobre el que se justifica, de forma racional y coherente, la necesidad de la acción pública (problema de base suficientemente explícito, conceptualmente claro, riguroso, completo, susceptible de ser medido y contrastable).
- El acierto en la localización del problema de base asociado a la población objetivo, colectiva o individual, sobre la que se dirige la acción pública diseñada. Se determina, con ello, si a través de los criterios que delimitan sobre quién o quiénes deberán recaer las acciones públicas propuestas, existe infraestimación o sobreestimación de la población objetivo.

Posteriormente se puede conocer el grado de cobertura, cuantificándose qué parte de la población objetivo ha sido realmente beneficiaria de la política implementada. Como ya se ha señalado se estimó que los niños, niñas y adolescentes de la Argentina que no contaban con ninguna asignación familiar prevista por el régimen existente y pertenecían a grupos familiares vulnerables ascendían a aproximadamente cinco millones (10% de la población total). De acuerdo a la información de ANSES, al 1° de marzo de 2010, 3,4 millones de niños/as y adolescentes cobraron el beneficio.

Ya se han indicado algunos aspectos que consideramos insuficientes en el diagnóstico y supuestos que deberían revisarse en la delimitación de la población objetivo. Sobre esto volveremos en el capítulo IV.

## **B.- PERTINENCIA**

El segundo aspecto que se analiza bajo la óptica de racionalidad es la pertinencia, cuya función es aportar conocimiento sobre los objetivos formulados y su vinculación con el contexto. Debe analizar la calidad en la formulación de los objetivos.

El análisis de pertinencia, sin embargo, no puede limitarse a analizar exclusivamente la definición de los objetivos que se han hecho explícitos en el programa o la política, sino que debe hacerse con criterio amplio, tratando de incluir todas las posibilidades de análisis que ayuden a la comprensión estructural del contexto sobre el que se interviene. Es por eso que debe incorporar al proceso evaluativo posibles problemas que no han sido contemplados expresamente, problemas no considerados o incluso imprevistos pero que pueden afectar en la intervención de la política.

La evaluación de pertinencia debe focalizarse sobre la bondad en la definición de los objetivos, determinando si estos son claros y no ambiguos, si se encuentran adecuadamente redactados y estructurados o jerarquizados, si son realistas, si se encuentran suficientemente detallados. Debe determinar si no son contradictorios, si son medibles, contrastables y evaluables. La Guía para la Evaluación de Políticas Públicas del IDR agrega un consejo interesante para evaluar la calidad de los objetivos, indicando que es conveniente que “las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta, en principio, medible y observable”<sup>94</sup>.

Si bien no corresponde a esta instancia analizar la coherencia entre las estrategias propuestas y los objetivos que explícitamente se persiguen, la evaluación de pertinencia debe ocuparse de una cuestión previa y más compleja: juzgar el grado en el que los objetivos –incluyendo

---

<sup>93</sup> Del material del III Master Latinoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Clases de evaluación de diseño del Prof. Juan Casero.

<sup>94</sup> Osuna Llana y Márquez Guerrero. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas, op. cit. pág. 50.



aquellos implícitos que pudieran detectarse- y los posibles efectos, inciden en el marco de relaciones causales que explican la realidad sobre la que se interviene<sup>95</sup>.

En este sentido, el análisis de pertinencia es clave para que la evaluación de diseño pueda cumplir con una exigencia que le es propia: supervisar la efectiva aplicación de la lógica de la planificación en la que la imagen en negativo que se obtiene de las relaciones causa-efecto (que se hace en el diagnóstico) se traducen en una imagen en positivo de relaciones fines-medios. Este es ya un paso posterior, pero para ser capaz de dar una respuesta adecuada a esta exigencia, será necesaria una concepción que va más allá del análisis y emisión de juicio acerca del grado de comprensión y definición de los objetivos que se propone la política.

**Definición de los objetivos de la política de Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

1.- Objetivos Explícitos

Tomando de base el documento que articula la asignación universal por hijo, se han identificado los siguientes objetivos explícitos, clasificándolos según sean generales o específicos y organizándolos en un cuadro para una mayor claridad:

Generales	Específicos
Reducir los niveles de pobreza y de marginalidad atendiendo a los sectores de población excluidos.	
Adoptar políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.	Incluir en el Régimen de Asignaciones Familiares a menores pertenecientes a grupos familiares vulnerables que no se encuentren amparados por la Ley N° 24.714 (desocupados o que se desempeñen en la economía informal).
Garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes el acceso a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N° 26.061	
Adoptar medidas de alcance universal que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad.	Establecer una medida que sirva de paliativo a la pobreza, permitiendo el ingreso de más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados.
Ofrecer una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal	

De todos ellos, señalamos que los objetivos incluidos en la primera columna son demasiado generales y si bien pueden ser indicativos de una determinada intención perseguida con la política, difícilmente podrán traducirse en el desarrollo de acciones concretas. Quedarían más bien como declaraciones de intenciones que explican el espíritu de la medida adoptada, pero que no se plasmarán en acciones concretas en la estrategia.

Por el contrario, los otros dos objetivos que se han incluido en la segunda columna, son más concretos, están bien definidos y consideramos que son medibles y contrastables.

<sup>95</sup> Aunque hay autores que consideran que la asociación entre problemas y objetivos es parte del análisis de coherencia.

Sobre el primero, la inclusión en el Régimen de Asignaciones Familiares de sectores excluidos, no encontramos objeción por considerarlo suficientemente claro, realizable, realista y medible.

En el segundo caso, si bien la formulación de su parte inicial es general y podría resultar demasiado vaga, se completa y aclara con la parte final donde queda inequívoca la orientación hacia una medida que brinde mayores ingresos económicos a la población beneficiaria. Este objetivo sería mejorable, pudiendo la formulación incluir algún parámetro de cuantificación que lo delimite, no necesariamente en términos de ingresos monetarios sino de capacidad adquisitiva o algún otro indicador de mejora en términos de calidad de vida/superación de la pobreza.

En definitiva, consideramos que estos dos objetivos explícitos, si bien son mejorables, han sido suficientemente formulados y permitirán enjuiciar las capacidades o los alcances de la intervención. Son objetivos realistas y no hemos encontrado contradicciones que merezcan destacarse, aunque sí señalaremos más adelante algunas imprevisiones que han generado conflictos o problemas en la práctica.

## 2.- Objetivos Implícitos

Además de los objetivos que hemos enunciado en los párrafos precedentes, que son los que explícitamente se desprenden de la instrumentación de la medida, hay otros que deberían mencionarse pues responden al espíritu de la intervención y hubiera sido conveniente que se explicitaran también para mejorar el diseño y evaluabilidad de la medida. Entre ellos hemos identificado, tres que se relacionan con las condicionalidades que luego se establecen en la estrategia para el cobro del beneficio, y que pueden resumirse en un objetivo genérico.

Genérico: Mejorar la calidad de vida y garantizar el cumplimiento de condiciones mínimas de salud y educación de los beneficiarios. Para esto:

- Incrementar los índices de escolarización obligatoria de todos los niños, niñas y adolescentes a partir de los 5 años, en particular los de sectores de bajos recursos;
- Incrementar los índices de controles médicos obligatorios para todos los niños, niñas y adolescentes, en particular los de sectores de bajos recursos;
- Incrementar los índices de cumplimiento del cronograma de vacunación obligatoria de todos los niños, niñas y adolescentes, en particular los de sectores de bajos recursos.

Asimismo podría haberse incluido algún objetivo relacionado con la disminución de las desigualdades sociales o la promoción de mejores oportunidades para las familias que acceden al beneficio, pues son las que acreditan que están en situaciones de mayor vulnerabilidad y exclusión social. Obviamente estos objetivos deberían acompañarse de estrategias concretas de inclusión y promoción social, que en el caso de la medida que analizamos no se encuentran, lo que consideramos una falencia.

Para concluir con el análisis de pertinencia, diremos que deberán tenerse en cuenta los dos objetivos explícitos y concretos que hemos indicado en la columna de la derecha del cuadro de objetivos, junto con los objetivos implícitos que se han identificado, pues en términos operativos son los que mejor explican los fines que realmente persigue la intervención pública.

-----

## **4.II- Análisis de coherencia**

La evaluación de la coherencia de una política pública se centra en analizar la adecuación de la estrategia en su conjunto, considerando tanto lo que hace a su estructura interna, como a su interacción o relación con otras intervenciones y normativas de carácter externo que puedan influirla.

En efecto, la evaluación de coherencia presenta dos ámbitos de análisis diferenciados:

- análisis de coherencia interna: evalúa la compatibilidad y las sinergias entre objetivos y la asociación lógica entre los medios y los objetivos que se pretende alcanzar. En otras palabras, se centra en la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas detectados y sobre los que pretende incidir la intervención;
- análisis de coherencia externa: analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención evaluada. Es decir, toma en cuenta otras políticas o programas en el espacio y en el tiempo que, aún siendo ajenos a la política en análisis, podrían incidir, positiva o negativamente, en su ejecución y logro de resultados.

### **C.- COHERENCIA INTERNA**

Definidos los problemas identificados en el diagnóstico y los objetivos para hacerles frente, la política que analizamos establece una única estrategia principal: otorgar una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual a los beneficiarios, que se abonará al adulto responsable a cargo del menor o discapacitado.

Como estrategia secundaria, para responder al segundo objetivo de garantizar condiciones mínimas de salud y escolaridad, la acción que toma es establecer como condiciones para la procedencia y continuidad del beneficio (i) requisito de salud: el cumplimiento de los controles sanitarios y el calendario de vacunación que son obligatorios, y (ii) requisito de educación: la asistencia a instituciones educativas (públicas) a partir de los 5 años de edad.

Analizaremos por separado algunos aspectos de estas dos estrategias.

#### ***C.1. Estrategia principal: prestación monetaria no contributiva.***

El otorgamiento de una prestación monetaria no contributiva a la población objetivo es el aspecto central de este programa. Como hemos venido observando hasta el momento, la Asignación Universal por Hijo no tuvo un adecuado proceso de planificación y más bien los fundamentos y considerandos aparecen adaptados de un modo en cierto sentido forzoso para justificar la adopción de la medida sin mayor debate ni análisis.

Es decir, el punto de partida para establecer esta asignación social fue la voluntad política de favorecer a familias vulnerables y excluidas del sistema de la seguridad social con una ayuda económica mensual por cada hijo menor o discapacitado. Una decisión política del gobierno, que se implementó de manera improvisada, sin seguir un proceso de planificación definido y valiéndose de un instrumento legal inapropiado para formalizar el subsidio.

Esta “improvisación” ha determinado la dificultad de esquematizar el programa con las herramientas propias de la planificación, que servirían a su vez de referencia para el análisis de diseño: árbol de problemas y objetivos; paralelismo de la imagen en negativo causa-efectos y la imagen en positivo objetivos-medidas; etc.

En consecuencia, el análisis de “coherencia interna” con los elementos con que se cuenta no será de mucho detalle pues no surgen claramente del diagnóstico las causas y el problema está definido de manera excesivamente genérica. Haremos, sin embargo, el intento de aportar luz sobre el tema, más allá de lo que se propondrá en el Capítulo IV.

En primer lugar, señalamos que existe coherencia y lógica entre los objetivos definidos: los explícitos, relacionados con reducir la pobreza e indigencia de determinados grupos familiares e incorporarlos al régimen de la seguridad social, y los implícitos de mejorar la calidad de vida de estos grupos, garantizando el cumplimiento de condiciones mínimas de salud y educación. Todos los objetivos y declaraciones de intenciones se orientan a brindar mejores oportunidades

a estas familias, haciendo foco en distintos aspectos negativos de la pobreza: la falta de ingresos, la inasistencia o deserción escolar; la ausencia de controles médicos y de salud.

En segundo lugar, si bien dejamos a salvo la opinión personal sobre la ineficacia e ineficiencia (recursos mal empleados) de una medida de este tipo implementada en forma aislada –y no inserta en una política integral-, el modelo adoptado de “transferencia condicionada” es valorado en el contexto latinoamericano como instrumento efectivo para reducir la pobreza e indigencia de los beneficiarios e inclusive existen trabajos de evaluación de impacto de esas medidas que arrojan resultados positivos. En consecuencia, la medida es coherente con los objetivos de reducir la pobreza y de equiparar la situación de los menores cuyos padres tienen trabajo registrado con aquellos que viven en grupos familiares donde los adultos a cargo son desempleados o trabajan en la informalidad.

En efecto, si se mide la pobreza en términos de ingresos del grupo familiar, el cobro de la prestación tendrá incidencia directa y “mejorará” la situación de la familia pobre o indigente, pudiendo incluso implicar que las familias beneficiarias superen la línea de pobreza o indigencia según el caso.

Sin embargo, consideramos que la medida es meramente paliativa en este aspecto concreto, porque no ataca las causas del problema “pobreza”, que no es la falta de ingresos en sí misma sino la falta de posibilidades de la familia de generar ese ingreso: por desocupación, falta de oportunidades laborales, subocupación, deficiente educación/formación, etc.

Desde esta perspectiva, el análisis de coherencia tambalea, pues la estrategia no ataca la causa principal del problema (ni otras causas), sino que trata de mitigar uno de sus efectos (la falta de ingresos). Tampoco brinda una respuesta sustentable en el tiempo.

Resulta claro que la magnitud de la medida exige centrarse en las causas y no en los efectos del problema, combatir las causas para tratar de revertirlas y no sólo disminuir sus efectos negativos. No es razonable invertir tantos recursos en una medida de tipo paliativo, aislada, sobre todo porque (i) tiene una amplísima cobertura (se ha dicho que la población objetivo potencial casi alcanza los 5 millones de niños, niñas y adolescentes); (ii) implica una incidencia notable en el presupuesto nacional e involucra gran cantidad de recursos humanos, materiales, organizacionales y económicos.

Es por eso que en el Capítulo IV analizaremos posibles mejoras y focalizaremos la necesidad de completar el diagnóstico de problemas y causas, para favorecer el rediseño de estrategias más acordes para combatir los problemas.

Dentro de esta primera “estrategia” de transferencia de dinero se analizarán algunos puntos:

#### 1. Financiamiento<sup>96</sup>

El financiamiento de la AUH puede ser cubierto con las mismas fuentes de recursos que el régimen contributivo de asignaciones familiares: los aportes y contribuciones patronales sobre las remuneraciones, parte de los aportes de los trabajadores autónomos, los recursos tributarios de afectación específica al sistema previsional y el rendimiento anual del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Es decir, que la AUH se financiará con los fondos contributivos y no contributivos manejados por la ANSES y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Para mayor claridad sobre los fondos que quedan comprendidos, se destaca que entre las fuentes de recursos de la ANSES se encuentran los provenientes de:

---

<sup>96</sup> Para el análisis de este punto tomamos el siguiente artículo publicado por el Lic. González con cuyas críticas y sugerencias coincidimos plenamente. González, Rodrigo, *Programas de Transferencias Condicionadas*. op. cit.

- Contribuciones patronales y aportes: son los fondos aportados por empleados y empleadores (incluyen los conceptos de jubilación, obra social, cuota sindical, subsidio familiar, fondo de desempleo, entre otros).
- Recursos no contributivos, o impuestos tributarios transferidos al organismo: provienen principalmente del IVA, impuesto a las ganancias e impuesto a los combustibles<sup>97</sup>. Estos fondos fueron transferidos a la ANSES como consecuencia de la creación del sistema jubilatorio de capitalización durante los años noventa. En ese momento, se redujeron los fondos de la ANSES debido a la derivación de aportes de trabajadores activos a las ex AFJP (Aseguradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) y se decidió desviar recursos de estos impuestos coparticipables con el fin de equilibrar financieramente a la ANSES.
- El rendimiento del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS): conformado principalmente por los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización.

Se advierte, pues, que la ANSES cuenta con fondos de diversa naturaleza y origen, que se encuentran además en un estado general de desorden –propio del régimen tributario argentino, de modo que resulta complejo determinar el origen verdadero de los fondos que van a financiar la Asignación Universal por Hijo<sup>98</sup>.

En cualquier caso, coincidimos con el Lic. Gonzalo Rodríguez en que no resulta razonable financiar un programa de naturaleza estructural con los rendimientos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Desde su inicio, se declaró que este fondo se creaba con el objetivo de “proteger los ahorros de los trabajadores y que en el futuro todos tengan acceso a una jubilación digna y segura”; también se declaró que “la inversión de los activos transferidos del fondo se realizará de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real, a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social”. Sin dudas, la permanente utilización de los rendimientos del FGS irá socavando y licuando los recursos futuros de esta fuente de ahorro<sup>99</sup>.

“Desde otra perspectiva, el rendimiento de toda inversión depende del contexto económico y por lo tanto resulta poco predecible. En tal sentido, no sería aconsejable atar el financiamiento de programas estructurales a fuentes que son altamente sensibles al ciclo económico. Resultaría más razonable determinar estrategias de financiamiento provenientes de fuentes tributarias y no tributarias de baja volatilidad, que deberían determinarse a nivel parlamentario<sup>100</sup>”.

Una última consideración en este punto es que todas las propuestas legislativas presentadas en el Congreso de la Nación y a las que hemos hecho referencia en el Capítulo II coinciden en que quien debe financiar esta prestación es el Gobierno Nacional. Es decir que los fondos deben surgir del Presupuesto General de la Nación, aunque las propuestas difieren al identificar la fuente que debería proveer de estos fondos.

Agregamos que ni en el presupuesto del año 2010 votado por el Congreso, ni en el del año 2011 (que no fue votado, sino que se extiende el del año anterior), hubo una partida específica para encarar el pago de esta prestación, por lo que hubo que introducir reformas. Se calcula

<sup>97</sup> Los recursos no contributivos ascienden a cerca del 30% de los recursos del sistema de seguridad social, es decir provienen de la recaudación de impuestos nacionales, como por ejemplo el impuesto al valor agregado (IVA), a las ganancias, a los combustibles, a los cigarrillos y el monotributo.

<sup>98</sup> Por ejemplo, en la ANSES existen recursos no contributivos (o tributarios) que financian gastos contributivos y recursos contributivos que financian gastos no contributivos.

<sup>99</sup> González, Rodrigo, Programas de Transferencias Condicionadas, op. cit.

<sup>100</sup> Cfr. González, Rodrigo, op. cit. Así se financian los programas Bolsa Escola en Brasil y Familias en Acción en Colombia, cuyo presupuesto y financiamiento es autorizado anualmente en el Congreso Nacional.

que el presupuesto necesario para ejecutar el programa es de aproximadamente 10.000 millones de pesos anuales.

## 2. Monto y ajuste de la asignación

Con respecto al monto de la transferencia, el Decreto no establece un método particular para fijarlo en base a criterios externos sino que lo vincula con los montos fijados por el Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714) para las asignaciones por hijo e hijo con discapacidad de trabajadores registrados y siguen la misma suerte<sup>101</sup>. Estos montos se actualizan periódicamente por normas especiales, pero sin un mecanismo preestablecido (en muchos casos cuando se actualiza el monto del salario mínimo, vital y móvil).

En este sentido, si bien es un punto fundamental el relativo el monto por cada prestación, consideramos que es acertado el vincularlo al monto por hijo para los trabajadores en blanco, pues de este modo no se corre el riesgo de incurrir en inequidades en estas prestaciones si ambas asignaciones tuvieran mecanismos de ajuste independientes. En todo caso sería conveniente revisar el criterio de ajuste de las asignaciones de la ley 24.714<sup>102</sup>, pero esto sería objeto de un análisis que excede los objetivos del presente trabajo.

Cabe señalar que en otros programas de la región se fijan mecanismos de ajuste o determinación del monto diferentes, como por ej. el ligado al costo de la canasta básica de alimentos y servicios. Celebramos que en Argentina no haya primado ese criterio, pues las estadísticas sobre las que se calcula el costo de la canasta básica son muy discutidas y polémicas, existiendo grandes diferencias entre los cálculos oficiales y los que realizan en paralelo consultoras privadas, y eso hubiera sumado un problema a la implementación del beneficio.

## 3. Otras consideraciones

Desde el punto de vista operativo, consideramos que ha sido un acierto establecer que fuera la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) la encargada de regular los aspectos operativos de la medida y de ser la entidad ejecutora del programa. Este organismo cuenta con una extensa red de delegaciones que aseguran amplia cobertura geográfica. Desde el punto de vista del contenido de la medida, es también ANSES el organismo específico para administrar los fondos y prestaciones de la seguridad social.

Más allá de esto, sería deseable que ANSES establezca nuevos mecanismos internos que faciliten la obtención y actualización permanente de una base de datos completa, y facilite los procedimientos de inscripciones, recepción de datos y documentación y en particular el procesamiento de datos.

No se ha definido cómo serán los procedimientos de información y cruce de datos con las provincias, municipios y otras entidades públicas como los ministerios involucrados (Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo; Educación y Salud principalmente) y esto es una deficiencia que la Administración Nacional de la Seguridad Social debería suplir estableciendo procedimientos internos y celebrando convenios de colaboración con las instituciones que correspondan.

Adquiere, pues, particular relevancia en este punto la coordinación intergubernamental ya que, como se ha visto, el programa comprende una corresponsabilidad referida a la salud y a la educación, que excede al ámbito de aplicación de la ANSES, en tanto se trata de servicios sociales bajo responsabilidad de provincias y/o municipios. Es por eso que es necesario extender la coordinación tanto a nivel interministerial (horizontal), como interjurisdiccional (vertical).

<sup>101</sup> El Decreto establece que el monto será el previsto por los incisos a) y b) del art. 18 de la ley 24.714, según corresponda. Se trata de los incisos que fijan la asignación por hijo y por hijo discapacitado.

<sup>102</sup> Que en general depende de la voluntad o capacidad política del gobierno de turno y/o de la presión de las organizaciones sindicales que negocian el monto de las asignaciones familiares del régimen contributivo.

## C.2. Estrategia secundaria: condicionalidades de salud y educación

Las características de la Asignación Universal por Hijo para protección social la posicionan como una transferencia condicionada, que mientras permite un mayor ingreso monetario en la familia beneficiaria, intenta atacar dos de las causas estructurales de la pobreza (que son a la vez causa y efecto en un círculo vicioso): deficiencias en educación y salud.

### 1. Condicionalidades

En tal sentido consideramos que las condicionalidades previstas son positivas en tanto promueven “la acumulación de capital humano entre los niños y jóvenes con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza”. La medida intenta crear incentivos para que las familias fomenten el cuidado de la salud y la educación.

Dentro de los objetivos de reducir la pobreza y marginalidad y de garantizar condiciones mínimas de salud y educación, es coherente y conducente el establecimiento de estas condiciones básicas, que no deben verse como una exigencia o restricción sino como un medio para promover el acceso efectivo de todos los niños y adolescentes a la salud y la educación.

De algún modo aparece en estos requisitos la idea de responsabilidad compartida entre el Estado y las familias en lo que hace al cuidado de educación y salud de los niños, niñas y adolescentes y es una estrategia positiva pues en muchos casos la misma situación de pobreza lleva a descuidar estos aspectos. En efecto, muchas veces se prioriza el trabajo infantil –que además del trabajo fuera de la casa incluye el cuidado de los hermanos menores o tareas de la casa- por sobre la asistencia a la escuela, por ejemplo, o no se concurre a los centros públicos de salud si no es por cuestiones de urgencia o extrema gravedad (es decir: no se cumple con la vacunación obligatoria y gratuita para los niños, ni se aprovecha la posibilidad de controles periódicos de rutina).

Por estas razones consideramos que lo más destacable de la medida es favorecer esta “corresponsabilidad” y, aún cuando sea por el incentivo del cobro de la asignación, este impulso a los padres y tutores de comenzar a cumplir sus responsabilidades propias. Sería interesante aprovechar la iniciativa para concientizar a las familias de sectores pobres sobre la importancia de la educación para superarse y aspirar a mejores condiciones de vida, pues muchas veces la educación no se percibe como importante ni se asocia a mejores posibilidades futuras. En el mismo sentido, concientizar sobre la importancia de la prevención en salud, y las ventajas de anticiparse a posibles problemas mediante controles periódicos y vacunaciones, hábitos de higiene, detectar señales de alarma y cualquier otra herramienta que permita a estas familias mejorar su calidad de vida.

Naturalmente, estas medidas positivas deben ir acompañadas de la ampliación de los servicios de educación y salud para estos sectores, pues en muchos casos el problema está en la falta de opciones y oportunidades de concurrir a establecimientos educativos o de salud (largas esperas, falta de turnos, falta de médicos especialistas en áreas concretas, inexistencia o inadecuado equipamiento, falta de insumos, etc.)

No obstante el acierto de estos requisitos asociados al cobro del beneficio, destacamos que los trabajadores registrados, cubiertos por el sistema contributivo de asignaciones familiares, no se encuentran sujetos al cumplimiento de contraprestaciones paralelas. El diferente trato podría considerarse inequitativo y la política debió decir algo a este respecto en sus fundamentos o motivación, justificando el por qué de estas condiciones para los nuevos beneficiarios de asignaciones familiares.

De cualquier modo, insistimos, consideramos adecuadas las condicionalidades pues intentan incidir (aunque de manera insuficiente) sobre las causas de la pobreza y no como mero “paliativo” de sus efectos. Es decir, estas orientaciones son válidas pero necesitan ser complementadas para una mayor eficacia pues posiblemente ayudan a incrementar los índices

de inscripciones escolares y controles de salud, pero no logran atacar ni revertir específicamente las causas de la mala salud o la insuficiente educación para estos sectores de la población, y no generarán un cambio a largo plazo.

Adelantamos una de las recomendaciones clave para el ámbito educativo, que se planteará en el capítulo siguiente: debería establecerse algo más que la “asistencia” genérica al establecimiento educativo. Concretamente sería aconsejable incluir algún criterio de regularidad en la asistencia -o un nivel mínimo de asistencia escolar<sup>103</sup>- y algún criterio de rendimiento escolar.

Finalmente, como se ha explicado en el capítulo II, se ha creado una libreta para acreditar ante ANSES el cumplimiento de los requisitos de salud y educación impuestos por la normativa para cobrar con regularidad el beneficio. Creemos que es una excelente herramienta pues permite un seguimiento del menor más ordenado y unificado.

## 2. Situación laboral del adulto responsable

Un tercer requisito que podría considerarse “condicionalidad” es la acreditación de la situación laboral del adulto responsable: es decir, la obligación que se le impone de probar con periodicidad anual que se encuentra desocupado o trabaja en el ámbito informal con un salario inferior al salario mínimo, vital y móvil.

En este punto no se verifica una acción o medida concreta prevista por la política para atacar la causa del problema; se cumple el requisito con la simple acreditación de la situación de desempleo o empleo informal. Desde ya, consideramos que es una falencia grave del programa bajo análisis, pues justamente la causa principal que se identifica como determinante de la pobreza es la falta de trabajo o la situación laboral precaria. En tal sentido, hay incoherencia interna pues la estrategia no cubre ni contiene previsión alguna sobre la mejora de la situación laboral de los responsables del grupo familiar, ni prevé una contención acorde y directa desde que son identificados como desempleados con derecho al beneficio.

La ampliación de la cobertura de la seguridad social que implica la AUH debe complementarse con acciones tendientes a fortalecer la empleabilidad de los desocupados y trabajadores activos en negro, mediante programas de empleo, capacitación y formación. Solo de este modo podrá repositionarse al trabajo en un rol protagónico en la mejora de las condiciones de vida de la población, especialmente de la más vulnerable.

Para lograr esto debe preverse la cooperación de las distintas dependencias del Estado y articulaciones específicas para la creación y fomento de programas en este sentido, en particular con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, conjuntamente con otros organismos del Estado como el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. Son éstos los órganos responsables de llevar a cabo estas políticas sociales y deben hacerlo con una dinámica colaborativa ya que son temas que atraviesan diferentes aspectos y ejes multidimensionales.

## 3. Penalidad por incumplimiento de las condicionalidades

El último punto a tener en cuenta es la penalidad prevista para el caso de no acreditar el cumplimiento de estos requisitos, que es la “pérdida” del beneficio. No se establecen mayores detalles sobre el alcance de la “pérdida” y esto abre puertas a discrecionalidades y confusiones. Varios autores han señalado que si el objetivo del programa es apuntar al

---

<sup>103</sup> En programas similares en la región, las faltas injustificadas no pueden superar el 20% ó 15% del ciclo escolar anual. De tal modo, aparte de la inscripción en el ciclo escolar, también se garantiza una mayor permanencia de los niños en la escuela.



desarrollo del capital humano en los niños de menores ingresos, es irrazonable quitar el beneficio a las familias que no cumplan<sup>104</sup>.

Sería aconsejable establecer plazos y condiciones para regularizar la situación de quienes no han acreditado o cumplido algunos de los requisitos, y prever con mayor detalle las consecuencias de los incumplimientos. Es decir, no optar por la “pérdida” directa, sino una mejor alternativa como la suspensión temporal del beneficio, generando algún tipo de intimación, aviso o instrucción que permita orientar los comportamientos del grupo familiar beneficiario al cumplimiento de los compromisos asociados a la entrega de la prestación.

En este sentido se ha sostenido que “debería buscarse un mecanismo que impida perjudicar al menor por una decisión de sus padres. Más que para restringir el derecho del menor a la AUH, dicha situación debería servir como una alerta para que se atienda su situación. Se trata de un tema a considerar con profundidad, ya que, por otro lado, no caben dudas de que este requisito tiene efectos positivos, ya que ha ayudado a que un número muy importante de chicos vuelva a estar inserto en el sistema educativo”<sup>105</sup>. Naturalmente estas consideraciones excluyen los casos en los que el incumplimiento de los requisitos responde a razones ajenas a la voluntad de los padres (por no haber oferta educativa o de salud disponible), en cuyo caso el Estado debe revisar la solución.

### **Recapitulando**

La evaluación de la coherencia interna exige examinar “la validez de la lógica de la intervención” y orientarse, en definitiva, a profundizar en el examen de la lógica de las relaciones fines-medios con preguntas referidas a la adecuación de la intervención al contexto y a la idoneidad de la estructura interna de la intervención.

En otras palabras, el análisis de coherencia interna verificará que en la planificación se correspondan las necesidades detectadas y los objetivos trazados, examinando de un modo sistemático:

- La concatenación lógica y las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines,
- y la adecuación de las medidas instrumentadas o mecanismos articulados para el logro de los objetivos.

Algunas preguntas clave para determinar la coherencia interna: ¿Se ha definido correctamente la estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención? ¿Son adecuadas las actividades programadas para lograr los objetivos de la intervención? ¿Permiten las medidas articuladas hacer frente a las causas de los problemas identificados?

Este enfoque permite centrarse en qué estrategia propuesta no se dirige realmente al alcance del objetivo y por qué razón, o qué objetivo no cuenta con una estrategia o acción concreta, y en este sentido hemos destacado la ausencia de estrategia para solucionar las situaciones de desempleo o precariedad laboral. El análisis puede también ayudar a identificar posibles efectos secundarios no deseados o no previstos por el programa, y en tal sentido hemos destacado, entre otras, la falta de previsión del impacto que tendría la medida en las posibilidades de la infraestructura escolar y del sistema de salud para satisfacer las nuevas demandas.

---

<sup>104</sup> Estos autores entienden que deben reconsiderarse estos requisitos pues la necesidad de cumplir con las condiciones de controles sanitarios, plan de vacunación y ciclo escolar no sólo hace depender el ingreso por cada menor de situaciones que, a veces, ni siquiera dependen de los propios padres, sino que a la vez determina condiciones asimétricas entre los trabajadores informales y los trabajadores formales. Deben poder contemplarse aquellos casos en que los padres no pueden enviar a sus hijos a la escuela por razones ajenas a su voluntad, por ejemplo, cuando no existe oferta educativa disponible o cuando existen deficiencias en el sistema de salud que impiden la realización de los controles sanitarios correspondientes. En este sentido Basualdo, Eduardo y otros (Arceo, González, Mendizábal), “*La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*”. Documento de Trabajo N° 7, CIFRA, ya citado.

<sup>105</sup> Basualdo, Eduardo y otros, op. cit. pág. 28.

## **D.- COHERENCIA EXTERNA**

La coherencia externa analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones, programas o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención, que se dan en el mismo espacio y tiempo.

Este tipo de evaluación es importante por dos razones fundamentales: la primera, porque no tiene sentido que programas que se aplican a un mismo territorio sean contradictorios, más aún cuando lo que se pretende es eliminar o, al menos reducir, los problemas existentes; y la segunda, porque es uno de los elementos importantes a la hora de analizar las sinergias entre diferentes programas que pueden reforzar o anular los impactos buscados<sup>106</sup>.

Analizando el programa de Asignación Universal por Hijo podemos decir, en primer lugar, que el decreto que lo crea establece que el beneficio es incompatible con el cobro de prestaciones contributivas o no contributivas de orden nacional, provincial, municipal, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es decir que acceden a la AUH aquellos menores cuyo padre o tutor no se encuentre incluido en el régimen contributivo de asignaciones familiares o que no sea beneficiario de alguna pensión no contributiva. El beneficio es también incompatible con la percepción de las prestaciones del Plan Familias, Plan Jefas y Jefes de Hogar y programa de empleo comunitario pero, en el caso de estos tres programas, el beneficio anterior es sustituido por la asignación universal por hijo.

### **1.- Pensiones no contributivas**

Las pensiones no contributivas son las que no requieren de aportes para su otorgamiento. El objetivo principal de las pensiones no contributivas, según se lee en la página del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>107</sup>, consiste en promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de estas pensiones sin aportes previos.

Esta herramienta basa su funcionamiento por un lado, en una mirada social integral, que comprende a las personas como sujetos de derecho con sus particularidades sociales, económicas y regionales; por otro lado, en el trabajo territorial, que prioriza el contacto directo con los sectores más vulnerables y con las zonas de menor acceso a la información. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social realiza periódicamente operativos de asesoramiento y gestión de pensiones en todo el país a través de la Comisión Nacional de Pensiones en el Territorio.

Existen tres tipos de pensiones comprendidas por el programa. En todos los casos, los titulares de este derecho cuentan con cobertura médica integral administrada por el Programa Federal de Salud (PROFE) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.

- *Pensiones a la vejez, por invalidez y a madres de 7 o más hijos.* Se trata de un derecho que tienen aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, se encuentran impedidos para hacerlo. Las pensiones a la vejez se otorgan a personas mayores de 70 años, mientras que las que son por invalidez están dirigidas a quienes presenten un 76 por ciento o más de invalidez o discapacidad. Las destinadas a madres de 7 o más hijos contemplan a quienes sean o hayan sido madres de 7 o más hijos nacidos vivos, biológicos o adoptivos.

<sup>106</sup> Osuna Llana y Márquez Guerrero, Guía para la Evaluación... op. cit. pág. 58

<sup>107</sup> <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

- *Pensiones graciabiles.* Son aquellas que se otorgan por medio del Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 13.337 y por la Ley de Presupuesto General de la Nación. La Comisión Nacional de Pensiones en este caso, verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley de otorgamiento y su posterior liquidación.
- *Las Pensiones establecidas por Leyes Especiales.* Abarcan las otorgadas a Presidentes y Vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nobel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Paraolímpicos; Familiares de Personas Desaparecidas; Pioneros de la Antártida; Precursores de la Aeronáutica y Primera Conscripción Argentina (Cura Malal).

## 2.- Beneficios incompatibles

Es importante que se haya incluido la previsión de incompatibilidad con el cobro de otros beneficios similares, para evitar la superposición de planes con el mismo objetivo. Se destaca que hasta el momento de la implementación de la AUH, los dos planes que tenían mayor cobertura social eran el Plan Familias<sup>108</sup> y el Plan Jefas y Jefes de Hogar<sup>109</sup>, cuyas prestaciones fueron traspasadas automáticamente al régimen de asignaciones familiares.

La resolución ANSES 393/09 que regula la implementación de la prestación por hijo, al ser estos planes incompatibles con la AUH, estableció expresamente que durante los dos primeros meses de liquidación de la asignación, los beneficiarios de estos dos programas (Familias, Jefes de Hogar) y del programa Empleo Comunitario, debían percibir solo el pago de las diferencias que correspondieran entre ese plan social y lo que percibirían con la AUH para evitar la doble percepción<sup>110</sup>. A partir de ahí, los beneficiarios de estos planes sociales pasan a ser beneficiarios del nuevo programa (y cobran la asignación por Hijo por los mismos medios por los que cobraban su plan anterior) pero dejan de cobrar por aquel plan previo. En general, este traspaso ha implicado una mejoría en el nivel de recursos de estas familias<sup>111</sup>.

Hay quienes opinan que esta previsión resulta inconveniente, pues la noción de equiparación de derechos para los beneficios de la seguridad social independientemente de la condición laboral de los padres, no debería estar acotada o condicionada al beneficio de otros programas sociales.

Por el resto, y dada la especificidad de la medida, no encontramos otros planes que puedan resultar contradictorios o contrarios a la Asignación Universal por Hijo, pero sí advertimos que no se articula convenientemente para aprovechar sinergias con otros programas asociados con los que, conjuntamente, podría combatir de manera más eficaz y eficiente, el problema estructural de la pobreza.

<sup>108</sup> Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>109</sup> Dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>110</sup> Los artículos pertinentes de la Resolución ANSES 393/09 establecen: "**Art. 21.** Para el caso de la liquidación de los devengados correspondientes a los meses noviembre y diciembre de 2009, deberá preverse evitar la doble percepción del "Programa Familias" perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la prestación que se reglamenta en la presente Resolución. A tales efectos deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar el pago sólo de las diferencias que correspondan en base a la información remitida por ambos Organismos". Y "**Art. 25.** Las personas que accedan a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, en virtud de ser beneficiarios del "Programa Familias" otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social, y los beneficiarios del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, cobrarán la citada Asignación Familiar a través del mismo medio de pago por el que percibían los referidos planes".

<sup>111</sup> Para ilustrar los efectos del cambio, se toma como ejemplo un hogar con dos menores de 18 años. Mientras con el Plan Familias cobrarían una prestación de \$200 y con el Plan Jefes \$150, con la AUH pasaron a cobrar \$ 360 (\$ 440 a partir de septiembre de 2010). Otro supuesto, un hogar con cinco menores. El Plan Familias brindaba una prestación de \$380, mientras que con la AUH el mismo hogar pudo percibir \$ 900 (\$1.100 desde septiembre). Es decir que incluso aquellos grupos familiares que ya se encontraban beneficiados por planes sociales, han mejorado su situación al reemplazar ese plan por el nuevo régimen. Lógicamente el incremento resulta más significativo para los hogares que incluyen un mayor número de niños y adolescentes.

Nos referimos en especial a los programas dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tendientes a aumentar el empleo e implementar acciones de capacitación y formación que favorezcan la empleabilidad de quienes han quedado excluidos del sistema laboral. Hubiera sido oportuno, tal vez, prever la articulación de la medida con este tipo planes existentes en las otras dependencias del Estado u otros planes en el mismo sentido que pudieran implementarse<sup>112</sup>.

En conclusión, consideramos que la medida de otorgar una “prestación monetaria no contributiva”, por sí sola, es poco eficaz para atacar los problemas de la pobreza estructural y es por eso que, al no haber sido inserta en una política integral que tuviera en cuenta otros aspectos fundamentales para mejorar la situación de los grupos familiares beneficiarios, debió al menos establecer explícitamente sinergias o líneas de acción con otros programas existentes o comprometerse a crearlos.

En este sentido no podemos señalar supuestos de incoherencia externa pero sí omisiones que atentan contra la articulación externa que esta política debió contemplar.

---

112 <http://www.trabajo.gov.ar/>

Se mencionan a continuación las principales iniciativas del Ministerio de Trabajo:

(i) Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo: una herramienta creada para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad. Entre sus características, este plan provee: (a) Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local; (b) Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad; (c) la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.

(ii) Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo: dispone de un conjunto de prestaciones integradas de apoyo a la implementación de un proyecto formativo y ocupacional destinado a los jóvenes con el objetivo de proporcionarles oportunidades laborales vinculadas con sus perfiles, sus expectativas y sus entornos. Orientada a jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados.

(iii) Programa de Promoción del empleo: su objetivo principal es contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el ministerio y otros órganos del Estado nacional, provincial y municipal con la participación de los sectores productivos involucrados.

(iv) Programa de Formación Continua: acciones de impulso del acceso y la permanencia en empleos de calidad mediante una política de formación permanente para los trabajadores desocupados y ocupados, con las siguientes líneas de acción: (a) Cursos de Formación Profesional. Capacitación permanente, de alto nivel técnico, adecuada a los requerimientos del mundo del trabajo; (b) Certificación de Competencias Laborales. Reconocimiento de la experiencia laboral de trabajadoras y trabajadores; (c) Certificación de Estudios Formales. Promoción de la finalización de la escolaridad primaria y secundaria; (d) Fortalecimiento Institucional. Mejora de la calidad de la Red de Instituciones de Formación Continua, (e) Crédito Fiscal. Incentivo a las empresas que generen proyectos de formación y certificación para los trabajadores.

(v) Seguro de Capacitación y Empleo: El Seguro de Capacitación y Empleo fue creado en el año 2004, con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del Programa Jefes de Hogar (PJH) en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. Los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación dineraria no remunerativa se computan a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley Nº 24.241) y sus modificatorias como tiempo efectivo de servicios. El Seguro de Capacitación y Empleo incluye los siguientes beneficios: una asignación dineraria mensual y el acceso a servicios de: (a) Orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo; (b) Intermediación laboral entre empresas y desempleados; (c) Formación y capacitación laboral; (d) Finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos; (e) Derivación a servicios sociales.

6) Programa Jefes de Hogar: al que nos hemos referido en el capítulo I.

# ***CAPÍTULO IV***

## ***Propuestas y Recomendaciones***

## Capítulo IV

### PARTE I - Diseño de un modelo participativo de evaluación.

#### **Consideraciones preliminares**

Como se ha observado a lo largo del capítulo anterior, la Asignación Universal por Hijo para protección social fue una medida tomada sin previa planificación. Es muy pobre la exposición de motivos que se explicita en los considerandos del Decreto de Necesidad y Urgencia que la instrumenta y sobre esa base hemos encontrado dificultades para realizar una evaluación de diseño esquemática, que “siguiera” al proceso de planificación, pues tal proceso no existió, o al menos no se hizo adecuadamente ni cuenta con soporte documental.

Insistimos en que por la trascendencia que implica la medida en cuanto a (i) la afectación presupuestaria -se estiman unos 10.000 millones de pesos anuales- y (ii) la extensión de la cobertura -unas 2 millones de familias aproximadamente, y poco menos de 5 millones de niños, niñas, adolescentes o discapacitados beneficiarios-, su implementación debió hacerse mediante un adecuado proceso de planificación que abriera asimismo la participación de agentes clave.

Estas cuestiones son una exigencia propia de la “nueva gobernanza”, que plantea la necesidad de reformar la gestión pública hacia formas más eficaces y eficientes, en una sociedad democrática que demanda transparencia en la gestión de los recursos públicos. La evaluación en este sentido es una herramienta de reforma de la administración pública para que funcione mejor con menos recursos.

Debe tenerse en cuenta que la medida que analizamos fue fruto de una decisión política, que determinó su oportunidad con criterios netamente políticos sin tener en cuenta las necesidades reales de la población destinataria y el contexto de la intervención.

El primer objetivo propuesto es, pues, transformar esta intervención pública de trascendencia - que por no haber sido encarada con un proceso serio de planificación, puede perder parte de su eficacia social-, en un nuevo sistema de intervención social que tenga más en cuenta todos los elementos socioeconómicos, estructurales, históricos, culturales, y que incorpore la participación de todos aquellos que se verán afectados, directa o indirectamente, por la intervención.

Es decir, no debe perderse de vista que, como política pública, la medida se inserta en una compleja realidad socioeconómica y la evaluación le brinda una serie de ventajas que no debe desaprovechar pues legitiman el accionar público. La evaluación que intentamos proveerá a la intervención de un marco que asegure la coherencia del proceso de transformación del “discurso político” a un plan de intervención, le presentará una metodología que le permitirá incorporar al proceso la valoración de otros aspectos relacionados con la intervención además de encaminarla a la aplicación de un necesario enfoque participativo, para lograr mayor compromiso y consenso social.

Entre las utilidades que tendrá la evaluación propuesta puede señalarse, en primer lugar una función “planificadora”, pues la evaluación intentará orientar a un rediseño del programa o a aportar la planificación que no fue oportunamente realizada para sustentar la medida. En este sentido la evaluación tendrá también una función de mejora de la intervención y una función estratégica pues aportará líneas posibles o alternativas de acción (que integrarán a su vez las voces de los involucrados) para alcanzar los objetivos que también serán revisados y, en caso de ser necesario, redefinidos.

Se presenta a continuación un esquema de los términos de referencia:

TDR	
1.- Título	Evaluación de Diseño del Programa Asignación Universal por hijo para protección social. República Argentina.
2.- Motivación	La evaluación se enfocará de manera voluntaria y con fines de aprendizaje. El enfoque pondrá el acento en la necesidad de una adecuada planificación para implementar una medida social de gran trascendencia (por su cobertura y presupuesto involucrado), y ahondará sobre los beneficios de incorporar la participación y técnicas cualitativas de recolección de datos a la fase de diagnóstico, definición de objetivos y estrategias. Se evaluará, en consecuencia, el diseño de la política para poner de manifiesto la utilidad de este tipo de evaluación que no es de uso difundido en nuestro país.
3.- Objeto	El objeto de la evaluación es el diseño de la Asignación Universal por Hijo para protección social (implementada por Decreto N° 1602/09), de alcance nacional.
4.- Contexto	El contexto al que se aplicará es la República Argentina, y la población en situación de vulnerabilidad social. El colectivo específico son los grupos familiares con hijos menores de 18 años o discapacitados, en situación de pobreza o indigencia, y cuyos padres o responsables se encuentran desocupados o empleados en la economía informal con un salario menor al mínimo, vital y móvil. La evaluación se hará a nivel nacional por falta de acceso a datos que permitan realizar un estudio de caso en la provincia de Salta.
5.- Intención última del programa	<p>La intención última del programa es identificar las bondades y falencias del diseño de esta política de lucha contra la pobreza e introducir los cambios o correcciones que se consideren necesarios. Por lo pronto, se hará necesario incorporar un enfoque multidisciplinario y la participación de los agentes clave.</p> <p>Se pretende comprender en mayor profundidad el fenómeno de estudio (la situación de pobreza y políticas para combatirla), analizar sus causas, e introducir una reflexión crítica en el diseño. Dentro de este proceso, la evaluación será una herramienta que facilitará la elección de una estrategia adecuada entre distintas alternativas posibles. Introduce de este modo un elemento de racionalización en la toma de decisiones.</p> <p>La evaluación se aborda, en definitiva, como instrumento al servicio de la Administración Pública Nacional y sus decisores, para ayudar a mejorar las políticas que se impulsen en la lucha para superar la pobreza, con una visión integral de la problemática y a largo plazo.</p>
6.- Cuestiones y criterios de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿El diagnóstico enumera todos los problemas o existen algunos ocultos o mal detectados? ¿Están claramente identificadas las causas de estos problemas?</li> <li>• ¿Los problemas están bien definidos? ¿Son claros, rigurosos, completos? ¿Están adecuadamente redactados? ¿Son medibles? ¿Son contrastables?</li> <li>• ¿Se ha tomado en cuenta la visión o expectativas de la población objetivo?</li> <li>• ¿Se han utilizado fuentes de información correctas y fiables para el diagnóstico y determinación del contexto socioeconómico?</li> <li>• ¿Son adecuados los criterios utilizados para definir los problemas y sus causas?</li> <li>• ¿Se ha identificado el problema principal o los problemas principales? ¿Se han jerarquizado los problemas en función de su prioridad?</li> <li>• ¿Se ha identificado con claridad a la población objetivo o potencialmente objetivo? ¿Existe ambigüedad?</li> <li>• ¿Son adecuados los criterios utilizados para delimitar a la población objetivo? ¿Existe posible sobreestimación o infraestimación?</li> <li>• ¿Los objetivos propuestos se corresponden a las necesidades o problemas detectados?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Son los objetivos alcanzables y realistas? ¿Están cuantificados o son medibles? ¿Están adecuadamente redactados y estructurados o jerarquizados?</li> <li>• ¿Se corresponde la intervención con las prioridades y necesidades de la población beneficiaria?</li> <li>• ¿El programa hace frente a los problemas, dificultades o necesidades puestas de manifiesto en el diagnóstico? ¿Incide sobre las causas del problema?</li> <li>• ¿La medida permite realmente alcanzar los objetivos propuestos?</li> <li>• ¿Está correctamente definida la estrategia de financiación? ¿Se analizaron estrategias alternativas?</li> <li>• ¿Complementa la intervención a otras estrategias o programas aplicados en el mismo territorio, sector o población objetivo?</li> <li>• ¿Se han previsto las articulaciones necesarias entre distintas dependencias del Estado Nacional y las provincias y municipios que se verán involucrados por la medida?</li> <li>• ¿Se aprovechan las posibles sinergias que se puedan establecer entre otros programas y la intervención?</li> </ul>
Criterios	<p>Tratándose de una evaluación de diseño, los criterios fundamentales que orientarán la evaluación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalidad (relevancia y pertinencia). Para definir la bondad del diagnóstico, de la definición de la población objetivo y de los objetivos.</li> <li>• Coherencia (interna y externa). Es decir, si la estrategia y acciones planteadas hacen frente a los problemas detectados y sus causas y si existen sinergias/contradicciones con otros programas para igual espacio y tiempo.</li> </ul>
7.- Principales usuarios e implicados (stakeholders)	<p>Los principales implicados en esta evaluación a quienes se dará intervención son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población beneficiaria</li> <li>• Expertos en temas de pobreza con visión multidisciplinaria (sociólogos, educadores, expertos en salud y economía)</li> <li>• Los responsables de los Ministerios involucrados: Desarrollo Social; Trabajo, empleo y Seguridad Social, Educación y Salud, y las dependencias provinciales correlativas a estas áreas. Responsables de la ANSES.</li> <li>• ONGs que trabajan en temas de pobreza y niñez.</li> <li>• Cámaras empresarias.</li> </ul>
8.- Metodología y técnicas	<p>Para el análisis se utilizarán en primer lugar fuentes secundarias de información, en especial toda la normativa del programa bajo estudio (decretos y resoluciones de creación y reglamentación). Asimismo se tendrán en cuenta diversos materiales elaborados por los organismos encargados de la puesta en marcha del programa (publicidad de los programas, folletos de difusión, comunicados de prensa, manuales de uso). Y algunos estudios de especialistas en la materia que han considerado este programa o programas similares como objeto de estudio.</p> <p>También se recurrirá a estadísticas oficiales del INDEC y de otros organismos e institutos de investigación social para determinar datos sobre pobreza, situación de escolaridad y salud en las distintas regiones de Argentina. Asimismo para conocer la situación de desempleo y empleo no registrado.</p> <p>Finalmente se recurrirá a técnicas cualitativas de investigación, convocando la participación de agentes clave.</p>



## **Rediseño de la política y participación. Justificación**

Como hemos dicho, una de las grandes fallas de la AUH es la improvisación, en tanto se plasma en un instrumento de excepción mal utilizado y carece de una adecuada planificación. Creemos que la trascendencia de la medida justifica una revisión integral de varios de los aspectos que hemos indicado como deficientes o mejorables, y que es esencial en esto la apertura del proceso para que participen actores clave que podrían dar aportes y propuestas técnicas, mejor argumentadas, más rigurosas y más eficaces.

Estos aportes podrían marcar la diferencia y permitir que una política de tanta magnitud se traduzca también en impactos de gran magnitud que excedan del efecto que implica la simple inyección de dinero en efectivo en familias pobres e indigentes y se desborde en otras áreas indispensables como mejora en salud y nutrición (que a su vez impactan en un desarrollo adecuado de los niños y niñas que preservarán sus cerebros y se desarrollarán adecuadamente desde el punto de vista psicofísico) y mejora en educación (también clave para una mejor expectativa de futuro, con acceso a capacitación ulterior, formación terciaria o universitaria, formación técnica especializada y, consecuentemente, mejores puestos de trabajo).

Es decir, no basta una transferencia de dinero que implique más fondos disponibles para esas familias pues, sin educación suficiente, sin mejora en el entorno, esa inversión en dinero en algún sentido se diluye y no genera mayor impacto futuro ni trasciende en la superación del círculo vicioso de la pobreza.

Es por eso que en este capítulo se propondrán algunas herramientas que podrían contribuir a mejorar esta política y a hacerla más efectiva en su lucha contra la pobreza e indigencia, que deben tomarse como problemas multidimensionales y, como tales, ser atacados desde las distintas dimensiones.

En el caso que analizamos, la evaluación de diseño está llamada a reconstruir la lógica del programa, estableciendo sus fundamentos teóricos y, fundamentalmente, fortaleciendo la construcción de un diagnóstico completo (relaciones causa efecto) y que permita alcanzar mejores alternativas de solución (relaciones medio fines).

A tal fin se sugieren las siguientes fases de trabajo

### ***Fase 1: Análisis de contexto***

---

Como punto de partida, debe establecerse un marco teórico que contemple la situación de la pobreza en Latinoamérica en general y en Argentina<sup>113</sup> en particular. En esta fase lo que se pretende es una primera aproximación al problema y será, pues, necesario, consultar bibliografía específica. En particular se recomiendan las investigaciones sociales sobre el tema que se han plasmado en documentos internacionales tales como el Panorama social de CEPAL, documentos del PNUD, etc., y los informes del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina<sup>114</sup>.

Debe establecerse en esta fase:

- Qué se entiende por pobreza e indigencia
- Qué dimensiones y factores caracterizan la situación de pobreza
- Qué causas se le atribuyen
- Qué repercusiones tiene en lo económico, en lo social, en lo político

---

<sup>113</sup> La intención inicial del presente trabajo fue realizar un estudio de caso en la Provincia de Salta pero fue imposible acceder a información específica en Salta, inclusive estadística (por no estar a disposición del público) lo que obligó a presentar este trabajo generalizado para toda la Argentina. De todos modos la medida es nacional y no existen normas o adaptaciones internas de la Provincia que la modifiquen o limiten.

<sup>114</sup> <http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/universidad/investigacion/programa-observatorio-de-la-deuda-social-argentina/>

- Qué mecanismos pueden contribuir a superarla

Esto es lo que hemos desarrollado en el Capítulo I del presente trabajo.

Una vez que se ha definido el marco teórico, es necesario contextualizar geográficamente el problema. Es decir, realizar un análisis socioeconómico que determine circunstancias como la distribución geográfica de la pobreza, situación del mercado de trabajo y empleo, estructura productiva (organizado por provincias o regiones), equipamientos y recursos educativos, sanitarios, sociales y culturales básicos. También debe considerar la situación de escolarización de los niños y niñas en edad escolar en los sectores a los que apunta la medida y la información que pueda obtenerse de los aspectos de salud.

Para esto se recurrirá a fuentes secundarias, tomando los indicadores que puedan resultar útiles al efecto: indicadores de pobreza (niveles de ingresos, de empleo, necesidades básicas insatisfechas, desarrollo humano, situación de vivienda, etc.), escolaridad (tasas de matriculación, indicadores de deserción o fracaso escolar, etc.) y salud del sector (indicadores de mortalidad y morbilidad infantil, desnutrición, incidencia de infecciones, enfermedades y epidemias típicas de la pobreza, etc.). Se tomarán básicamente del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y se recurrirá también a bases de datos e informes sobre la problemática de otras instituciones (universidades, centros de estudios) en particular los informes del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina<sup>115</sup>.

Las fuentes de información secundaria se utilizan en primer lugar pues ofrecen grandes ventajas entre las que pueden mencionarse que: son de fácil acceso, están disponibles y pueden obtenerse a un costo mucho menor. Con esto se podrán construir informes parciales que permitan un mejor conocimiento de la situación de pobreza, escolarización y salud en Argentina, pero no será suficiente para comprender la realidad social y encontrar una buena forma de encarar los problemas que pretenden resolverse con la política pública.

Será necesario, pues, recurrir a otras técnicas que brinden información más completa y cercana a las necesidades. Para ello, se recurrirá a técnicas cualitativas que podrán complementar la información general obtenida hasta el momento.

Con toda esta información debería producirse un informe que servirá de marco para la planificación y ejecución de la medida. Además, permitirá establecer qué respuestas se están dando a los primeros interrogantes básicos que se han planteado, pero se resolverá con un segundo análisis: el análisis clínico, o diagnóstico.

### ***Fase 2: Análisis clínico***

---

Esta sería la fase del diagnóstico propiamente dicho, dentro del contexto ya establecido.

En este segundo análisis clínico es esencial ahondar en las causas del problema, identificarlas, explicarlas, conocer su mecanismo y su lógica. Y es justamente en este punto donde entendemos que radica la falla principal de la medida en análisis, pues no se realizó.

Consideramos que es de gran utilidad aplicar a esta etapa un modelo participativo pues, si bien implica mayores costos de elaboración en tiempo y recursos, permitirá obtener una imagen de la realidad más pluralista y contrastada que a su vez garantizará la colaboración y el consenso de quienes participarán en la estrategia, un elemento central para su éxito.

---

<sup>115</sup> Como se ha dicho, la intención inicial era realizar la investigación en un estudio de caso en Salta, pero no fue posible debido a la falta de acceso a información. De haber sido posible, se hubiera previsto la comparación de los indicadores de Salta y Argentina, para ver la relación que existe en los factores de pobreza y escolaridad en ambos niveles y si es aconsejable para Salta realizar un mayor esfuerzo en este ámbito (en caso, por ej. que los valores de Salta resultaran peores que la media a nivel nacional). Esto sería aplicable para estudios de caso aplicados a cualquier provincia o región.

El mayor peligro de no abrir este espacio a la participación de ciertos actores clave es que se perderá el conocimiento de aspectos cualitativos que pueden ser importantes al momento de decidir estrategias concretas o de implementar la medida.

En este sentido, se recurrirá a fuentes de información que permitan conocer cómo perciben su situación de pobreza las familias beneficiarias de la política y cuáles son sus necesidades reales (empoderamiento de la población). Además se buscarán opiniones de expertos en los distintos temas reconocidos como “causas” de la pobreza (desempleo y precariedad laboral, educación y salud) para conocer mejor la lógica de estos problemas y cómo afectan a la pobreza y generar alternativas y opciones de solución que puedan integrarse a la medida.

### **Fase 3. Identificación de agentes clave**

Consideramos oportuno integrar el enfoque participativo a todo el proceso: en la etapa de diagnóstico y definición de objetivos y también en la definición de estrategias.

La primera función de la evaluación en esta fase será, pues, detectar a los que intervendrán, a los informantes clave. Habrá que identificar a estos agentes, qué piensan, cuáles son sus intereses y cómo se relacionan éstos con la intervención pública.

Para una más fácil lectura, se organizará este punto en un cuadro que contemplará al agente clave, su motivación/interés en la participación y su objetivo (qué espera obtener de la evaluación). Luego se desarrollará la oportunidad de la intervención de estos agentes y las técnicas que se proponen.

Los agentes cuya intervención consideramos clave son:

<b>AGENTES</b>	<b>MOTIVACIÓN / INTERÉS</b>	<b>OBJETIVO</b>
1.- La población objetivo (padres o responsables de niños, niñas, adolescentes o discapacitados) que se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal percibiendo un salario inferior al mínimo, vital y móvil	Hacer conocer sus necesidades y prioridades para mejorar la calidad de vida de su grupo familiar. Hacer conocer sus expectativas. Participar en un proceso que los involucra como beneficiarios.	Que la estrategia adoptada dé respuesta a sus necesidades y tenga en cuenta sus prioridades y expectativas. Que la medida les permita una mejor calidad de vida de manera permanente (superación de la pobreza aunque sea en forma gradual).
2.- Expertos en temas de pobreza: sociólogos, asistentes sociales, educadores, expertos en salud, etc. Universidades e Institutos de Investigación Social	Aportar su conocimiento sobre las causas de la pobreza (desde su área del saber) y su grado de incidencia en la calidad de vida de la población afectada. Aportar ideas sobre posibles formas de superación de la pobreza largo plazo.	Construir una visión holística, integrada del problema, articulando los enfoques de las distintas disciplinas. Contribuir a definir objetivos y estrategias que aporten soluciones de fondo al problema estructural de la pobreza.
3.- Organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área de infancia y pobreza..	Aportar su experiencia y punto de vista sobre lo que necesitan las familias pobres y la mejor manera de lograrlo. Aportar otros elementos que puedan servir para que el	Imbuir de realismo el programa y que se centre sobre las verdaderas carencias y obstáculos que se presentan para los niños,

	programa contribuya no sólo a un mayor ingreso mensual, sino también al desarrollo humano de los beneficiarios y a la superación de la pobreza.	niñas, adolescentes y discapacitados en situación de pobreza.
4.- Representantes del Ministerio de Desarrollo Social	Aportar su visión sobre el problema de la pobreza y facilitar información sobre los programas del Ministerio que podrían articularse con la medida.	Contribuir a la generación de una estrategia que aborde el problema de manera integral, articulando con programas del Ministerio de Desarrollo (existentes o que puedan comprometerse a desarrollar)
5.1. Los agentes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Aportar información sobre el mercado de trabajo y los problemas que se detectan. Comprender las necesidades de inserción laboral de los responsables de estos grupos familiares y sus expectativas. Comprender las dificultades que experimentan al momento de buscar trabajo.	Generar oportunidades de inclusión social y laboral a los responsables de estos grupos familiares vulnerables. Generar estrategias que permitan reducir el desempleo. Aportar para la definición de una estrategia integradora que contenga al grupo familiar desde el empleo pero integrado con otras políticas.
5.2. Agentes provinciales y municipales de las Secretarías de Trabajo y/o afines.	Aportar la visión a nivel local de las necesidades y oportunidades laborales de estos grupos. Comprender en qué medida se verán involucrados en la puesta en marcha de una eventual estrategia conjunta.	Actuar de manera coordinada e integral entre Estado nacional, provincial y municipal para favorecer el mejor desarrollo de las estrategias de generación y mejora de las ofertas de empleo y las condiciones de empleabilidad.
6.1. Representantes técnicos del Ministerio de Educación de la Nación	Aportar su visión sobre la incidencia de la insuficiente educación en la pobreza (círculo vicioso). Aportar su visión sobre la problemática de las escuelas donde asisten –o podrían asistir- niños, niñas y adolescentes de grupos familiares pobres o indigentes (muchas veces mal alimentados, sin estímulos en la casa pues los padres son analfabetos, etc). Incluyendo el aspecto edilicio y recursos materiales y humanos. Aportar ideas y propuestas sobre	Contribuir a la generación de una estrategia que aborde el problema de la pobreza en estos grupos de manera integral, haciendo foco en la contención escolar especial y sumando criterios de rendimiento escolar.

	<p>posibles formas de contener y brindar mejor nivel educativo a estos grupos.</p> <p>Comprender en qué medida puede complementarse el requisito de asistir a una escuela con la efectiva mejora en el aprendizaje.</p>	
6.2. Representantes de los Ministerios de Educación de las Provincias	Comprender en qué medida se verán involucrados en la puesta en marcha de una eventual estrategia conjunta.	Actuar de manera coordinada e integral entre Estado nacional y provincial para favorecer el mejor desarrollo de las estrategias de escolarización y educación de la población objetivo y su entorno.
7.1. Representantes técnicos del Ministerio de Salud de la Nación	<p>Aportar su visión sobre la situación de salud y las necesidades de los grupos familiares en situación de pobreza e indigencia, incluyendo las variables que detecta como causas de problemas en la salud en estos sectores (enfermedades típicas de la pobreza, inadecuada o inexistente infraestructura sanitaria, falta de hábitos de higiene, falta de servicios básicos, etc.)</p> <p>Hacer conocer el estado de la infraestructura del sector de salud, su capacidad y sus necesidades.</p> <p>Presentar un esquema mínimo de seguimiento de salud obligatorio para todos los beneficiarios.</p> <p>Comprender en qué medida puede favorecerse una mejor atención de la salud a esta población.</p>	Contribuir a la generación de una estrategia que aborde el problema de la pobreza en estos grupos de manera integral, haciendo foco en el aspecto preventivo de la salud y de concientización e información para un mayor cuidado en las familias.
7.2. Representantes del Ministerio de Salud o instituciones de salud de las provincias.	Comprender en qué medida se verán involucrados en la puesta en marcha de una eventual estrategia conjunta.	Actuar de manera coordinada e integral entre Estado nacional y provincial para favorecer el mejor desarrollo de las estrategias de prevención en salud y contención médica de la población objetivo y su entorno.
8.- Representantes de la ANSES	Aportar su visión de la pobreza desde el punto de vista de la	Colaborar en la mejor implementación operativa del

	seguridad social y los sectores que no son cubiertos. Hacer conocer su capacidad operativa y los mecanismos de información internos que maneja.	plan. Conocer el problema en profundidad para regular la medida en consecuencia.
9.- Cámaras Empresarias / Organizaciones empresariales	Hacer conocer su visión del problema del mercado laboral y precarización del trabajo. Hacer conocer su situación y condiciones que les permitirían mejorar la oferta de empleo. Explicar cuáles son las herramientas/aptitudes mínimas requeridas para la empleabilidad de posibles postulantes. Negociar/debatir posibles articulaciones público-privadas para incorporar más trabajadores (incentivos fiscales por determinados contratos de formación o pasantía, etc.)	Que la visión del mundo empresario en el problema del desempleo y precariedad laboral se incorpore al diagnóstico. Que se tengan en cuenta para las posibles estrategias las articulaciones público-privadas sugeridas u otras similares. Incidir en el eventual diseño de programas de capacitación y formación para mejorar la empleabilidad de los responsables de los grupos familiares beneficiarios.
10.- Expertos en economía y finanzas públicas / Representantes de los partidos políticos	Analizar fuentes alternativas de financiación de la medida	Contribuir a definir la fuente de financiación más adecuada para encarar la AUH.

### **Utilidades de la participación**

Las utilidades de la participación pueden verse desde dos perspectivas: la primera relacionada con “escuchar” las voces de los que pueden estar implicados/afectados en el programa y contemplar sus intereses y objetivos (esto se ha descrito en las columnas segunda y tercera del cuadro anterior).

La segunda perspectiva de utilidad se relaciona más con los resultados de la evaluación participativa misma. Se enmarca como un proceso de aprendizaje individual y colectivo sobre el problema, sus causas, y visiones alternativas para establecer una estrategia adecuada. Se pretende identificar los puntos fuertes y débiles de la iniciativa del Poder Ejecutivo para propiciar los cambios necesarios. En particular, pretende:

- aportar conocimientos sobre las causas de la pobreza en la Argentina
- ahondar sobre algunos aspectos de las causas principales (el mercado laboral en su conjunto, sus problemas y posibilidades de mejora; el sistema educativo y el sistema de salud)
- aportar conocimiento sobre las dificultades de los desocupados y subocupados para conseguir trabajo (y las razones);
- aportar conocimiento sobre la situación de escolaridad: baja matriculación y/o bajo rendimiento escolar de los niños, niñas y adolescentes provenientes de grupos familiares en situación de pobreza; y asimismo sobre la situación de salud;

- incluir en el diseño (o verificar si están contempladas) las distintas perspectivas que debe abordar el programa (en los aspectos de generación de empleo y mejora de las condiciones de empleabilidad, de salud y de educación), articulaciones en los distintos niveles de gobierno, etc.;
- analizar diversas alternativas y posibilidades de aplicación de una transferencia condicionada (que es la política determinada por la voluntad política), buscando dotar a la medida de la mayor efectividad posible ajustando las “condicionalidades” según lo que surja del diagnóstico y la identificación clara de problemas y sus causas,
- legitimar el programa y brindar más transparencia en la gestión del mismo, al permitir a los distintos agentes que se ven involucrados un mejor conocimiento y la posibilidad de realizar aportes para mejora.

### **Selección de técnicas de participación**

Respecto de las técnicas de participación, se tomará la clasificación que las reúne en cuatro grandes tipos de técnicas o herramientas participativas

- Técnicas de dinámica de grupos
- Técnicas de visualización (matrices, mapas, flujogramas, diagramas temporales)
- Técnicas de entrevista y comunicación oral
- Técnicas de observación de campo

Estas fuentes de información participativas, si bien pueden ser más costosas y consumir mayores tiempos, en el caso tienen la ventaja de permitir un mejor acercamiento a las necesidades reales que pretenden modificarse con este recurso. Para la evaluación de diseño es fundamental determinar si los objetivos y medidas de la política responden a las necesidades, y por eso este paso es ineludible.

En el cuadro a continuación se indica en qué fases del proceso intervendrán los agentes (tomando dos fases como base: Diagnóstico y Definición de Estrategias).

<b>AGENTES</b>	<b>FASES EN LAS QUE INTERVIENE</b>	<b>TÉCNICA PARTICIPACIÓN</b>
1.- La población objetivo (padres o responsables de niños, niñas, adolescentes o discapacitados) que se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal percibiendo un salario inferior al mínimo, vital y móvil	Deben intervenir en la fase de diagnóstico primordialmente. Deberá quedar planteada en esta fase la visión de la población objetivo sobre eventuales estrategias pero no se le dará participación en la planificación.	Técnicas de Dinámica de Grupos: grupos de discusión. Técnicas de entrevista y comunicación oral: entrevistas en profundidad.
2.- Expertos en temas de pobreza: sociólogos, asistentes sociales, educadores, expertos en salud, etc. - Universidades e Institutos de Investigación Social	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Grupos de expertos. Entrevistas en profundidad. Nuevos grupos sobre la base de conclusiones de talleres previos.
3.- Organizaciones de la	Diagnóstico y Definición de	Dinámicas de grupo.

sociedad civil que trabajan distintos aspectos de la pobreza	Estrategias	Mesas técnicas
4.- Representantes del Ministerio de Desarrollo Social	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Dinámicas de grupo Mesas técnicas
5.1. Los agentes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Mesas técnicas Técnicas de visualización Comités de expertos (para fijar lineamientos)
5.2. Agentes provinciales y municipales de las Secretarías de Trabajo y/o afines	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Mesas técnicas Comités de técnicos y expertos (para adaptar los lineamientos a las realidades locales)
6.1. Representantes técnicos del Ministerio de Educación de Educación de la Nación	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Mesas técnicas Comités de expertos (para fijar lineamientos)
6.2. Representantes provinciales de los Ministerios de Educación de las provincias	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Mesas técnicas Comités de técnicos y expertos (para adaptar los lineamientos a las realidades locales)
7.1. Representantes técnicos del Ministerio de Salud de la Nación	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Mesas técnicas Comités de expertos (para fijar lineamientos)
7.2. Representantes del Ministerio de Salud o instituciones de salud de las provincias.	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Comités de técnicos y expertos (para adaptar los lineamientos a las realidades locales)
8.- Representantes de la ANSES	Definición de Estrategias	Retroalimentación – Verter opiniones y observaciones sobre los informes de diagnóstico e intermedios – Mesa técnica para la planificación.
9.- Cámaras Empresarias / Organizaciones empresariales	Diagnóstico y Definición de Estrategias	Entrevistas en profundidad donde puedan determinarse las características básicas que requerirán en empleados o pasantes, posibles articulaciones público-privadas, herramientas para ampliar la oferta de empleo.
10.- Expertos en economía y finanzas públicas / Representantes de los partidos políticos.	Definición de las fuentes de financiamiento	Comité de expertos y dinámica de grupos



Finalmente, clasificaremos a los grupos identificados en estos cuadros en función de su importancia (prioridad que se les da en el encuadre del problema) e influencia en cuanto capacidad de resolver problemas o controlar las decisiones / determinar las estrategias de la intervención:

<p><b>Alta importancia / Baja influencia (beneficiarios)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Población objetivo</li> <li>3. OSC que trabajan en temas de pobreza y niñez</li> </ol>	<p><b>Alta importancia / Alta influencia (aliados)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Expertos en temas de pobreza</li> <li>4 a 7: Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación y Salud (a nivel nacional y provincial)</li> <li>8. ANSES</li> <li>10. Expertos en economía y finanzas públicas / Representantes de partidos políticos</li> </ol>
<p><b>Baja importancia / Baja influencia (colectivos indirectos)</b></p> <p>9.- Cámaras empresarias</p> <p>Eventualmente otros actores que no se incluyen (sindicatos, institutos de capacitación profesional o formación laboral, etc.)</p>	<p><b>Baja importancia / Alta influencia (oponentes)</b></p> <p>En este caso no se detectan colectivos que pudieran verse perjudicados por la medida y pudieran tener intereses opuestos (más allá de quienes están en contra de la medida por razones políticas).</p>

En los párrafos que siguen se describirá en detalle la participación que se dará a cada uno de los grupos identificados como agentes clave y se justificará su intervención. El diseño del proceso participativo se incluirá al final, luego de explicar cómo será la participación de cada grupo.

- **1. Beneficiarios del programa**

Incluir la voz, expectativas y percepciones de la población destinataria del programa nos parece esencial para establecer un buen diagnóstico, pues son ellos quienes mejor podrán expresar sus necesidades y expectativas, los problemas y dificultades que experimentan por la situación de pobreza, y además son ellos los que padecen la realidad que pretende transformarse.

Estos agentes se identifican como de alta importancia y baja influencia: su participación es fundamental en la fase de diagnóstico. Sin embargo, no se los hará participar en la fase de planteo de estrategias, pues si bien son ellos los destinatarios de la intervención, una vez que se ha oído su visión, lo que piensan y lo que esperan de una política (y esto haya quedado reflejado en el diagnóstico y en el informe inicial), son de baja influencia al momento de definir las políticas concretas. Se han seleccionado como técnicas:

Grupos de discusión:

Antes de convocar a los grupos de discusión se propondrá un estudio piloto que se encargará a los expertos del grupo multidisciplinario para sondear el tema y concretar las cuestiones relevantes para la investigación. Esto se hará a través de una entrevista abierta, semiestructurada a personas expertas o muy informadas para recoger los temas para las reuniones de los grupos de discusión de estos sectores.

Una vez identificados estos temas principales, se convocarán grupos de discusión con la población objetivo, en los que se tratará de detectar, entre otras cosas:

- cuáles son las necesidades más urgentes que perciben,
- qué aspectos de la pobreza afectan en mayor medida a la calidad de vida del grupo familiar (inadecuada alimentación, infraestructura y vivienda, educación, salud)
- qué problemas los preocupan más en relación con los hijos,
- en qué medida una asignación por hijo de \$180 (o \$220) por mes los beneficia,
- qué uso / aplicación darían a esos fondos,
- si consideran que otro tipo de intervención sería más útil para mejorar la situación de pobreza en la que viven (mejoras en servicios, infraestructura, empleo, etc.),
- si consideran adecuados los requisitos de acceso (en el sentido que no resultan muy complicados o difíciles de completar para obtener el beneficio, etc.)
- a qué atribuyen su falta de trabajo o empleo en negro (escasa formación, desorientación, desconocimiento de las propias habilidades y cómo manifestarlas, etc.)

Es decir, se pretende obtener datos sobre las representaciones sociales, percepciones y valores socialmente compartidos por el grupo beneficiario, a través del discurso generado mediante una interacción grupal. Interesa el discurso colectivo, representativo de un estrato social (familias pobres no alcanzadas por las asignaciones previstas por ley, y sin un salario mínimo vital y móvil), y no las opiniones / visiones de los individuos en particular.

Lo que se busca, en definitiva, es obtener conclusiones más “universales” sobre las percepciones de los destinatarios del programa e involucrarlos desde las bases, para que su participación sea más comprometida y la información obtenida sea más valiosa.

Como resultado de los talleres con los grupos de discusión, se elaborarán documentos con conclusiones generales donde se especifiquen los problemas fundamentales que destacan los responsables de estos grupos familiares pobres sobre:

a) las necesidades más urgentes y aspectos que más los afectan de su situación de pobreza o indigencia (es decir, los principales problemas que detecta el grupo: económicos, educativos, de salud, de falta de prestaciones básicas, de vivienda e infraestructura, etc. y los principales intereses desde el punto de vista del grupo),

b) falencias de cara al mercado de trabajo (si alguna vez han buscado empleo, si saben cómo hacerlo y hacia qué tipo de búsquedas orientarse, las principales dificultades que enfrentan, las habilidades personales que tienen o requieren, etc.) También se recogerán sus expectativas;

c) en relación a la educación de sus hijos (si consideran o no que la educación es beneficiosa para sus hijos y puede darles un mejor futuro, acceso a la escuela, herramientas y útiles de trabajo, necesidad de que los hijos trabajen para contribuir al sostén del hogar, incapacidad de ayudarlos en las tareas escolares por inadecuada formación de los padres, temor al fracaso escolar, etc.)

d) en relación a la salud de sus hijos (acceso a los centros de salud, uso preventivo de los centros de salud o sólo ante enfermedades, dificultades asociadas a los temas de salud, enfermedades frecuentes, condiciones de higiene en la vivienda, agua potable y cloacas, desnutrición, etc.)

e) otros eventuales problemas asociados a la pobreza y marginalidad que pudieran surgir de estos talleres (violencia familiar, adicciones, delincuencia, dificultades de transporte, etc.)

#### Otras técnicas

Los grupos de discusión se combinarán con otras técnicas. A partir de las conclusiones que se obtengan de los mismos, se elaborarán entrevistas en profundidad para ahondar en los puntos

clave recogidos en los informes preliminares -y señalados en los párrafos anteriores en los apartados a) / e)-.

Las entrevistas que se propone se realizarán a personas representativas de la población objetivo (básicamente líderes sociales, representantes de centros vecinales y algunos padres/madres de familia beneficiados).

En ambos casos, las técnicas cualitativas (que son a su vez técnicas de búsqueda de información primaria) permitirán producir y recoger información sobre actitudes, motivaciones y aspiraciones de la población beneficiaria e involucrada en la intervención pública y tener una previsión más profunda sobre el eventual impacto del programa en las experiencias, necesidades y expectativas de estas personas.

Participación en la etapa de planificación

Las técnicas definidas en los párrafos anteriores son las que se propone utilizar para realizar el diagnóstico más ajustado a la realidad. En la medida que fuera posible por cuestiones presupuestarias, sería aconsejable completar la visión inicial de la población objetivo con una encuesta general, una vez definida la estrategia final, en la que pudiera recabarse la siguiente información:

- ¿Considera adecuado que se establezca una prestación monetaria por hijo menor? (Sí, No, No sabe)
- ¿Considera adecuado el monto? En caso negativo, ¿qué monto consideraría suficiente?
- ¿En qué medida considera que esta prestación contribuirá a mejorar la calidad de vida de su grupo familiar? (Escala de 1 a 5)
- Establezca, con una prioridad de 1 a 5, para cubrir cuáles de las siguientes necesidades considera que el dinero de la prestación le será más útil:

<b>Necesidades</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Alimentación	✓				
Educación					✓
Salud		✓			
Vivienda			✓		
Otros (especifique) (¿?)				✓	

- ¿Considera adecuada la exigencia de escolarización del menor por el que percibe la AUH?
- ¿Esta exigencia, le plantea alguna dificultad? (Sí, No) En caso afirmativo, explique.
- La exigencia de controles de salud y vacunación obligatorios, ¿le plantean alguna dificultad? (Sí, No) En caso afirmativo, explique.
- ¿Qué medida complementaria sugeriría? (Respuesta abierta)

- **2.- Expertos en temas de pobreza: sociólogos, asistentes sociales, educadores, expertos en salud, economistas. Universidades e Institutos de Investigación Social**

Este segundo grupo que se identifica de agentes clave es un grupo multidisciplinario. Su intervención se plantea para abordar el problema de la pobreza en su multidimensión, integrando los distintos aspectos de la pobreza y sus causas y, en particular, aquellos aspectos que determinan su reproducción intergeneracional.

Con el aporte de este grupo lo que se pretende es conocer en mayor profundidad las causas de la pobreza, su interrelación y efectos entre ellas, y en qué medida y aspectos estas causas son susceptibles de ser combatidas/ revertidas en el corto, mediano y largo plazo.

La participación de este grupo se considera de alta importancia y alta influencia, pues será sobre la base de sus aportes y conclusiones que se determinarán el diagnóstico, los objetivos y los lineamientos clave para encarar las estrategias.

#### Determinación de cuestiones a trabajar en el grupo de discusión con la población objetivo

A este grupo se le solicitará en primer lugar la presentación de un informe individual, en respuesta a una entrevista por escrito (abierta y semiestructurada), donde señale brevemente qué cuestiones sometería a discusión de la población objetivo teniendo en cuenta:

- Cómo detectar las percepciones de estos grupos sobre su situación de pobreza
- Cómo detectar sus necesidades más graves
- Cómo detectar la percepción preliminar de estos grupos, de cara a la medida que promueve el Poder Ejecutivo Nacional para combatir la pobreza: una transferencia condicionada, sujeta al cumplimiento de aspectos de salud y educación.
- Cómo recoger expectativas del grupo frente a una intervención que pretende combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida.

Como se ha dicho, sobre la base de este informe se establecerán las cuestiones que serán sometidas al grupo de discusión (del punto 1) y que hemos tratado de individualizar, pero cuya determinación definitiva surgirá de las respuestas de este grupo de expertos.

#### Discusión y determinación de las causas de la pobreza, desde sus múltiples aspectos y propuestas para combatirla

En segundo lugar, al grupo de expertos se le pedirá un informe técnico que analice las causas de la pobreza según su área del saber, y su mayor o menor incidencia en la reproducción intergeneracional del problema. Los resultados de estos informes, que deberán ser breves y concisos, se reunirán en un informe intermedio que se entregará a todos los expertos participantes.

En una segunda fase, se convocará a los expertos a participar de dinámicas de grupo con el objetivo principal de definir el diagnóstico clave para la intervención. Como documentación previa a estas dinámicas, los expertos contarán con (i) los resultados de la participación de la población objetivo que se ha detallado en el punto anterior (grupos de discusión y entrevistas en profundidad a personas representativas del grupo diana) y (ii) el informe unificado del grupo de expertos multidisciplinario.

#### Organizaciones de la Sociedad Civil

A esta fase se integrarán representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se especialicen en temas de pobreza y niñez y que tengan trayectoria y prestigio. Habrá un proceso previo donde se invitará a estas OSC a ser parte del proceso y se les pedirá que se postulen manifestando: su motivación, sus expectativas en la participación, una breve descripción de su visión sobre el contexto de pobreza y niñez y que presenten el curriculum vitae de la persona que designarían para representarlas. Asimismo se les pedirá que presenten, si los tuvieran, informes, estadísticas, documentos de trabajo o todo otro trabajo de investigación que hubieran realizado sobre la problemática.

#### Otros agentes

Paralelamente se realizarán entrevistas en profundidad a (i) a personas representativas del área educativa (escuelas públicas donde asistirán los niños/as alcanzados por la medida). Estos actores conocen la realidad social de las familias alcanzadas y pueden visualizar algunos impactos de la medida y (ii) agentes representativos del área de salud (responsables de salitas – centros de salud de barrios pobres, por la misma razón que los agentes educativos).

Es importante tener la visión de los agentes educativos y del área de salud, pues la medida traerá consecuencias / impactos directos también para ellos (ya que aumentará la demanda de escolarización y de salud, con los problemas derivados que esto puede traer aparejado, como falta de espacios disponibles en las escuelas, por ej.).

Se plantearán, pues, además de las entrevistas en profundidad señaladas:

- Dinámicas de grupo con retroalimentación
- Mesas técnicas de trabajo (por áreas). En estas mesas participarán también los representantes de los distintos Ministerios (identificados en los puntos 4 a 7), según el área específica para presentar su conocimiento y los datos que manejan de la situación en concreto (incluyendo la presentación de informes –estadísticos o no- de la dependencia a la que pertenecen sobre temas relacionados o sensibles a la situación de pobreza). También aportarán su visión y las posibles estrategias que consideran oportunas.

### Conclusiones

Como conclusión de las mesas técnicas y de las dinámicas de grupo con retroalimentación, se deberá realizar un informe preliminar donde se hayan consensuado:

- Jerarquización de los problemas y sus causas
  - o los problemas principales y sus causas
  - o los problemas secundarios y sus causas
  - o cómo se influyen mutuamente unos y otros (y sus causas)
- Visión de los expertos sobre la implementación de una medida de transferencia condicionada que exija el cumplimiento de prestaciones de salud y educación
  - o apreciaciones sobre los aspectos de educación y propuestas de mejora
  - o apreciaciones sobre los aspectos de salud y propuestas de mejora
- Visión de los expertos sobre cómo mejorar / reducir la situación de pobreza con recursos equivalentes
  - o definición de estrategias alternativas
  - o propuestas de mejora/modificación de los lineamientos básicos de la medida impulsada por el Poder Ejecutivo de la Nación
- Visión de los expertos sobre el mercado laboral y cómo encarar este problema
  - o medidas integradas a la transferencia condicionada
  - o otras propuestas.

### En la fase de planificación

Lo dicho hasta aquí se aplicará hasta el diagnóstico. Una vez que se defina la estrategia final, si no se hubieran tenido en cuenta las recomendaciones y propuestas volcadas en los informes preliminares, se convocará una reunión de expertos para profundizar sobre la medida y su acierto/pertinencia para afrontar el problema de la pobreza. Entre otras cosas se tratará de identificar otras posibles propuestas para reducir la pobreza con recursos equivalentes a los que se aplicarán a la Asignación universal por hijo (que tratándose de pagos mensuales no son en absoluto menores).

Se convocará, a su vez, otro grupo de expertos para analizar cómo mejorar la escolaridad de esos destinatarios, pues aunque la medida concreta no apunta específicamente a la escolarización, es uno de los requisitos que se pide para mantener el beneficio. Los expertos verán si hay formas mejores y más eficientes de aumentar la escolarización, el rendimiento escolar y los impactos que la educación tendrá en los niños a largo plazo.

- **Representantes de Ministerios y dependencias públicas relacionadas con el tema de pobreza (desarrollo social, trabajo, educación y salud) y representantes de OSC que trabajan en el área de pobreza y niñez (identificados en los puntos 3 a 7)**
- 

En el punto anterior se han agregado los momentos y modo de intervención de todos estos agentes.

A las OSC las hemos definido como agentes de alta importancia y baja influencia, pues su visión y aportes serán tenidos en cuenta para comprender el problema en profundidad e incorporar a la consideración posibles dificultades, obstáculos y cuestiones que surgen de la práctica, pero su influencia al momento de tomar las decisiones es baja. Su participación es importante para comprender el problema y aportar una visión integral.

En cambio sí tienen influencia alta los representantes de las distintas dependencias estatales involucrados, pues su aporte contiene, además de la visión técnica, la posibilidad política y la capacidad de influir en las decisiones que finalmente se adopten. La importancia de estos agentes es también notable en cuanto acerca la visión y problemática locales (pues se trata de una medida de alcance nacional) que deberán ser tenidas en cuenta para una cabal comprensión del problema de la pobreza y sus alcances, y el posible impacto de la medida propuesta.

- **Representantes de la ANSES**
- 

La Administración Nacional de la Seguridad Social, en tanto será el organismo que implementará la medida y deberá regular sus alcances y las cuestiones operativas relativas a su aplicación, deberá intervenir en la etapa de planificación. En tal sentido, se pondrán a disposición de su equipo técnico el informe de diagnóstico y los informes complementarios, y se le dará un plazo para que se manifieste por posibles observaciones y aclaraciones.

Luego, formará parte del equipo de planificación que establecerá la estrategia definitiva.

- **Cámaras Empresarias / Organizaciones empresariales**
- 

Hemos incluido como actores a las cámaras empresarias y organizaciones empresariales, pues consideramos que la visión desde su perspectiva para comprender las dificultades que encuentran al momento de extender las ofertas de empleo o incorporar a nuevos trabajadores pueden ser útiles para apuntalar en su aspecto más complejo al tema de la pobreza. Es decir, es importante conocer la visión del sector productivo sobre la empleabilidad de las personas de grupos familiares vulnerables, que naturalmente no serán profesionales pero sí podrían adaptarse a las necesidades productivas o a las habilidades y aptitudes que demande este sector.

Asimismo explorar con el ámbito empresario posibles modos intermedios de formación-trabajo, pasantías, etc, que favorezcan el aprendizaje y la integración de las personas desocupadas al mundo de las empresas. También en lo que se refiera a fomentar autoemprendimientos mediante microcréditos (donde las empresas podrían a su vez colaborar con acciones de capacitación y seguimiento insertos en sus programas de voluntariado corporativo o responsabilidad social empresaria, etc.)

Además, conocer las expectativas de las empresas para orientar los estudios de la escuela secundaria hacia la adquisición de competencias y habilidades que sean requeridas y apreciadas por los dadores de trabajo y a su vez fomenten el autoempleo o la posibilidad de pequeños emprendimientos comunitarios (que pueden incluso presentarse como servicios a las empresas del sector).

Para incorporar la visión de las cámaras se prevé realizar entrevistas en profundidad a 5 referentes del ámbito empresarial de cada provincia (seleccionando los que tengan mayor representatividad por grupo, sector o localización geográfica). La información que se pretende obtener de ellos es la siguiente:

- Qué dificultades enfrentan al momento de buscar empleados para sus emprendimientos
- Qué herramientas / aptitudes consideran que podrían ayudar a mejorar la empleabilidad de los candidatos
- Si considera factible / útil establecer articulaciones con el sector público para favorecer la inserción laboral de personas desocupadas o con trabajo no registrado. En caso afirmativo, qué herramientas / tipologías de convenio / propuestas de acción / otros, propondría para concretar este tipo de articulaciones (ejemplo: incentivos fiscales por determinados tipos de contratos de formación o pasantía)

#### • **Expertos en economía y finanzas públicas**

---

Finalmente, hemos incluido un apartado especial para la participación de expertos en un tema puntual y crítico: la definición de las fuentes de financiamiento de la medida.

Para ello consideramos oportuno convocar a expertos en economía y finanzas públicas, dentro de los cuales se convocará a expertos de los distintos partidos políticos para asegurar un mayor consenso sobre este tema crucial.

Cabe hacer notar que, en algún punto, existía ya gran consenso político sobre la medida, de otorgar una prestación por hijo a los grupos familiares pobres y no alcanzados por el régimen de asignaciones familiares (con varios proyectos inclusive presentados en el Congreso Nacional sobre el tema, de diversos partidos políticos). Es decir, la medida en sí era aceptada por un amplio conjunto de la sociedad: los sectores políticos, sociales y sindicales. El Gobierno debió haber aprovechado esta ventaja para consensuar un aspecto donde existían diferentes visiones y propuestas estudiadas por los distintos partidos políticos: la financiación de la medida.

De este modo, convocando a consenso, abriendo el tema a la participación, hubiera podido lograr mayor legitimidad en el programa y sustraerlo a futuras críticas sobre este punto. A este fin nuestra propuesta es convocar una mesa técnica, integrada por expertos en economía y representantes de los partidos políticos, para analizar con más cuidado las alternativas de financiamiento y definir sobre aquella (o aquella combinación de fuentes) que, entre todas las propuestas, se considere las más apropiada.

Lo que se sometería a participación y consenso en este caso sería el modo de encarar económicamente esa medida: de dónde se tomarán los fondos y no ya la conveniencia u oportunidad de la medida misma.

#### • **Agentes no considerados**

---

Tratándose la pobreza de un problema multicausal que a su vez influye en muy diversos ámbitos con mayor o menor incidencia, son más los agentes que podrían aportar información útil y valiosa, pero por una cuestión práctica no es posible incluir a todos ellos y por eso se ha debido seleccionar. Por ejemplo: no se han incluido los sindicatos y organizaciones de trabajadores, que también podrían dar su visión de los problemas y oportunidades relacionados con el mercado laboral, o posibles sugerencias para pensar estrategias. Asimismo, los institutos educativos de formación laboral o profesional, y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esta área de capacitación tampoco han sido previstos para aportar su visión, ideas, propuestas, etc. Estos agentes sin embargo no deben dejarse afuera cuando se planifiquen medidas concretas y específicas para aumentar el empleo y disminuir los casos de empleo no registrado, pues para estos casos la intervención tanto de los sindicatos como de

los institutos de formación que podrán brindar herramientas a los futuros trabajadores sí son clave y no pueden obviarse.

El ámbito de decisores políticos se incluye pues se da cita a los representantes ministeriales tanto del gobierno nacional como del provincial (y en algunos casos también del nivel municipal), de las áreas críticas para intervenir en la medida: desarrollo social; trabajo, empleo y seguridad social; salud y educación.

### ***Consideraciones finales***

Como consideración final de todo lo expuesto, destacamos la importancia de las técnicas cualitativas y de participación para involucrar a los agentes clave en las medidas (diseño, toma de decisión y aplicación). Al ser flexibles y abiertas tienen la ventaja de permitir un mayor contacto/proximidad con la realidad que pretende intervenir y conseguir información que las técnicas cuantitativas no consideran.

Destacamos, asimismo, que es importante establecer mecanismos de retroalimentación de los resultados que permitan que la información que se obtenga de la evaluación de diseño sirva para proponer e implementar mejoras al proyecto (como varias de las que se incluirán en los próximos títulos o por ej. proponiendo la participación en el diseño de futuros programas, un mejor análisis de la distribución geográfica de los beneficiarios, etc.).

### ***Diseño del modelo de participación***

Se describe a continuación un resumen de los pasos que seguirá el modelo participativo, incluyendo un gráfico ilustrativo al final:

I) Identificación de los agentes clave.

II) Convocatoria de los agentes a las mesas de trabajo en el siguiente orden:

#### ***Diagnóstico***

- En primer lugar se realizará una entrevista en profundidad a los expertos en temas de pobreza con visión multidisciplinaria, con el objeto de definir las cuestiones a trabajar en los grupos de discusión con los beneficiarios.
- **Beneficiarios:** participarán de grupos de discusión para conocer sus necesidades, expectativas y su visión sobre la medida propuesta. Se completará la información con entrevistas en profundidad a referentes. Con todo esto se elaborará un informe de conclusiones.
- Grupos de **expertos:** informes técnicos de área y dinámicas de grupo para definir el diagnóstico. Contarán con el informe de conclusiones de la participación de los beneficiarios.
- Se integrarán a la fase de dinámicas de grupo e informes de diagnóstico a las **OSCs** que trabajan en las áreas de pobreza y niñez y a los **órganos de planificación y gestión** (Ministerios de Desarrollo Social Trabajo, Educación y Salud y dependencias que corresponda de las Provincias y Municipios). Los foros de discusión tomarán como base las conclusiones de los beneficiarios y los informes intermedios del grupo de expertos, pasarán por un proceso de retroalimentación y se obtendrá el informe final de Diagnóstico.
- Además los expertos y OSCs dejarán planteado en informes intermedios las propuestas de acción que también se someterán a las observaciones de los demás agentes.

#### ***Planificación: alternativas y planteo de estrategias***



- En una segunda fase, de planteo de alternativas y elección de estrategias participarán los órganos de planificación y gestión (ministerios involucrados) y trabajarán sobre la base del informe de diagnóstico y los informes intermedios con propuestas de estrategias que se habrán realizado durante la etapa anterior en las mesas técnicas y dinámicas de grupo.
- Se sumarán a esta fase los representantes de la ANSES: sobre el informe de diagnóstico que surgirá de la intervención de los agentes de las fases anteriores, podrán formular propuestas y observaciones. Participará activamente de la fase de planteo de estrategias.
- Cámaras empresarias: entrevistas en profundidad para diagnóstico y propuesta de estrategias.
- Expertos en economía y finanzas públicas, incluyendo representantes de partidos políticos: participarán del análisis y propuestas de fuentes de financiación.
- La estrategia final seleccionada será comunicada a los expertos de las distintas disciplinas y se les dará un plazo para presentar observaciones y propuestas.
- Pasada esta fase, se considerará el feedback y se definirá la estrategia definitiva. Si fuera necesario se consultará nuevamente a los expertos que corresponda.

Nota: Como consecuencia de las mesas técnicas por área y de las dinámicas de grupo e informes intermedios durante la primera fase de trabajo, se elaborará un primer informe de diagnóstico. El informe incorporará como adjuntos las propuestas iniciales de estrategias planteadas por las distintas áreas, que se analizarán y debatirán en la fase siguiente.

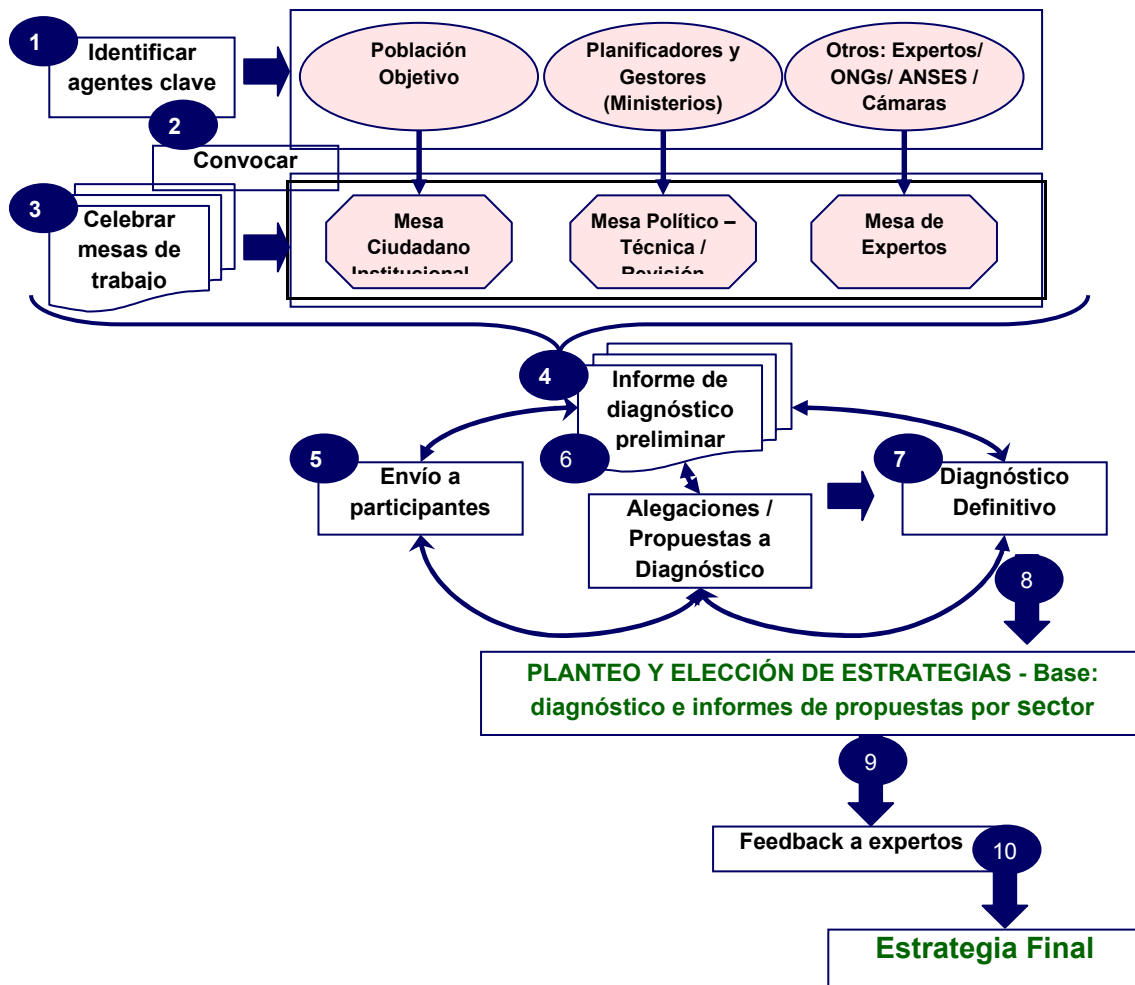
III) Feedback / Retroalimentación – Se comunicará a todos los participantes el informe de diagnóstico y se los invitará a presentar por escrito sus aportes, recomendaciones y observaciones en un plazo determinado.

IV) Fase de planificación. Para la fase de elección de estrategia los agentes analizarán los informes iniciales con propuestas de cada sector y participarán luego de un grupo de discusión para definir la mejor estrategia.

V) Elaboración de informe de estrategias. Una vez que se han recogido y analizado las propuestas /observaciones presentadas por los distintos sectores, se elaborará el informe con la estrategia propuesta. Se comunicará a los expertos y se les dará un plazo para presentar observaciones.

VI) Se decidirá la estrategia definitiva y se armará el informe final con diagnóstico, objetivos y estrategias.

VII) Gráfico



### ***Propuestas y recomendaciones***

El programa "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" es, en definitiva un subsidio a la pobreza que intenta aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes de grupos familiares vulnerables aumentando el ingreso de sus hogares. El beneficio tiene en cuenta la composición familiar y se paga en función de la cantidad de hijos.

Entre los principales puntos del programa que generan interrogantes, y sobre los que realizaremos recomendaciones, se encuentran:

- **Financiamiento**

---

El origen de los fondos para financiar la Asignación Universal por hijo es otro punto clave en la política y que, naturalmente, ha generado arduos debates. Es por eso que se ha sugerido la apertura de un proceso de participación para la definición de este punto, involucrando expertos en economía y finanzas públicas y representantes de los partidos políticos representativos, pues consensuar el financiamiento de la medida daría una mayor legitimidad al programa.

Sin lugar a dudas este tema debe ser discutido de manera amplia y democrática en el marco de un proceso deliberativo. Más aún teniendo en cuenta que uno de los cuestionamientos principales que se formulan es que los recursos con los que cuenta la ANSES provienen del sistema previsional de tipo contributivo (al menos en un alto porcentaje) destinado principalmente al pago de haberes jubilatorios. Esta decisión abre lugar a otras discusiones, relacionadas con la salvaguarda de fondos para adultos mayores y justifica un serio tratamiento que incorpore propuestas y alternativas al debate, como la posibilidad de acompañar este tipo de medidas con una reforma tributaria progresiva y un nuevo régimen de coparticipación federal de ingresos; o la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas que sean más independientes del ciclo económico.

- **Condicionalidades**

---

Consideramos que algunos aspectos relacionados con las condicionalidades para acceder a la prestación deberían ser revisados y al respecto señalamos las siguientes recomendaciones:

- Control de cumplimiento

Ni el Decreto de Necesidad y Urgencia, ni las sucesivas reglamentaciones de la ANSES que regulan la implementación de la asignación, han previsto el control del cumplimiento de las condiciones exigidas para que la medida sea procedente (o se mantenga cada año). Es decir, no se ha establecido un sistema de seguimiento y control de las condiciones que asegure transparencia y eficacia en el cumplimiento de las condicionalidades.

La Libreta Nacional de Salud, Educación y Seguridad Social es una herramienta que hemos destacado como positiva, pero no debe olvidarse que no hay controles sobre cómo se completa la libreta o si efectivamente las condiciones se cumplen de manera adecuada (la presentan los beneficiarios con carácter de declaración jurada). Además, en este aspecto de la medida deberían participar activamente, con responsabilidades y acciones concretas las Provincias, que son quienes prestan los servicios de salud y educación primaria y secundaria y debería existir una previsión específica en el sentido de ampliar los servicios de educación y salud (sobre ambos aspectos volveremos en párrafos sucesivos).

Sobre los certificados de regularidad, recogemos un testimonio ilustrativo de lo que pasa en la realidad por ausencia de un sistema de control. El testimonio ha sido citado en un estudio que, aunque se refiere al plan Jefes y Jefas de Hogar, es plenamente aplicable a la Asignación Universal por Hijo (que ha subsumido este plan) y al requisito de educación que debe completar la institución educativa en la Libreta:

[ "Vienen los padres y dicen "bueno, para el Plan", lo traen el primer día de clase y piden el certificado, vienen la primera semana y después el pibe desaparece. Vuelve más o menos a mitad de año, cuando le piden el certificado de vuelta, julio, por ahí le piden de vuelta. Dos o tres días antes y lo mandan... Entonces, miramos el registro y le decimos: "No, señora, no vino nunca su hijo, no se los podemos dar". Por ahí lo que hacemos es un acta compromiso, y los obligamos. Le explicamos que tienen que venir, que tienen que traer sus hijos a la escuela. Aunque sea de algún modo aprovechamos para que se pueda reinsertar de vuelta a la escuela. No tenés la necesidad de ir a buscarlos, porque vienen ellos pero a la larga esos chicos dejan, tres, cuatro días, una semana a lo sumo y dejan. Por ahí caen a fin de año de vuelta..."<sup>116</sup>

- Criterios para mejorar la educación de los beneficiarios

En relación con las condiciones específicas que deben cumplir los beneficiarios, consideramos que el requisito de "matriculación" en una escuela no es suficiente para asegurar mejores resultados en la educación. Es, sí, un avance importante, en tanto logrará al menos que muchos niños que se encuentran fuera del sistema educativo y no asisten a la escuela, comiencen a tener contacto con la educación oficial. Pero sería conveniente aprovechar este impulso, este incentivo a las familias de cumplir con la incorporación de sus hijos a las escuelas para establecer pautas explícitas que apunten a una mejora del rendimiento escolar y no solo a la matriculación. Las propuestas de los expertos en el tema deberían ser tenidas en cuenta e incorporarse en el corto plazo a los requisitos de educación.

De hecho, si bien la Argentina tiene un nivel aceptable de ingreso al sistema educativo, no ha sido capaz de desarrollar estrategias y ofertas que aseguren la permanencia, la carrera escolar y los logros educativos en igualdad de oportunidades. Por eso, para que este tipo de iniciativas que buscan asegurar un ingreso en cada hogar generen un impacto real deben articularse con políticas que aborden cuestiones tan críticas como la capacidad de retención del sistema escolar, y la calidad y el acceso universal a los servicios de salud. Es decir, avanzar decididamente hacia un sistema integral de protección social.

- Requisito restrictivo de asistencia a escuelas públicas

En el área educativa, la medida hace eje en la inclusión, una de las directrices del nuevo enfoque que la política educacional argentina viene transitando desde la sanción de la Ley de Educación Nacional. El Estado establece en este caso un mecanismo que intenta garantizar una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades, desterrando las inequidades sociales.

Sin embargo, como se ha explicado en el capítulo III, el Decreto 1602/09 estableció como condición de procedencia y continuidad del cobro de la asignación universal por hijo la concurrencia del niño/a o adolescente a una "institución educativa de gestión pública". Esta restricción, puede resultar inequitativa en muchos casos concretos, pues no tiene en cuenta la complejidad del sistema en la realidad y, más bien, refuerza el prejuicio social que existe sobre la enseñanza privada en vastos sectores de la comunidad y en el pensamiento político. En Argentina existen numerosas escuelas de gestión privada, insertas en los barrios y comunidades más pobres, que cumplen un verdadero rol social y reciben alumnos de sectores pobres e indigentes<sup>117</sup>.

Afortunadamente, este tema ha sido revisado durante los años 2010 y 2011, en base a recursos presentados ante la ANSES por la Defensoría del Pueblo de la Nación, con el objeto de flexibilizar este requisito que genera situaciones de inequidad y discriminación en muchos

<sup>116</sup> Testimonio extraído de Zibecchi, Carla: "Desafíos y Límites de los programas de empleo y sostenimientos de ingresos para promover equidad social y de género (Argentina 1992-2006)", Tesis de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires; citado por Pautassi, L. y Zibecchi, C., "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", op. Cit., pág. 31.

<sup>117</sup> Muchos niños y niñas de sectores vulnerables concurren a establecimientos privados, de tipo confesional, parroquial, que en la mayoría de los casos les otorgan sistema de becas en la matrícula.

casos. El Defensor del Pueblo argumentó que “la distribución de la Asignación Universal por Hijo no puede basarse en la concurrencia a una escuela de gestión pública o privada sino que debe encontrar fundamento en la situación socio-económica que atraviesa el grupo familiar y, en consecuencia, la condición de vulnerabilidad social en que se encuentre la niña, niño y/o adolescente porque las políticas de afianzamiento de la escuela pública son propias de las autoridades educativas, no de la Seguridad Social, quienes deben garantizar un piso mínimo de igualdad de oportunidades para que los menores puedan educarse. De otro modo se utiliza una política de seguridad social con un fin distinto para el que ha sido creada”<sup>118</sup>.

Sin embargo la cuestión no está resuelta, ni tiene fundamento normativo. Sería oportuno, pues, corregir este requisito pues exigir la concurrencia a establecimientos públicos exclusivamente sin abrir la posibilidad de incluir determinados establecimientos privados llevaría a situaciones de inequidad. Esto debe ser resuelto de manera definitiva y no mediante interpretaciones de ANSES, que flexibiliza el requisito año a año ante planteos concretos de la Defensoría del Pueblo.

El criterio podría modificarse en años sucesivos, o podría no existir planteo del Defensor del Pueblo u otro agente que represente los intereses de familias pobres que mandan a sus hijos a determinados establecimientos privados, con el resultado de excluir del cobro del beneficio a familias que deberían estar cubiertas.

- **Necesidad de expansión de los servicios de salud y educación**

Por otro lado, se observa una cierta incoherencia interna pues, si el objetivo es ayudar a las familias a romper con el círculo de la pobreza y asegurarles mejores condiciones de salud y educación, es necesario aumentar y mejorar la calidad de la oferta pública en los servicios de salud y educación y no poner todo el peso en la exigencia a los beneficiarios.

Es decir, la exigencia a los beneficiarios de cumplir con las condicionalidades se plantea exclusivamente como una obligación unilateral, desvinculada de una propuesta de incremento y mejora de la oferta de educación y salud pública que ayude a las familias en situación de mayor vulnerabilidad a consolidar progresivamente un verdadero desarrollo humano integral. En este sentido, “desde el punto de vista de los padres y madres titulares de la transferencia de ingresos, ciertamente las experiencias internacionales han demostrado que los progenitores son capaces de tomar decisiones y compromisos en cuanto a la educación y salud de sus hijos e hijas, de modo que la mirada gubernamental debiera centrarse en la oferta de servicios, no en la demanda”<sup>119</sup>.

No se han considerado los obstáculos que enfrentan las personas en mayor situación de vulnerabilidad para acceder a los servicios de educación y salud. A su vez, hay quienes opinan que este tipo de condicionalidades no acompañadas de una debida extensión en la oferta de servicios “conllevan situaciones estigmatizantes para las madres en situación de pobreza, pues deben “certificar” las condicionalidades en salud y educación, sin garantías de condiciones institucionales adecuadas para que lo puedan efectuar”<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Recomendación del Adjunto I a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación, Anselmo Sella, en nota dirigida a la ANSES. En respuesta a esto la ANSES informó que “se encuentra aplicando la recomendación dada oportunamente por el Defensor del Pueblo de la Nación” respecto de la liquidación de la AUH a los menores que concurren a establecimientos educativos privados con subsidio estatal”.

<sup>119</sup> Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla, “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”. Documento preparado para la Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”. Santiago de Chile, agosto 2009. Pág. 65. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38537/sps159-dds-provision-cuidado.pdf>

<sup>120</sup> Zibecchi, Carla, “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008. Disponible en [http://www.uasb.edu.ec/padh\\_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd\\_centro=5&ug=iq&cd=1590](http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=iq&cd=1590)

En definitiva, consideramos que la medida debería contemplar la ampliación de servicios, o al menos referirse a ello encargando su articulación al organismo responsable (Ministerios de Salud y Educación de la Nación, en coordinación con las provincias) y fijando algún tipo de seguimiento que le permitiera controlar que efectivamente los eventuales beneficiarios podrán acceder a estos servicios y los centros existentes no se verán colapsados por la mayor demanda.

- **Articulación con otros programas y áreas sociales**

---

Como se ha dicho, el programa en análisis es una transferencia condicionada que, por un lado, asegura un mayor ingreso (proporcional a la cantidad de hijos) a familias vulnerables, pero al mismo tiempo tiene el desafío de incrementar el capital humano de los beneficiarios y reducir las brechas con los que se encuentran en mejor situación socioeconómica. Por esta razón, es oportuno fortalecer el programa articulándolo con planes o políticas que puedan dar respuesta específica a otros aspectos que inciden fuertemente sobre la situación de pobreza.

Además de la escolarización y salud, que están de algún modo previstas, sería necesario tener en cuenta la necesidad de mejorar la cantidad y calidad de otros servicios sociales fundamentales vinculados, entre otros, a:

- (i) acceso a una vivienda digna y a servicios públicos elementales como agua potable y cloacas (esenciales para asegurar condiciones mínimas de salud), energía eléctrica y gas;
- (ii) erradicación del trabajo infantil (que es muy común para estos menores, tanto en zonas rurales como en las ciudades –con formas muy diversas que incluyen recolección de basura, venta callejera, etc.-). Sería deseable complementar el programa con componentes que profundicen la contención en aquellos niños que se enfrentan a las peores prácticas de trabajo infantil, introduciendo trabajos psicosociales con las familias o incrementando la jornada escolar con actividades adicionales que minimicen el tiempo de los niños en la calle<sup>121</sup>.
- (iii) otras cuestiones como las relacionadas con el cuidado de los hijos menores y el acceso de los mismos a jardines de infantes o salas maternas antes de los cinco años, como espacio de contención y provisión de otros tipo de servicios para el desarrollo de los menores (estimulación temprana, desarrollo de algunas habilidades y hábitos) y la consecuente posibilidad de las madres de incorporarse al mercado laboral<sup>122</sup>;
- (iv) políticas de empleo activas.

Es decir, recomendamos la articulación de este tipo de transferencias condicionadas con políticas universales que ataquen a la pobreza en sus múltiples dimensiones, ocupándose de

---

Analizando el plan familias señala la autora que “en el caso aquí analizado se observa una extraviada atención puesta en la llamada “inversión en capital humano” que descuida otros aspectos altamente importantes vinculados con el carácter estructural de la pobreza. (...) no se evalúa en ningún momento la posibilidad de intervenir en la oferta de servicios de educación y salud, simplemente se “estimula” la demanda de parte de las madres titulares del beneficio. Sin embargo, no se consideran los obstáculos objetivos, por ejemplo, imposibilidad de pagar un bono de contribución a los efectores en salud, como tampoco aquellos obstáculos simbólicos y reales –por ejemplo, desacreditaciones y estigmatizaciones- que sufre y enfrenta la población asistida, demandante de servicios de salud, al momento de acceder a los mismos. Por su parte, tampoco parecen haber sido consideradas las condiciones institucionales en las cuales se encuentran los mismos efectores –oferta- de salud, dando lugar a otra serie de consecuencias “no deseadas”: en aquellas localidades en las que el sistema de salud se encuentra prácticamente colapsado, los médicos se ven obligados a otorgar los certificados solicitados por las madres sin haber realizado los controles correspondientes.

<sup>121</sup> Un buen ejemplo en este sentido se da en Brasil, donde el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil se complementó con el Programa Bolsa Escola fortaleciendo la atención sobre el segmento de niños de la calle entre 7 y 14 años. En ese grupo, se realizaron transferencias condicionadas a la escolaridad y a la participación de jornadas ampliadas en las cuales se desarrollan actividades después de la escuela. También se incorporó un componente para atención psicológica de los niños y se previó la ayuda financiera a los Municipios en los cuales se concentraba la población objetivo con el fin de crear la infraestructura necesaria para cumplir con el programa. Ejemplo citado por González, Rodrigo, en *Programas de Transferencias Condicionadas...* op. cit.

<sup>122</sup> Volveremos sobre este punto en la recomendación relacionada con el enfoque de género.

salud y educación, vivienda digna y hábitat saludable, políticas de conciliación trabajo y familia, y programas de empleo. La responsabilidad del Estado en la materia no puede limitarse a promover programas sociales, sino que debe establecer un marco para concretar una política social más amplia, coherente y sostenible en el largo plazo.

- **Enfoque de género**

---

Por otra parte, no se ha planteado en ningún momento un enfoque de género que pudiera incorporar propuestas adecuadas a las verdaderas necesidades o expectativas de estos grupos familiares. Teniendo en cuenta, precisamente, la dinámica de las familias en contextos de pobreza, donde se verifica un alto porcentaje de hogares monoparentales (a cargo de uno solo de los progenitores que en su inmensa mayoría son las madres), la incorporación de un enfoque de género es estratégica y necesaria.

A las dificultades generales de inserción laboral que enfrenta la población de los sectores pobres (falta de formación y competencias básicas, falta de orientación sobre cómo realizar búsquedas, entre otras), se suma la falta de disponibilidad de tiempo para realizar tareas remuneradas que afecta a las mujeres en general, pues deben ocuparse de sus hijos menores y de las tareas del hogar.

Teniendo en cuenta, pues, que la problemática del cuidado infantil es una cuestión concreta que afecta en mayor medida a la mujer, la tomaremos como ejemplo que evidencia la necesidad de incorporar el enfoque de género en estas políticas contra la pobreza. Tanto en Argentina como en América Latina se verifica una muy deficiente o nula infraestructura que dé una respuesta a la necesidad de cuidado de niños menores en contextos de alta vulnerabilidad y pobreza. Esto a su vez afecta las posibilidades de inserción laboral de los responsables de estos niños (que en general son precisamente las madres).

Existe una investigación muy interesante sobre el tema, llevada adelante por dos investigadoras argentinas, que se preguntan sobre las distintas formas en que se encara el cuidado de los niños y niñas en Argentina, buscando establecer vínculos con las distintas estrategias de superación de la pobreza infantil<sup>123</sup>. Analizan los dos principales programas de transferencias condicionadas vigentes en Argentina en ese momento (Programa Familias por la Inclusión Social y el Plan Jefas y Jefas de Hogar desocupados) y observan que en ningún momento desde estos programas se propone la creación y sostenimiento de alguna instancia de cuidado alternativa de los hijos/as más pequeños con vistas a facilitar procesos de inserción laboral, formación, capacitación de sus progenitores. De hecho, son muy pocas las mujeres trabajadoras que efectivamente cuentan con beneficios de cuidado infantil.

El análisis realizado es perfectamente aplicable al nuevo programa de transferencia condicionada: la Asignación Universal por Hijo para Protección social, que tampoco da respuesta a esta problemática. Por eso se ha sugerido también la inclusión de esta cuestión en el punto de articulación con otros programas (apartado –iii–), en caso que no se incorpore una propuesta en este sentido en la propia medida en una revisión posterior.

Para ilustrar la gravedad del problema, reproducimos algunas conclusiones de las autoras con las que coincidimos:

*“En este contexto, no se puede seguir sosteniendo el supuesto éxito de los PTC – programas de transferencias condicionadas- sin evaluar las mayores cargas de trabajo reproductivo que enfrentan las mujeres titulares del beneficio, no sólo por el bajo o nulo nivel de autonomía económica que promueven, sino también porque es necesario evaluar su situación futura. Las mujeres pobres –principales destinatarias de estos PTC- reciben ingresos que son no remunerativos, con lo cual para aquellas mujeres que tienen trayectorias de 10-15 años atadas al asistencialismo nada garantiza su*

---

<sup>123</sup> Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla, “La provisión de cuidado...” op. cit.

*situación futura (...) No menos preocupante es la situación futura de las mujeres asistidas por los PTC, que han estado desvinculadas históricamente de los beneficios del empleo registrado y los componentes de la seguridad social. De no atenderse a estas cuestiones, estas mujeres no accederán a ningún tipo de protección en su vejez. De allí que es necesario recuperar el principio de seguridad social entendido como una amplia red protectora del individuo –y no del trabajador asalariado- que permita mantenerlo cubierto ante las contingencias sociales. Y de esto se trata: lo que hoy está en juego en América Latina es la sustentabilidad de los sistemas.*

*(...) Es decir, que el derecho al cuidado sea garantizado por acciones de cuño universal y de amplio alcance, superadoras de la asistencialización que se ha instalado por más de dos décadas, en donde los menores y sus padres son asistidos por la burocracia estatal en un continuum de programas, estrategias de supervivencia y organizaciones de la sociedad civil, sin ninguna interdependencia funcional y mucho menos bajo patrones de equidad”<sup>124</sup>.*

Las autoras también concluyen que en estos programas

*“la mujer aparece circunscripta a roles tradicionales y, en tanto “madre”, su función principal consiste en garantizar el bienestar y desarrollo de los hijos. En rigor, puede decirse que no hay un esfuerzo por promover o incentivar la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres en lo relativo al cuidado de los hijos/as y a las tareas domésticas, como tampoco lo hay en avanzar en una concepción del cuidado como responsabilidad social y no individual de cada familia. Por ello, el cuidado aparece como algo propio de la “maternidad” y del ser mujer (Zibecchi, 2008)”<sup>125</sup>.*

Este fenómeno se vincula a su vez con las condiciones del sector educativo en el nivel preinicial e inicial y la imposibilidad (por inexistencia de oferta o costo que no puede abordarse) de acceder a servicios de cuidado para los hijos en los primeros años de vida. Este asunto debiera ser atendido desde la dependencia pública correspondiente (Ministerios de Educación, Secretarías de Niñez y Familia, etc.) pero ni siquiera está presente en la agenda de políticas públicas<sup>126</sup>. Además, son escasos los datos sobre la existencia de guarderías y jardines maternos, el nivel de asistencia y cobertura, y los recursos estatales destinados a la infancia<sup>127</sup>.

Se destaca finalmente que es muy importante el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en este campo pero, lógicamente, no logran cubrir todas las situaciones de necesidad. Se necesita la presencia del Estado.

- **Seguimiento y control. Indicadores**

Otro punto importante que no ha sido contemplado es el relativo al seguimiento y control de la implementación de la medida. No se han previsto indicadores de seguimiento, ni métodos, ni plazos, y esto se impone para asegurar la transparencia de esta medida ante su trascendencia y la importante cantidad de recursos que moviliza.

Tampoco resulta claro el grado de articulación entre Estado nacional y Provincias para la implementación de la prestación. Claramente es el Estado nacional quien tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de este derecho a un ingreso en cada familia

---

<sup>124</sup> Pautassi, L y Zibecchi, op. cit. págs. 66 y ss.

<sup>125</sup> Idem. Pág. 65.

<sup>126</sup> El desinterés por la implementación de políticas públicas en materia de cuidado tiene serias consecuencias, sobre todo la poca atención que reciben los costos asumidos por las personas –en su mayoría mujeres– a cargo de la responsabilidad de cuidar, que no por difíciles de cuantificar, dejan de ser considerables.

<sup>127</sup> En general, las encuestas se limitan a relevar datos sobre la educación formal dejando de lado las diversas formas en que se resuelve esta problemática del cuidado infantil en los primeros años de vida.



(más allá de la forma en que éste se canalice), pero es necesario revisar con mayor detalle y establecer los alcances y límites tanto del Estado Nacional como de las provincias en la gestión fiscal, política y administrativa de una intervención de esta magnitud. También debe explorarse el papel de municipios en el nuevo escenario de la política social. Más aún, tratándose de un país federal donde las desigualdades entre provincias en materia educativa y de salud son notorias.

- Información de los Beneficiarios

En suma, consideramos vital para la sustentabilidad futura del programa implementar mecanismos de información que permitan determinar datos como la condición laboral de los titulares de la asignación a través del cruce de bases de datos con información de diversas fuentes, de consulta de registros y de constancias.

En tal sentido, nuestra propuesta se orienta a la creación de una base de datos o registro de beneficiarios que permita un adecuado seguimiento del beneficio a nivel nacional. Más aún, lo ideal sería crear un “Registro único de políticas sociales”, que integre a todos los beneficiarios de las mismas y permita el cruce de información. A su vez debería llegarse a acuerdos con las Provincias y Municipios para la adopción de sistemas de información compatibles y creación de registros provinciales y, de este modo, se podría tener un mapeo más completo y ajustado a la realidad, y sin tantas superposiciones difíciles de controlar.

El sistema debe ser dinámico para que pueda actualizarse permanentemente y permitirá focalizar mejor las acciones a los lugares, comunidades y familias que más necesitan la atención del Estado.

La utilización de registros de beneficiarios integrales y unificados y sistemas de seguimiento confiables, permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos pues se tendrá la certeza de que los reciben quienes más los necesitan, además de eliminar duplicidades en la cobertura, y hacer eficiente y transparente la asignación de los recursos disponibles.

- Manejo de fondos y Transparencia

Por otro lado, el programa debería prever acciones de auditoría que apunten a lograr mayor transparencia en el manejo de fondos. Se recomienda el urgente establecimiento de auditorías operativas y financieras tanto internas como externas. Una propuesta en este sentido podría ser, por ejemplo, la creación de una oficina de seguimiento del programa dentro del Congreso de la Nación.

- Indicadores de seguimiento

Finalmente, otro de los aspectos que omite el diseño es la previsión de un sistema de indicadores que permita realizar el seguimiento de la política y medir los avances en la gestión, los impactos, etc.

En este sentido, será necesaria la construcción de algunos indicadores. Se proponen los siguientes:

- Un indicador de familias beneficiadas (que se construirá tomando el número de familias pobres y el número de familias que han recibido la ayuda universal por hijo).
- Un indicador de mejora de la situación de pobreza (que se construirá analizando el promedio ingreso de una familia pobre y de la que recibe la ayuda).
- Un indicador de mejora de la escolarización (tomando el total de la población en edad escolar y el número de alumnos que ingresaron al sistema en cumplimiento de los requisitos establecidos).

- Un indicador de mejora de cumplimiento de las vacunaciones obligatorias (tomando el total de la población en edades de vacunación obligatoria y el número de personas que fueron vacunadas en cumplimiento de los requisitos establecidos).
- Dos indicadores de cobertura (población cubierta sobre población objetivo y población cubierta sobre población en situación de pobreza y de indigencia).
- Un indicador de satisfacción de las familias beneficiadas (que se medirá mediante encuestas que permitan plasmar el grado de mejora con respecto a su situación anterior que perciben los beneficiarios. Se investigará también en este punto si sugieren otras estrategias en reemplazo de la asignación por hijo que, con recursos equivalentes, les permita una mayor mejora en su calidad de vida).
- Finalmente, nos parece oportuno incluir un indicador que permita medir el peso del ingreso por AUH sobre los ingresos totales: Un indicador de Incidencia de la asignación familiar en los hogares beneficiados (que se construirá tomando el porcentaje del ingreso de la asignación familiar en el total de los ingresos del hogar)

Como los objetivos de la política no incluyen la mejora en otras áreas relacionadas con la pobreza (vivienda, servicios), ni la educación (rendimiento escolar, mejora de conocimiento y habilidades de cara al trabajo para alumnos secundarios, etc.), ni la salud (disminución de enfermedades o infecciones típicas de la pobreza, disminución de la desnutrición infantil, etc.) no señalaremos indicadores en este sentido.

- **Aspectos legales de la creación del programa.**

---

En capítulos anteriores se han detallado las razones por las que consideramos que no correspondía dictar esta medida mediante decreto de necesidad y urgencia, pues no se encuentran dadas las condiciones que establece la Constitución Nacional para habilitar al Poder Ejecutivo al uso de facultades extraordinarias de legislación.

Además de lo ya dicho, al tratarse de un programa creado para complementar el régimen de asignaciones familiares que son reguladas por ley N° 24.714, y por implicar modificación de una ley, debió ser el Congreso de la Nación el que por otra ley estableciera el nuevo régimen.

En consecuencia, no existe razón constitucional (imposibilidad de seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes) o política, que justifique el dictado del decreto, en lugar de una ley en sentido formal, fruto de un debate entre todas las fuerzas políticas. Máxime cuando existieron otras iniciativas que estaban de acuerdo respecto de la necesidad de implementar un programa similar (aunque no idéntico) al que estableció el Poder Ejecutivo.

La precariedad de la norma que sostiene esta medida exige su revisión completa y su transformación en una ley sancionada con el proceso correspondiente y creemos que esta necesidad de mejora justificaría la incorporación al debate de los puntos propuestos. Mientras se sancionara la ley definitiva, la AUH podría seguir vigente en las actuales condiciones, para no afectar el espíritu del programa ni perjudicar a los beneficiarios.

## **Conclusiones**

Como se ha visto a lo largo del presente trabajo la Argentina implementó una medida de gran trascendencia, con el objeto de mejorar la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza e indigencia y generar mecanismos básicos para romper el círculo vicioso de la pobreza y evitar su reproducción en las generaciones futuras. La medida se tomó en el contexto de un país con un alto porcentaje de desocupados o empleados en la economía informal, excluidos de los sistemas de la seguridad social, y para proteger esencialmente a los hijos menores o discapacitados de estos hogares.

De este modo, la AUH persigue una mayor equidad en las transferencias, incorporando al sistema de asignaciones familiares a las familias de menores ingresos que estaban excluidas por no tener empleo registrado. Hace foco en los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, pero se beneficia a todo el grupo familiar.

La medida reviste trascendencia por diversos motivos. En primer lugar los niños y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y perjudicados por la pobreza pues, además de ser ellos quienes configuran el mayor porcentaje de pobres en proporción, sufrir las privaciones de la pobreza en las primeras edades deja marcas indelebles que potencian el círculo vicioso: niños y jóvenes sin educación, desnutridos y pobres se convierten, casi inevitablemente, en adultos sin educación, desnutridos y pobres. Otros aspectos que señalan a la AUH como medida de trascendencia son su cobertura y su incidencia en el gasto público, además de tratarse de la “política estrella” del presente gobierno (que la embandera como sinónimo de justicia social).

Tomando como base esta medida de transferencia condicionada, hemos intentado demostrar la importancia e utilidad de integrar el enfoque de la evaluación de diseño (o evaluación de racionalidad y coherencia) al proceso de planificación desde el inicio. Hemos visto que el programa elegido se implementó de manera improvisada y sin planificación, a pesar de su importancia, y hemos analizado las distintas dimensiones en las que el aporte de la evaluación de diseño sería de gran utilidad para una mayor eficacia, eficiencia y transparencia del programa.

En tal sentido, hemos hecho hincapié en las dificultades que ha generado la ausencia de un diagnóstico apropiado y hemos propuesto un rediseño del programa, que tome como punto de partida un diagnóstico participativo que provea a la política de una adecuada comprensión del problema y sus causas, para poder implementar estrategias en consecuencia.

Tratándose de una medida como la que hemos descrito, que intenta ser una herramienta de superación de la pobreza a corto plazo –por el ingreso- y largo plazo –por la inversión en capital humano-, no puede abordar el problema desde una perspectiva única, centrada en el ingreso, pues la pobreza es un problema complejo, de múltiples causas y es necesario incorporar al proceso de decisión distintas miradas sobre el mismo. La evaluación de diseño propuesta permitiría una mejora sustantiva en este aspecto, y es una herramienta adecuada para incorporar el enfoque multidimensional de la pobreza a la definición del problema, determinación de objetivos y elección de alternativas y estrategias.

En tal sentido, de nuestro análisis surge con claridad que el Estado al momento de encarar una estrategia de superación de la pobreza debe complementar la política de ingresos con intervenciones simultáneas en las áreas de trabajo, educación, salud y el acceso a una vivienda digna y a un hábitat saludable (además de políticas tributarias y de servicios públicos, entre otras, que reviertan el patrón de concentración del ingreso y mejoren las condiciones de vida de todos los ciudadanos). Respuestas aisladas y asistenciales para determinados sectores

no aportarán una solución estructural al problema, en pos de la construcción de una sociedad sustentable e igualitaria.

Consideramos que, más allá de incidir en un mayor ingreso y de extender la cobertura de la seguridad social para los niños que resultan beneficiados con la AUH, la intención última de la política pública es mejorar la calidad de vida de la población objetivo y es por esto que resulta imprescindible profundizar en el análisis de cómo afecta la pobreza a estos grupos y cuáles son sus percepciones y expectativas.

Al mismo tiempo, aplicar a esta política el proceso de análisis de racionalidad y coherencia, nos ha permitido identificar diversos puntos susceptibles de mejora y debate, que sería oportuno considerar en una próxima revisión, y que seguramente hubieran sido tenidos en cuenta si el enfoque evaluativo estuviera integrado a los procesos de planificación y decisión. Desde esta perspectiva entendemos que hemos dado un paso importante para mostrar la utilidad de la evaluación, no solo como instrumento de comprensión del problema y de información para el aprendizaje y la mejora del programa (al servicio del decisor público), sino también como herramienta de transparencia de las intervenciones públicas y de adecuación de las mismas a la realidad.

Nuestra intención inicial con este trabajo era realizar un aporte en pos de la instalación de una cultura de la evaluación en Argentina, para lo cual considerábamos indispensable poner de manifiesto las ventajas de evaluar una política pública con este enfoque, su sentido práctico, y la utilidad que puede aportar a los agentes políticos, económicos y sociales en búsqueda de una mayor racionalidad en la toma de decisiones. Pretendíamos también superar el preconceito de que la evaluación se asocia necesariamente a control.

Como a lo largo de todo el trabajo hemos ido incluyendo nuestro punto de vista y recomendaciones sobre los distintos temas abordados, creemos suficiente como cierre destacar la utilidad de la evaluación de diseño como instrumento paralelo a la planificación, que permite una mirada constructiva y crítica del abordaje del problema y la definición de estrategias, contribuyendo de manera significativa a una mejor calidad de las políticas públicas, tanto desde el punto de vista material (por sus contenidos clave, tales como participación, realidad, identificación y definición adecuada de problemas y causas, y de población objetivo, elaboración de estrategias alternativas, coherencia interna, posibles sinergias o incompatibilidades con otros programas) como del formal (pues encarar la evaluación obliga a realizar un procedimiento organizado, estructurado según una determinada lógica, siguiendo el orden de una serie de fases).

Dejamos como cierre una reflexión sobre el perfil más dramático de la pobreza y algunas cuestiones que se sugieren como políticas de Estado para superar el problema estructural y a largo plazo. Sería deseable no sólo que surgiera la voluntad política de encarar este tipo de medidas, sino que además se incorporara a los procesos para implementarlas el enfoque de evaluación que propiciamos, para obtener como resultado medidas más realistas y plurales, más completas y rigurosas, más acordes con los problemas que se pretenden combatir, más sólidas en sus fundamentos y, en definitiva, más eficientes y eficaces.

#### ***Reflexión final. Pobreza y desnutrición infantil***

*Los estragos que provoca la desnutrición que se padece en la primera infancia son los más desgraciados para una sociedad, ya que en esta etapa el mayor impacto lo sufre el cerebro (...) En la desnutrición, no sólo se detiene el crecimiento cerebral, sino que además se produce una atrofia del cerebro. La suerte del sistema nervioso central está determinada en los primeros*

*12/18 meses de vida. Si durante este tiempo, el niño no recibe una proporcionada ingesta de nutrientes y experiencias sensoriales consistentes, se transformará en un débil mental. (...)*

*La nutrición adecuada primero y la educación después, debería ser una definitiva política de estado. El valor agregado de cualquier individuo, en este mundo competitivo y globalizado, es sin duda la educación, pero antes será necesario entender que es fundamental preservar los cerebros.*

*Ahora, si tengo cerebros intactos y luego los educo; si simultáneamente ponemos cloacas, agua corriente, agua caliente, y luz eléctrica en cada casa argentina, tendré una potencia en 30 años. Pero para eso hay que dejar de pensar en las próximas elecciones y empezar a pensar en las próximas generaciones. Eso haría que se desarrolle nuestro querido país. ¿Y si queremos que se desarrolle América Latina? Tenemos que dar tres pasos: un paso educativo, el segundo paso económico y el tercer paso de integración política. Pero el primer paso no lo podremos dar nunca si no tenemos cerebros en condiciones de ser educados!!!*

*Debemos terminar con la estúpida guerra del hombre contra el hombre, e iniciar la única guerra que vale la pena, la única en la que todos ganamos, la guerra del hombre contra el hambre.*

*Dr. Abel Albino<sup>128</sup>*

---

<sup>128</sup> En "Reflexiones sobre un futuro posible. Argentina 2012", Editorial Dunken, Buenos Aires, 2011. El Dr. Albino, médico y Doctor en Medicina, es fundador y Presidente de Fundación CONIN (Cooperadora para la Nutrición infantil), iniciador de una metodología para erradicar la desnutrición en Argentina y máximo referente del tema en nuestro país.

## Bibliografía

- Aguerro, Inés, *"Escuela, fracaso y pobreza: ¿cómo salir del círculo vicioso?"*, OEA, Buenos Aires, 1993
- Alkire, Sabina y Foster, James, *"Recuento y medición multidimensional de la pobreza"*, Universidad de Oxford, OPHI working papers series, Documento de trabajo OPHI No. 7. Diciembre de 2007 (Revisado en mayo de 2008).
- Baker, J.L. *"Evaluación del Impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales"*. Ed Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. 2000
- Barómetro de la deuda social de la infancia, Observatorio de la Deuda Social Argentina, *"La deuda social con la niñez y adolescencia. Magnitud, evolución y perfiles"*, Pontificia Universidad Católica Argentina, UCA, Buenos Aires, 2010.
- Bernal, Fernando Moreno, *"La evaluación participativa de políticas públicas en la salida a la crisis sistémica y civilizatoria"*, material provisto en el III Master Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, UNIA, 2010.
- Bertomeu, María Julia, *"Ingreso ciudadano como derecho básico e incondicional: ¿Por qué la idea no ha logrado una aceptación mayor en Argentina"*, ponencia en el Primer Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires, 2008, pág. 3, en: <http://www.ingresociudadano.org/2-Maria%20Julia%20Bertomeu.pdf>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *"Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?"*, Colección investigación y análisis I. Buenos Aires, 2004.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *"Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial"*, Colección investigación y análisis IV, Buenos Aires, 2007.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2010. Informe completo. Disponible en <http://www.eclac.org>
- CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2009.
- CEPAL. Cruces, G., Epele N; Guardia, *"Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina"*. Serie Políticas Sociales N° 142, Santiago de Chile, 2008
- CEPAL - UNICEF, *"La pobreza infantil: un desafío prioritario"*, en Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio N° 10, mayo de 2010.
- Cepal, Revista Digital *"Notas de la CEPAL"*, N° 63, febrero de 2010. Disponible en [http://www.eclac.org/prensa/noticias/notas/todas\\_notas.asp](http://www.eclac.org/prensa/noticias/notas/todas_notas.asp)
- Centro de Estudios por la Igualdad – Cepi, *"Análisis de proyectos legislativos sobre ingreso ciudadano para niños, niñas y adolescentes"*, Baldiviezo J., Carrasco M., Haiuk G., Otegui Álvarez, Juan Manuel, Semadeni P.J., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Agosto de 2009. Disponible en <http://www.cepi-argentina.com.ar>
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, CIFRA, *"La asignación universal por hijo a un año de su implementación"*. Documento de Trabajo N° 7, Equipo de investigación: Arceo, Nicolás, González, Mariana y Mendizábal, Nuria, coordinado por Basualdo, Eduardo, noviembre de 2010.
- CLAD, *"Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina, Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para la evaluación de proyectos y programas gubernamentales"*, CLAD-Banco Mundial, 2009.
- Cogliandro, Gisell, *"El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas"*. Fundación Siena,

- Apuntes 12. Marzo 2010. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena. [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)
- Cogliandro, Gisell y Melamud Ariel, “*El Gasto Público Social en el Presupuesto de Prórroga 2011: programas sociales y criterios de distribución a las provincias*”, Fundación Siena, Documentos de Trabajo N° 3, marzo de 2011.
  - Corte Suprema de Justicia de la Nación, C.S.J.N. - “*Risolía de Ocampo c/Rojas*”; LL. 2000:593. 20/8/2000
  - Corte Suprema de Justicia de la Nación, C.S.J.N. - “*Verrocchi, Ezio c/Poder Ejecutivo Nacional*”, 19/8/1999, Fallos: 322: 1733,
  - Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Unicef. 2002. “*Over Half of Latin America’s Children and Adolescents are Poor*”, sitio Web ECLAC, Comunicado de prensa, 15 de noviembre.
  - Egües, Alberto J., “*Los decretos de necesidad y urgencia - Del “parlamentarismo” al “hiperpresidencialismo”* en [http://www.estudioegues.com.ar/articulos/Decretos\\_necesidad\\_urgencia.pdf](http://www.estudioegues.com.ar/articulos/Decretos_necesidad_urgencia.pdf)
  - Generalitat de Catalunya, Departament d’Interior, Direcció General de Participació Ciutadana, “*Guía para incorporar a la ciudadanía a las políticas de la Generalitat*”, febrero de 2008. [www.gencat.cat/direp](http://www.gencat.cat/direp)
  - Gobierno de Mexico, Plan Nacional de Desarrollo 2007/2012, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html>
  - Golbert, L. “*Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*”, en Arriagada, I. Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros, CEPAL, Naciones Unidas, 2008.
  - González, Rodrigo, “*Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina*”. IDEAL – Instituto para el desarrollo económico de América Latina. Disponible en <http://www.equidadparalainfancia.org/programas-de-transferencias-condicionadas-la-asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social-en-argentina-388/index.html>
  - CEPAL – CELADE , “*Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento*”, Santiago de Chile, julio de 2007 <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/29925/lcl2778-P.pdf>
  - INDEC, “*Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina*”, Documento preparado por la Dirección Nacional de Encuestas de Hogares del INDEC. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)
  - INDEC, *Mapa de Necesidades Básicas insatisfechas. Revista: Aquí se cuenta*, Censo 2001. INDEC, N° 7, setiembre de 2003. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)
  - Kamerman, Sheila B, “*Una seguridad social para todos. El bienestar de los niños, las asignaciones familiares y los servicios sociales*”, Asociación Internacional de la Seguridad Social - Reunión Regional para las Américas. Servicios sociales y asignaciones familiares. San José, Costa Rica, 27-29 de enero de 2003. ISSA/AF/SANJOSE/03
  - Kliksberg, Bernardo, Revista **Foreign Policy**, América Latina, Sección Dependiente Pobreza, Febrero, marzo 2010 <http://www.fp-es.org/depende-pobreza>
  - Ministerio de Asuntos Exteriores, España, “*Metodología de evaluación de la Cooperación Española*”, Editado por Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A., 2001.
  - La Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Comisión Europea: Bases Metodológicas de Evaluación Vol I” Francia (2006) ed. Comisión Europea. Disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1_es.pdf)

- Monza A. y Giacometti, C., "Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar", Documento de Trabajo N°1, OIT-MTESS, Buenos Aires, 2003
- Minujin, Alberto, "¿Por qué se diferencia la pobreza infantil de la pobreza que afecta a los adultos?", en CEPAL-UNICEF, Boletín Desafíos, Número 10, mayo de 2010.
- Nirenberg, Olga., Brawerman, Josette. y Ruiz, Violeta. "Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales". Buenos Aires, Ed. Paidós, 2000 (Colección Tramas Sociales, v.8).
- Ortegón, Edgar, Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana, "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de proyectos y programación de inversiones. Chile, Julio de 2005
- Observatorio de la Deuda Social en Argentina (ODSC), UCA-Fundación ARCOR, "Exclusión y déficit educativo en las dos puntas del trayecto escolar", Boletín N° 1, Año 2009.
- ODSC, UCA-Fundación Telefónica, "El trabajo infantil-adolescente y la reproducción de las desigualdades sociales", Boletín N° 2, Año 2010.
- ODSC, UCA-Fundación Minetti, "La (in)equidad en los procesos de crianza y socialización", Boletín N° 3, Año 2010.
- Osuna Llana y Márquez Guerrero, "Guía para la Evaluación de Políticas Públicas". Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla.
- Osuna Llana, José Luis, Vélez Méndez, Carmen y Cirera León, Ana, "Programación y Evaluación Pública: un triángulo complejo", Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Ekonomiaz N° 60, Volume I, 2005
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla, "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". Documento preparado para la Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía". Santiago de Chile, agosto 2009. Pág. 65. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38537/sps159-dds-provision-cuidado.pdf>
- Pautassi, Laura, "Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó el cuidado? La experiencia Argentina". Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/0/37350/Ponencia-LauraPautassi.pdf>
- PNUD, Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, "Pobreza Multidimensional. Una nueva metodología", Boletín N° 72, Abril de 2011. Disponible en [www.revistadesarrollohumano.org](http://www.revistadesarrollohumano.org)
- Proyecto de Ley "Asignación Universal por Hijo", Expediente N° 3644-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 86, 04/08/2009.
- Proyecto de Ley "Creación del Programa de Asignación Universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para niños, niñas y adolescentes", Expediente N° 1230-S-2009. Publicado en Diario de Asuntos Entrados N° 58, 07/05/2009.
- Proyecto de Ley "Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez", Expediente N° 2467-D-2008. Publicado en Trámite Parlamentario N° 49, 21/05/2008.
- Repetto, Fabián, Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa: "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 67, CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento), Buenos Aires, septiembre de 2009.



- Roca, Emilia, “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”, Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 1, Número 1, Abril de 2011. (Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales – UBA)
- Roca Emilia, Langieri, María y otros, “Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en empleos registrados”, ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, 2005.
- Zibecchi, Carla, “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008. Disponible en [http://www.uasb.edu.ec/padh\\_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd\\_centro=5&ug=ig&cd=1590](http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1590)
- Material vario del III Master Latinoamericano de Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Nuestra Señora de la Rábida, Año 2010. (Presentaciones de los profesores, bibliografía recomendada, documentos de trabajo, etc.)

#### Sitios web:

- ANSES: [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)
- Ministerio de Salud de la Nación: <http://www.msal.gov.ar/html/site/asig.asp>
- Plan Nacer: [www.nacer.gov.ar](http://www.nacer.gov.ar)
- Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: <http://www.trabajo.gov.ar>
- Ministerio de Economía: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar) e Infoleg: [www.infoleg.mecon.gov.ar](http://www.infoleg.mecon.gov.ar)
- Observatorio de la Deuda Social – Universidad Católica Argentina: <http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/universidad/investigacion/programa-observatorio-de-la-deuda-social-argentina/>
- Diario La Nación: [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)
- Diario Ámbito Financiero: [www.ambito.com](http://www.ambito.com)

# **ANEXOS**

*Anexo Normativo*

*Anexo Metodológico – INDEC*

## **Anexo Normativo: Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

- 1.- Decreto PEN N° 1602/09: Creación del Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Octubre de 2009.
- 2.- Resolución ANSES 393/09: Reglamentación de la Asignación Universal por Hijo.
- 3.- Resolución ANSES 132/10: Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Texto actualizado.
- 4.- Decreto PEN N° 446/11: Asignación por embarazo para protección social.
- 5.- Texto Actualizado de la Ley 24.714 – Régimen de Asignaciones Familiares.

**Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.**

Bs. As., 29/10/2009

VISTO las Leyes Nros. 24.714 y 26.061 y el Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007, y

CONSIDERANDO:

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

Que a través de la Ley N° 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

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

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

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

Que la Ley N° 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

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

Que cabe agregar que el artículo 26 de la Ley N° 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

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

Que, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24.714 creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

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

Que, como el resto de los beneficios de la Ley N° 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241.

Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye.

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

Que la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la COMISION BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL creada por el artículo 11 de la Ley N° 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

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

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

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

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

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

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

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del H. CONGRESO DE LA NACION respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

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

Que el artículo 20 de la Ley N° 26.122 prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCION NACIONAL.

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

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

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL y de los artículos 2º, 19 y 20 de la Ley Nº 26.122.

Por ello,

LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

**Artículo 1º** — Incorpórase como inciso c) del artículo 1º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto:

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

**Art. 2º** — Incorpórase al artículo 3º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo:

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

**Art. 3º** — Incorpórase como inciso c) del artículo 5º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

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

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley Nº 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto Nº 897/07 y modificatorios."

**Art. 4º** — Incorpórase como inciso i) del Artículo 6º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

" i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social."

**Art. 5º** — Incorpórase como artículo 14 bis de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 bis.- La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley Nº 24.714, modificatorias y complementarias.

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

**Art. 6º** — Incorporáse como artículo 14 ter de la Ley Nº 24.714 y modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 ter.- Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.

b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.

d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley Nº 22.431, certificada por autoridad competente.

e) Hasta los CUATRO (4) años de edad —inclusive—, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

**Art. 7º** — Incorporáse como inciso k) del artículo 18 de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios:

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

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

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

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

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

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

**Art. 9º** — La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

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

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

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

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

## 2.- Resolución 393/2009 - Administración Nacional de la Seguridad Social

**Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación.** Bs. As., 18/11/2009

VISTO las Leyes N° 24.714 y N° 26.061 y los Decretos N° 1245 de fecha 1° de noviembre de 1996, N° 368 de fecha 31 de marzo de 2004, N° 897 del 12 de julio de 2007 y N° 1602 del 29 de octubre de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley N° 24.714, en su artículo 1°, instituyó un Régimen de Asignaciones Familiares con alcance nacional y obligatorio, otorgando distintas prestaciones destinadas a la protección del grupo familiar.

Que los beneficios dispuestos por la citada ley, alcanzaban exclusivamente a los trabajadores en relación de dependencia que no fueran expresamente excluidos cualquiera fuera la modalidad de contratación laboral, así como a los beneficiarios de la Ley de Riesgos del Trabajo, de la Prestación por Desempleo, del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentra prevista, entre otras, la Asignación por Hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, cuyo importe se incrementa cuando el hijo, sin límite de edad, fuere discapacitado.

Que conforme se desprende de lo expuesto, el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no comprendía a quienes se encontraran desocupados —con la excepción mencionada de los beneficiarios de la Prestación por Desempleo estatuida por la Ley N° 24.013— ni a aquellos empleados cuya relación laboral no se encuentra registrada.

Que en cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Ley N° 26.061, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 1602/09, por el que crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social destinada a cubrir las contingencias no previstas en el texto original de la Ley N° 24.714 que se mencionan en el Considerando que precede.

Que, asimismo corresponde destacar que, el personal del servicio doméstico requiere la protección de su grupo familiar por parte del Estado Nacional.

Que razones operativas aconsejan que la liquidación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se realice considerando toda la información registrada que obra en las bases de datos de esta Administración Nacional.

Que en un mismo sentido y con el fin de brindarle a los beneficiarios la información relativa a sus relaciones familiares, datos personales y de la prestación en sí misma, esta Administración permitirá el acceso de los beneficiarios de la asignación a las consultas que resulten necesarias, por medio de su Clave Unica de Identificación Laboral y a través de la página de Internet de ANSES.

Que a los fines de facilitar la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, la ANSES y el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL suscribieron el Convenio N° 063, con fecha 13 de noviembre de 2009, con la finalidad de establecer un esquema de trabajo coordinado.



Que asimismo, resulta necesario definir las condiciones de aplicabilidad del Artículo 3° inciso c) apartado 2 del Decreto N° 1602/09 relativo al financiamiento del Régimen.

Que a efectos de poner en ejecución el referido Decreto, resulta indispensable dictar las normas complementarias y reglamentarias respectivas, de acuerdo con las facultades que dicha norma reconoce a esta Administración Nacional.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente de esta Administración Nacional, sin objeciones que realizar al respecto.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el Decreto N° 1602/09 y

Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESUELVE:

**Artículo 1°** — Entiéndese por grupo familiar a los fines del artículo 1° del Decreto N° 1602/09, al niño, adolescente y/o persona discapacitada que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen al mismo a su cargo, dentro del marco establecido en el artículo 14 bis de la Ley N° 24.714, incorporado por el artículo 5° del Decreto N° 1602/09.

**Art. 2°** — La Asignación Universal por Hijo para Protección Social será percibida por quien resulte titular, cuando las personas a cargo del grupo familiar sean monotributistas sociales, se encuentren desocupados o desempeñándose en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y siempre que no se encuentren alcanzados por alguna de las incompatibilidades mencionadas en el artículo 9° del Decreto N° 1602/09.

**Art. 3°** — La existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cualquiera fuese el motivo, no impedirá el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo.

**Art. 4°** — Los trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, previsto en el artículo 21 de la Ley N° 25.239, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil, se encuentran incluidos en las previsiones del Decreto N° 1602/09.

**Art. 5°** — Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud.

**Art. 6°** — La liquidación y pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se realizará con la información que se encuentra registrada en las bases de datos de ANSES y con la información que a partir de la vigencia de la presente se recepte por los diversos mecanismos que se determinen a través de la formalización de convenios con Provincias, Municipios y Organismos Públicos. Asimismo, se considerarán los informes sociales que los profesionales del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL generen, a los efectos y en las condiciones que oportunamente acuerden ANSES y dicho Ministerio.

**Art. 7°** — La Asignación Universal por Hijo para Protección Social se abonará desde la fecha en que se cuente con la información necesaria en las Bases de Datos de esta ANSES, que dé cuenta de la acreditación del cumplimiento de los requisitos previstos para esta prestación.

**Art. 8°** — A los efectos del artículo 9° del Decreto N° 1602/09 y hasta tanto ANSES celebre convenios de colaboración mutua con las Provincias, el solicitante de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, deberá presentar ante las UDAI u Oficinas de ANSES, certificación firmada por funcionario

público provincial competente de la que surja si él, o los integrantes de su grupo familiar, resultan beneficiarios o no de planes sociales, de empleo y/o capacitación de carácter provincial. Como Anexo I de la presente resolución obra modelo de certificación de autoridad provincial.

**Art. 9º** — Cuando el grupo familiar se encuentre integrado por más de cinco (5) niños, adolescentes o discapacitados, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social será abonada considerando en primer término a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope de cargas familiares permitidas por el artículo 14 bis de la Ley N° 24.714, incorporado por el artículo 5º del Decreto N° 1602/09. Asimismo, la totalidad de los niños, adolescentes y/o discapacitados que conforman el grupo familiar deberán cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad exigidos por la presente reglamentación independientemente que los mismos generen derecho a la prestación.

**Art. 10.** — Cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación.

**Art. 11.** — En caso de separaciones de hecho, separaciones legales y divorcios vinculares el beneficio establecido en el Decreto N° 1602/09 será percibido por el padre que ejerza la tenencia del niño, adolescente o de la persona discapacitada, la que podrá acreditarse con sentencia o acuerdo judicial, o en su defecto, con Información Sumaria Judicial o con informe de profesional competente del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y declaración jurada del peticionante de la Asignación Universal, en los términos que se acuerden con el precitado Ministerio.

**Art. 12.** — Los padres de los niños, adolescentes o personas discapacitadas no tendrán derecho al cobro de la Asignación Universal para la Protección Social en la medida que se acrediten las condiciones de los artículos 13 y 14 de la presente resolución.

**Art. 13.** — Las Tutelas, Curatelas o Guardas que confieren derecho a percibir la prestación establecida en el inciso i) del artículo 6º de la Ley N° 24.714, son aquellas otorgadas por medio de sentencias dictadas por juez competente. En el caso de guardas, se considerarán válidas a los efectos del presente beneficio aquéllas otorgadas con carácter asistencial, o al solo efecto de percibir asignaciones familiares.

**Art. 14.** — Para permitir el cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, el pariente hasta tercer grado por consanguinidad debe presentar obligatoriamente Información Sumaria Judicial, o en su defecto, informe de profesional competente del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, que acredite a la vez las siguientes condiciones: parentesco, convivencia con el niño, adolescente o persona discapacitada, que se encuentre a su cargo; y que no exista guardador, tutor o curador designado judicialmente.

**Art. 15.** — En el supuesto que alguno de los padres de los niños, adolescentes o discapacitados manifieste desconocer el paradero del otro padre, se requerirá la firma de una Declaración Jurada que se realizará en las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES o en las oficinas del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL habilitadas al efecto, de conformidad con las pautas que establezca la normativa correspondiente.

**Art. 16.** — Para el pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en el caso de hijo con discapacidad, será necesaria la Autorización previa de la Administración Nacional de la Seguridad Social que procederá a la verificación médica pertinente.

Cuando el hijo discapacitado contare con un Certificado de Discapacidad vigente extendido de conformidad con la Ley N° 22.431 y modificatorias, o sus similares provinciales o con una declaración judicial de insania mediante sentencia firme, o bien con informe de profesional médico producido en el marco de acciones de relevamiento de potenciales destinatarios realizadas por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, no será necesario que ANSES realice la verificación médica correspondiente, independientemente que el beneficiario gestione la Autorización por Discapacidad requerida.

**Art. 17.** — La Asignación Universal por Hijo para Protección Social podrá percibirse en forma provisoria a través de apoderado, cuando:

a) El titular de la asignación se encuentre imposibilitado para movilizarse, circunstancia que deberá estar acreditada con certificado médico del que surja la causa del impedimento y la fecha estimada de finalización del mismo.

b) El titular de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se encuentre privado de su libertad, en cuyo caso deberá presentarse certificado oficial extendido por el Responsable de la Unidad Penitenciaria donde se encuentre detenido.

**Art. 18.** — Las personas que cumplan con los requisitos establecidos para el cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social podrán consultar en la página Web de ANSES, por su número de Clave Unica de Identificación Laboral (CUIL) o Documento Nacional de Identidad (DNI), los datos que se encuentran registrados en las bases de esta Administración Nacional relativos a:

a) Sus datos personales y relaciones familiares;

b) Lugar de cobro de su Asignación Universal.

**Art. 19.** — La conformación del comprobante de pago con la firma del titular de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, como así también el retiro de los fondos depositados en cuenta bancaria, tendrán los alcances de declaración jurada acerca del cumplimiento de todos los requisitos exigidos para el pago del beneficio previsto en el artículo 6° inciso f) del Decreto N° 1602/09.

Esta Administración Nacional efectuará controles o inspecciones tendientes a verificar el cumplimiento de las condiciones de pago previstas en la normativa vigente. Si se comprobare el incumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el artículo 6° del Decreto N° 1602/09, el titular perderá el derecho al beneficio y estará sujeto a las penalidades que le correspondan por falseamiento de declaración jurada, sin perjuicio de las sumas que pudieran serle reclamadas por cobro indebido.

**Art. 20.** — La Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración y la Gerencia Control Prestacional dependiente de la Subdirección de Prestaciones coordinarán los cruces de información que resulten pertinentes a través de la colaboración que pueda brindar la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS. Asimismo coordinarán el relevamiento y evaluación de la información remitida por los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales que colaboren en el marco de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

**Art. 21.** — Para el caso de la liquidación de los devengados correspondientes a los meses noviembre y diciembre de 2009, deberá preverse que se efectúen los descuentos que fueren pertinentes para evitar la doble percepción del "Programa Familias" perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la prestación que se reglamenta en la presente Resolución. A tales efectos deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar el pago sólo de las diferencias que correspondan en base a la información remitida por ambos Organismos.

**Art. 22.** — La Gerencia Finanzas dependiente de la Subdirección de Administración deberá elaborar el calendario de pago correspondiente a la liquidación y puesta al pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, estableciendo como fecha de inicio de pago de esta prestación el primer día hábil de cada mes. Para el caso de la liquidación del mes de noviembre, el pago deberá comenzar el día 1° de diciembre de 2009.

**Art. 23.** — Para el pago de esta Asignación Universal, se utilizará la red de agentes pagadores de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

**Art. 24.** — Para la percepción del VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que fuera reservado mensualmente, en virtud de las previsiones del inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24.714, el titular del beneficio deberá acreditar para los niños menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación. Para aquellos niños de CINCO (5) años o más deberá presentar además, la certificación que acredite el cumplimiento del ciclo escolar respectivo en establecimientos públicos.

Oportunamente, y a los fines indicados, ANSES remitirá a cada titular del beneficio una libreta que contendrá datos relativos a sanidad, vacunación, educación y condición laboral, la que deberá ser presentada ante esta Administración Nacional en las condiciones y plazos que fije a tal efecto la Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración.

**Art. 25.** — Las personas que accedan a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, en virtud de ser beneficiarios del "Programa Familias" otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social, y los beneficiarios del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, cobrarán la citada Asignación Familiar a través del mismo medio de pago por el que percibían los referidos planes.

**Art. 26.** — Invítase al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y al Ministerio del Interior y a otros organismos con competencia en la materia, a conformar un Comité de Asesoramiento como unidad "ad hoc" dependiente de la Gerencia Secretaría General de la ANSES. Dicho Comité tendrá funciones de asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y entenderá en el análisis de la casuística que requiera evaluación interdisciplinaria, pudiendo asimismo formular recomendaciones al respecto al Director Ejecutivo.

**Art. 27.** — Entiéndese como rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto N° 897/07 y sus modificatorios, en los términos del Artículo 5° inciso c) de la Ley 24.714, incorporado por el Artículo 3° del Decreto 1602/09, los intereses y dividendos efectivamente realizados y percibidos de la totalidad de las inversiones del FGS, sin que se puedan considerar las diferencias de precios producto del cambio en las cotizaciones o ajustes de capital. La determinación de los intereses y dividendos en efectivo realizados y percibidos se establecerá en el mes calendario siguiente al de su efectiva percepción.

**Art. 28.** — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. —  
Diego L. Bossio.

### **3.- Resolución 132/2010 - Administración Nacional de la Seguridad Social**

**Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y plazos. Texto actualizado.**

Bs. As., 25/2/2010

VISTO las Leyes N° 24.714 y N° 26.061 y los Decretos N° 1245 de fecha 1° de noviembre de 1996, 1602 del 29 de octubre de 2009 y la Resolución D.E. N N° 393 de fecha 18 de noviembre de 2009; y

CONSIDERANDO:

Que en cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Ley 26.601, por medio del Decreto N° 1602/09 se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que incluyó en el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 a los niños, niñas y adolescentes que no tengan otra asignación familiar prevista en el mencionado régimen y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Que la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, constituye una transferencia de ingresos condicionada al cumplimiento anual de controles sanitarios, planes de vacunación obligatorios y asistencia a establecimientos educativos públicos para la percepción del importe del veinte por ciento (20%) del importe total.

Que las condicionalidades tienen como objetivo generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismo para la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Que a los fines de la acreditación y control del cumplimiento de las exigencias aludidas resulta conveniente se encuentren concentradas en un único instrumento que permita a la vez, un seguimiento eficaz de la historia de cada niño en relación a su salud y escolaridad, y contar con una fuente de información esencial y uniforme para el diseño e implementación de las políticas públicas.

Que la experiencia de otros países indica que la eficacia de las condicionalidades depende de una fuerte articulación con las políticas de educación y salud.

Que, asimismo, deben establecerse las formas y plazos para el cumplimiento de las condicionalidades citadas.

Que en relación a los requisitos para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social establecidos en el artículo 14 ter inciso e) de la Ley N° 24.714, el MINISTERIO DE SALUD y el MINISTERIO DE EDUCACION han tomado la intervención de su competencia.

Que a los efectos de mantener un control adecuado acerca de las circunstancias que habilitan la percepción de la Asignación Universal por Hijo, resulta conveniente incluir en el mismo instrumento la declaración jurada prevista en el Decreto N° 1602/09.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente mediante el Dictamen N° 44.167, sin objeciones que realizar al respecto.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el Decreto N° 1602/09.

Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESUELVE:

**Artículo 1°** — La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) entregará al adulto responsable titular de la Asignación por Hijo para Protección Social, por cada menor de DIECIOCHO (18) años a su cargo, la "LIBRETA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACION" por la que se acreditará el cumplimiento de los requisitos exigidos en los incisos e) y f) del artículo 14 ter de la Ley N° 24.714.

**Art. 2°** — La acreditación en la libreta del requisito correspondiente al ciclo escolar estará a cargo de las autoridades del establecimiento educativo al que concurra el niño, niña o adolescente.

**Art. 3°** — La acreditación en la libreta de los requisitos relativos a los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio estará a cargo de los profesionales de la salud matriculados que se desempeñen en establecimientos de salud privados o públicos de carácter nacional, provincial o municipal.

**Art. 4°** — La Libreta deberá ser presentada en las dependencias de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), desde el primer día hábil de enero y hasta el último día hábil de diciembre de cada año, conforme los procedimientos, cronogramas y plazos que fijen la Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración y la Gerencia Prestaciones Descentralizadas dependiente de la Subdirección de Prestaciones. La Gerencia Diseño de Normas y Procesos deberá establecer los procedimientos y plazos para la suspensión del beneficio por falta de presentación de la libreta. (*Artículo sustituido por art. 1° de la [Resolución N° 113/2011](#) de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011*)

**Art. 5º** — El VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social reservado entre los meses de enero y diciembre de cada año, de conformidad con lo prescrito por el artículo 18 inciso k) de la Ley Nº 24.714, será puesto al pago por ANSES a partir de la primera liquidación que se efectúe con posterioridad a la presentación de la Libreta, previa verificación del cumplimiento de los requisitos y plazos exigidos.

El pago del VEINTE POR CIENTO (20%) que se efectivizará en el año 2010, comprenderá los importes reservados en los meses de noviembre y diciembre de 2009 y enero y febrero de 2010.

**Art. 6º** — El VEINTE POR CIENTO (20%) reservado de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social será abonado al titular que al momento de efectuar la primera liquidación posterior a la presentación de la Libreta tenga a su cargo a los niños, niñas y adolescentes que generaron la reserva citada.

**Art. 7º** — Para acreditar la asistencia escolar exigida por el artículo 14 ter inciso e) de la Ley Nº 24.714, la autoridad del establecimiento educativo deberá certificar la condición de alumno regular al finalizar el ciclo lectivo anterior al de la fecha de presentación de la Libreta.

Con carácter de excepción y sólo por el año 2010, la acreditación de este requisito podrá ser cumplida con la certificación de la condición de alumno regular para el ciclo lectivo iniciado en el mencionado año.

**Art. 8º** — La acreditación referida al control sanitario se deberá certificar en la Libreta a partir de los SEIS (6) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años. En relación a los niños y niñas menores de SEIS (6) años la certificación del control sanitario consistirá en la inscripción de los mismos en el "Plan Nacer". La información será remitida periódicamente por el Ministerio de Salud en los términos que se acuerden oportunamente. La falta de registración del niño o niña en el mencionado padrón sólo podrá ser salvada con la presentación, por parte del adulto responsable, del comprobante o credencial que acredite la inscripción de los niños/as en el referido plan.

**Art. 9º** — La acreditación del plan de vacunación obligatorio se asentará en la Libreta a partir del nacimiento del niño o niña y hasta los DIECIOCHO (18) años, debiendo el profesional de la salud indicar si el mismo fue cumplido en su totalidad o se encuentra en curso de cumplimiento.

Con carácter de excepción y sólo por el año 2010, la acreditación de este requisito será exigible únicamente para los menores de SIETE (7) años.

**Art. 10.** — Los menores de DIECIOCHO (18) años que cuenten con autorización expresa de ANSES para el cobro de la Asignación por Discapacidad y acrediten la imposibilidad de asistir a establecimientos educativos mediante Certificación Médica emitida por médicos matriculados de establecimientos de salud privados o públicos de carácter nacional, provincial o municipal deberán cumplir únicamente con los controles sanitarios y plan de vacunación obligatorio.

**Art. 11.** — La falta de acreditación del cumplimiento en tiempo y en forma, de los controles sanitarios o del plan de vacunación obligatorio o de educación, generará la suspensión del pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. (*Artículo sustituido por art. 2º de la [Resolución Nº 113/2011 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011](#)*)

**Art. 12.** — El cumplimiento del requisito establecido en el inciso f) del artículo 14 ter de la Ley Nº 24.714, deberá formalizarse conjuntamente con la Libreta reflejando la condición laboral del adulto responsable correspondiente a la fecha de su presentación. Si de la declaración jurada surge la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder al cobro de la prestación y/o se registrara alguna de las incompatibilidades establecidas en el Decreto Nº 1602/09, se generará la suspensión del pago del OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a partir de la primera liquidación que se efectúe con posterioridad a dicha presentación, pero no impedirá el pago del VEINTE POR CIENTO (20%) acumulado del año anterior, siempre y cuando haya cumplido con los restantes requisitos establecidos en el inciso e) del artículo 14 ter de la Ley Nº 24.714. (*Artículo sustituido por art. 3º de la [Resolución Nº 113/2011 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011](#)*)

**Art. 13.** — La falta de presentación de la Declaración Jurada establecida en el inciso f) del artículo 14 ter de la Ley N° 24.714 tendrá idénticos efectos que los previstos en el artículo 11 de la presente.

**Art. 14.** — La Asignación Universal por hijo para protección social percibida indebidamente, dará lugar a las acciones de recupero administrativas y judiciales que correspondan.

Cuando corresponda el recupero de asignaciones universales percibidas indebidamente, se procederá a descontar los importes respectivos en forma mensual compensándolos automáticamente con las restantes asignaciones universales/familiares que le corresponda percibir al beneficiario hasta el límite de las mismas y hasta cubrir el total de la deuda. *(Párrafo incorporado por art. 5° de la [Resolución N° 113/2011](#) de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011)*

**Art. 15.** — La Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, deberá permanecer en poder del titular de la prestación o de ANSES, cuando esta lo requiera, no pudiendo ser retenida por otro organismo o persona alguna.

**Art. 16.** — El titular del beneficio se encuentra obligado a denunciar con carácter de declaración jurada ante ANSES, la pérdida o robo de la Libreta, debiendo solicitar la emisión de un nuevo ejemplar.

A partir de la emisión del 3° ejemplar de la Libreta de un mismo niño, niña o adolescente, ANSES descontará al titular el valor equivalente a un VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social vigente a la fecha de emisión de la nueva libreta, en concepto de cargo por pérdida de la misma en forma reiterada.

**Art. 17.** — La Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración tendrá a su cargo el dictado de los instructivos a cumplimentar por las autoridades de los establecimientos educativos y profesionales de la salud, de conformidad con las pautas acordadas con los Ministerios de SALUD y EDUCACION de la Nación.

**Art. 18.** — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. —  
Diego L. Bossio

#### 4.- Decreto N° Decreto 446/2011

**Asignación por Embarazo para Protección Social.** Bs. As., 18/4/2011

VISTO las Leyes N° 24.714 y N° 26.061 y el Decreto N° 1602 del 29 de octubre de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que es obligación del Estado Nacional adoptar políticas públicas que permitan mejorar la situación de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad social.

Que la Ley N° 24.714 instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares otorgando distintas prestaciones destinadas a la protección del grupo familiar.

Que el Decreto N° 1602/09 creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, incluyendo en el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24.714 a los grupos familiares no alcanzados por las mismas, previstas en el mencionado régimen, en la medida que se encuentren desocupados o se desempeñen

en la economía informal.

Que el artículo 14 bis de la Ley N° 24.714 define la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y su alcance, y el artículo 14 ter de la mencionada ley establece los requisitos que deben cumplirse para su percepción.

Que en el marco de la política social que está llevando a cabo el gobierno y considerando los resultados positivos que ha generado la incorporación de la citada Asignación Universal por Hijo para Protección Social en lo concerniente a la reducción de la pobreza, resulta conveniente continuar ampliando la cobertura de las asignaciones familiares, optimizando progresivamente los beneficios que brinda el Sistema de Seguridad Social.

Que la mortalidad materna es un indicador de la injusticia social, la inequidad de género y la pobreza, ya que el problema se vincula estrechamente con las dificultades de acceso a la educación y a los servicios de atención médica especializados.

Que entendemos que la cobertura en el ámbito de la seguridad social debe ser atendida desde el estado de gestación, de forma tal de brindar a la madre embarazada programas públicos de atención de diagnóstico y tratamiento oportuno, disminuyendo de esta forma los índices de mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil que se encuentran asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud.

Que el hecho de que la mortalidad maternal, perinatal y neonatal sea superior en los estratos de ingresos más bajos, indica que hacer universales los programas públicos, es una cuestión de equidad y justicia social.

Que a los efectos de darle protección a la madre embarazada resulta necesario establecer una prestación que dé cobertura a la contingencia del estado de embarazo de aquellas mujeres que se encuentran en similares condiciones que las personas que acceden a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Que como requisito obligatorio para el cobro del CIENTO POR CIENTO (100%) de la Asignación creada por el presente, para la cobertura del estado de embarazo, resulta imprescindible exigir el cumplimiento de los controles sanitarios con la inscripción al "Plan Nacer" del MINISTERIO DE SALUD o la certificación médica expedida de conformidad con dicho plan, para los casos que cuenten con cobertura de obra social.

Que la necesidad de brindar ayuda inmediata a las situaciones descriptas dificulta seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION respecto de los Decretos de Necesidad y Urgenciadictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

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

Que el artículo 20 de la Ley N° 26.122 prevé que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocaran al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCION NACIONAL.

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

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

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL y los artículos 2°, 19 y 20 de la Ley N° 26.122.

Por ello,



LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

**Artículo 1°** — Sustitúyese el inciso c) del artículo 1° de la Ley N° 24.714 incorporado por el Decreto N° 1602/09, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

"c) Un subsistema no contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la REPUBLICA ARGENTINA; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."

**Art. 2°** — Incorpórase como inciso j) del artículo 6° de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios el siguiente:

"j) Asignación por Embarazo para Protección Social." ;

**Art. 3°** — Incorpórase como artículo 14 quater de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios el siguiente:

"ARTICULO 14 quater.- La Asignación por Embarazo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la mujer embarazada desde la DECIMO SEGUNDA semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.

Sólo corresponderá la percepción del importe equivalente a UNA (1) Asignación por Embarazo para Protección Social, aún cuando se trate de embarazo múltiple. La percepción de esta asignación no será incompatible con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social por cada menor de DIECIOCHO (18) años, o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, a cargo de la mujer embarazada.

**Art. 4°** — Incorpórase como artículo 14 quinquies de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios el siguiente:

"ARTICULO 14 quinquies.- Para acceder a la Asignación por Embarazo para Protección Social, se requerirá:

a) Que la embarazada sea argentina nativa o por opción, naturalizada o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud de la asignación.

b) Acreditar identidad, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) La acreditación del estado de embarazo mediante la inscripción en el "Plan Nacer" del MINISTERIO DE SALUD. En aquellos casos que prevea la reglamentación, en que la embarazada cuente con cobertura de obra social, la acreditación del estado de embarazo será mediante certificado médico expedido de conformidad con lo previsto en dicho plan para su acreditación.

Si el requisito se acredita con posterioridad al nacimiento o interrupción del embarazo, no corresponde el pago de la asignación por el período correspondiente al de gestación.

d) La presentación por parte del titular del beneficio de una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas. De comprobarse la falsedad de alguno de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

**Art. 5°** — Incorpórase como inciso I) del artículo 18 de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios el siguiente:

"I) Asignación por Embarazo para Protección Social: la mayor suma fijada en el inciso a).

Durante el período correspondiente entre la DECIMO SEGUNDA y la última semana de gestación, se liquidará una suma igual al OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo, la que se abonará mensualmente a las titulares a través del sistema de pago de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). El VEINTE POR CIENTO (20%) restante será abonado una vez finalizado el embarazo y en un solo pago, a través del mismo sistema que se utilice para la liquidación mensual de esta asignación, en la medida que se hubieran cumplido los controles médicos de seguimiento previstos en el "Plan Nacer" del MINISTERIO DE SALUD.

La falta de acreditación producirá la pérdida del derecho al cobro del VEINTE POR CIENTO (20%) reservado.

**Art. 6º** — La Asignación por Embarazo para Protección Social se encuentra alcanzada por las previsiones de los artículos 8º y 9º del Decreto N° 1602/09.

**Art. 7º** — Facúltase al titular de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), para el dictado de las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias necesarias para la implementación del presente.

**Art. 8º** — Encomiéndase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) la adopción de las medidas conducentes para la aplicación del presente régimen en un plazo máximo que no podrá superar el 1º de mayo del año 2011.

**Art. 9º** — Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

**Art. 10.** — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Aníbal D. Fernández. — Aníbal F. Randazzo. — Nilda C. Garré. — Amado Boudou. — Débora A. Giorgi. — Julián A. Domínguez. — Julio M. De Vido. — Julio C. Alak. — Carlos A. Tomada. — Alicia M. Kirchner. — Juan L. Manzur. — Alberto E. Sileoni. — José L. S. Baraño. — Carlos E. Meyer. — Arturo A. Puricelli.

#### 5.- Ley 24.714. REGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES

**Ley 24.714 . Sancionada: Octubre 2 de 1996. Promulgada Parcialmente: Octubre 16 de 1996. Texto Actualizado**

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso etc., sancionan con fuerza de Ley:

**ARTICULO 1º**-Se instituye con alcance nacional y obligatorio, y sujeto a las disposiciones de la presente ley, un Régimen de Asignaciones Familiares basado en:

a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5º de la presente ley.

b) Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, el que se financiará con los recursos del régimen previsional previstos en el artículo 18º de la Ley N° 24.241.

c) Un subsistema no contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la REPUBLICA ARGENTINA; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. *(Inciso sustituido por art. 1º del [Decreto N° 446/2011](#) B.O. 19/4/2011)*

**ARTICULO 2º**-Se exceptúan de las disposiciones del presente régimen a los trabajadores del servicio doméstico.

**ARTICULO 3º**- Quedan excluidos de las prestaciones de esta ley, con excepción de las asignaciones familiares por maternidad y por hijos con discapacidad, los trabajadores que perciban una remuneración inferior a PESOS CIEN (\$ 100) o igual o superior a PESOS CUATRO MIL CON UN CENTAVO (\$ 4.000,01). (*Tope máximo de remuneración sustituido por art. 1º del [Decreto N° 1345/2007](#) B.O. 5/10/2007. Vigencia: a partir del 1º de julio de 2007.*)

Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. (*Párrafo incorporado por art. 2º del [Decreto N° 1602/2009](#) B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1º de noviembre de 2009*) (*Artículo sustituido por art. 1º del [Decreto N° 368/2004](#) B.O. 1/4/2004. Vigencia: a partir del 1º de marzo de 2004.*)

**ARTICULO 4º**- Se considerará remuneración a los efectos de esta ley, la definida por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241, artículos 6º y 9º) con excepción de las horas extras y el sueldo anual complementario (SAC).

Los límites que condicionan el otorgamiento de las asignaciones familiares o la cuantía de las mismas, se calcularán, en cada caso, en función de la totalidad de las remuneraciones y prestaciones dinerarias y asignación por maternidad o prestación por desempleo o haberes previsionales correspondientes al período que se liquide, excluyéndose las horas extras y el sueldo anual complementario (SAC) en los casos de trabajadores en relación de dependencia y la prestación anual complementaria en los casos de beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Para los trabajadores a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3º y sólo a los efectos del cobro de las asignaciones familiares, se excluirán del total de la remuneración las sumas que percibiera el trabajador en concepto de horas extras, sueldo anual complementario (SAC) y zona desfavorable, inhóspita o importes zonales. (*Artículo sustituido por art. 2º del [Decreto N° 368/2004](#) B.O. 1/4/2004. Vigencia: a partir del 1º de marzo de 2004.*)

**ARTICULO 5º**-Las asignaciones familiares previstas en esta ley se financiarán:

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

1. Una contribución a cargo del empleador del nueve por ciento (9 %) que se abonara sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley. De ese nueve por ciento (9 %), siete y medio puntos porcentuales (7,5 %), se destinarán exclusivamente a asignaciones familiares y el uno y medio (1,5 %) restante al Fondo Nacional del Empleo, con la escala de reducciones prevista en el Decreto N° 2609/93, y sus modificatorios Decretos N° 372/95, 292/95 y 492/95, los que mantienen su vigencia en los porcentajes y alícuotas especificados para cada caso.
2. Una contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos de Trabajo.
3. Intereses, multas y recargos.
4. Rentas provenientes de inversiones.
5. Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones.

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

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley

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

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias;

2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorios. *(Inciso c) incorporado por art. 3° del [Decreto N° 1602/2009](#) B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1° de noviembre de 2009)*

**ARTICULO 6°**-Se establecen las siguientes prestaciones:

- a) Asignación por hijo.
- b) Asignación por hijo con discapacidad.
- c) Asignación prenatal.
- d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal. *(Inciso sustituido por art. 2° de la [Ley N° 25.231](#) B.O. 31/12/1999)*
- e) Asignación por maternidad.
- f) Asignación por nacimiento.
- g) Asignación por adopción.
- h) Asignación por matrimonio.
- i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social. *(Inciso incorporado por art. 4° del [Decreto N° 1602/2009](#) B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1° de noviembre de 2009)*
- j) Asignación por Embarazo para Protección Social. *(Inciso incorporado por art. 2° del [Decreto N° 446/2011](#) B.O. 19/4/2011)*

**ARTICULO 7°** - La asignación por hijo consistirá en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad que se encuentre a cargo del trabajador.

**ARTICULO 8°**-La asignación por hijo con discapacidad consistirá en el pago de una suma mensual que se abonará al trabajador por cada hijo que se encuentre a su cargo en esa condición, sin límite de edad, a partir del mes en que se acredite tal condición ante el empleador. A los efectos de esta ley se entiende por discapacidad la definida en la Ley N° 22.431, artículo 2°.

**ARTICULO 9°**- La asignación prenatal consistirá en el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo, que se abonará desde el momento de la concepción hasta el nacimiento del hijo. Este estado debe ser acreditado entre el tercer y cuarto mes de embarazo, mediante certificado médico. Para el goce de esta asignación se requerirá una antigüedad mínima y continuada en el empleo de tres meses.

**ARTICULO 10.-** La asignación por ayuda escolar anual consistirá en el pago de una suma de dinero que se hará efectiva en el mes de marzo de cada año. Esta asignación se abonará por cada hijo que concurra regularmente a establecimientos de enseñanza básica y polimodal o bien, cualquiera sea su edad, si concurre a establecimientos oficiales o privados donde se imparta educación diferencial. *(párrafo modificado por art. 3° de la [Ley N° 25.231](#) B.O. 31/12/1999)*

**ARTICULO 11.-** La asignación por maternidad consistirá en el pago de una suma igual a la remuneración que la trabajadora hubiera debido percibir en su empleo, que se abonará durante el período de licencia legal correspondiente. Para el goce de esta asignación se requerirá una antigüedad mínima y continuada en el empleo de tres meses.

**ARTICULO 12.-** La asignación por nacimiento de hijo consistirá en el pago de una suma de dinero que se abonará en el mes que se acredite tal hecho ante el empleador. Para el goce de esta asignación se requerirá una antigüedad mínima y continuada de seis meses a la fecha del nacimiento.

**ARTICULO 13.-** La asignación por adopción consistirá en el pago de una suma de dinero, que se abonará al trabajador en el mes en que acredite dicho acto ante el empleador. Para el goce de esta asignación se requerirá una antigüedad mínima y continuada en el empleo de seis meses.

**ARTICULO 14.-** La asignación por matrimonio consistirá en el pago de una suma de dinero, que se abonará en el mes en que se acredite dicho acto ante el empleador. Para el goce de este beneficio se requerirá una antigüedad mínima y continuada en el empleo de seis meses. Esta asignación se abonará a los dos cónyuges cuando ambos se encuentren en las disposiciones de la presente ley.

**ARTICULO 14 bis.-** La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias.

Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores. *(Artículo incorporado por art. 5° del [Decreto N° 1602/2009](#) B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1° de noviembre de 2009)*

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

- a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.
- b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.
- c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.
- d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2° de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.
- e) Hasta los CUATRO (4) años de edad —inclusive—, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.
- f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan. *(Artículo incorporado por art. 6° del [Decreto N° 1602/2009](#) B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1° de noviembre de 2009)*

**ARTICULO 14 quater.-** La Asignación por Embarazo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la mujer embarazada desde la DECIMO SEGUNDA semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.

Sólo corresponderá la percepción del importe equivalente a UNA (1) Asignación por Embarazo para Protección Social, aún cuando se trate de embarazo múltiple. La percepción de esta asignación no será incompatible con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social por cada menor de DIECIOCHO (18) años, o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, a cargo de la mujer embarazada. *(Artículo incorporado por art. 3° del [Decreto N° 446/2011](#) B.O. 19/4/2011)*

**ARTICULO 14 quinquies.-** Para acceder a la Asignación por Embarazo para Protección Social, se requerirá:

- a) Que la embarazada sea argentina nativa o por opción, naturalizada o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud de la asignación.
- b) Acreditar identidad, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) La acreditación del estado de embarazo mediante la inscripción en el "Plan Nacer" del MINISTERIO DE SALUD. En aquellos casos que prevea la reglamentación, en que la embarazada cuente con cobertura de obra social, la acreditación del estado de embarazo será mediante certificado médico expedido de conformidad con lo previsto en dicho plan para su acreditación.

Si el requisito se acredita con posterioridad al nacimiento o interrupción del embarazo, no corresponde el pago de la asignación por el período correspondiente al de gestación.

d) La presentación por parte del titular del beneficio de una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas. De comprobarse la falsedad de alguno de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan. (*Artículo incorporado por art. 4° del [Decreto N° 446/2011](#) B.O. 19/4/2011*)

**ARTICULO 15.-** Los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones gozarán de las siguientes prestaciones:

- a) Asignación por cónyuge.
- b) Asignación por hijo.
- c) Asignación por hijo con discapacidad.
- d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.

**ARTICULO 16.-** La asignación por cónyuge del beneficiario del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones consistirá en el pago de una suma de dinero que se abonará al beneficiario por su cónyuge.

**ARTICULO 17.-** Las asignaciones por hijo y por hijo con discapacidad son las previstas en los artículos 7° y 8° de esta ley.

**ARTICULO 18.-** Fijanse los montos de las prestaciones que otorga la presente ley en los siguientes valores: (*Nota Infoleg: por art. 1° del [Decreto N° 1388/2010](#) B.O. 1/10/2010 se establece que los montos de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social contempladas en la presente Ley serán los que surgen de los Anexos I, II, III, IV del mencionado Decreto*)

a) Asignación por Hijo: la suma de PESOS CIEN (\$ 100) para los trabajadores que perciban remuneraciones desde PESOS CIEN (\$ 100) e inferiores a PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01); la suma de PESOS SETENTA Y CINCO (\$ 75) para los trabajadores que perciban remuneraciones desde PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01) e inferiores a PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01) y la suma de PESOS CINCUENTA (\$ 50) para los que perciban remuneraciones desde PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01) e inferiores a PESOS CUATRO MIL CON UN CENTAVO (\$ 4.000,01)..

b) Asignación por Hijo con Discapacidad: la suma de PESOS CUATROCIENTOS (\$ 400) para los trabajadores que perciban remuneraciones inferiores a PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01); la suma de PESOS TRESCIENTOS (\$ 300) para los trabajadores que perciban remuneraciones desde PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01) e inferiores a PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01) y la suma de PESOS DOSCIENTOS (\$ 200) para los que perciban remuneraciones desde PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01).

c) Asignación prenatal: una suma igual a la de asignación por hijo.

d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal: la suma de \$ 130.

e) Asignación por maternidad: la suma que corresponda de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley.

f) Asignación por nacimiento: la suma de \$ 400.

g) Asignación por adopción: la suma de \$ 2.400.

h) Asignación por matrimonio: la suma de \$ 600.

i) Asignación por Cónyuge del beneficiario del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES: la suma de PESOS TREINTA (\$ 30) para los que perciban haberes inferiores a PESOS CUATRO MIL CON UN CENTAVO (\$ 4.000,01).

j) Asignaciones por hijo y por hijo con discapacidad de beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones:

j.1) Asignación por Hijo: la suma de PESOS CIEN (\$ 100) para los beneficiarios que perciban haberes inferiores a PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01); la suma de PESOS SETENTA Y CINCO (\$ 75) para los beneficiarios que perciban haberes desde PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01) e inferiores a PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01) y la suma de PESOS CINCUENTA (\$ 50) para los que perciban haberes desde PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01) e inferiores a PESOS CUATRO MIL CON UN CENTAVO (\$ 4.000,01).

j.2) Asignación por Hijo con Discapacidad: la suma de PESOS CUATROCIENTOS (\$ 400) para los beneficiarios que perciban haberes inferiores a PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01); la suma de PESOS TRESCIENTOS (\$ 300) para los beneficiarios que perciban haberes desde PESOS DOS MIL CON UN CENTAVO (\$ 2.000,01) e inferiores a PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01) y la suma de PESOS DOSCIENTOS (\$ 200) para los que perciban haberes desde PESOS TRES MIL CON UN CENTAVO (\$ 3.000,01).

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

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

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

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

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

l) Asignación por Embarazo para Protección Social: la mayor suma fijada en el inciso a).

Durante el período correspondiente entre la DECIMO SEGUNDA y la última semana de gestación, se liquidará una suma igual al OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo, la que se abonará mensualmente a las titulares a través del sistema de pago de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). El VEINTE POR CIENTO (20%) restante será abonado una vez finalizado el embarazo y en un solo pago, a través del mismo sistema que se utilice para la liquidación mensual de esta asignación, en la medida que se hubieran cumplido los controles médicos de seguimiento previstos en el "Plan Nacer" del MINISTERIO DE SALUD.

La falta de acreditación producirá la pérdida del derecho al cobro del VEINTE POR CIENTO (20%) reservado. *(Inciso l) incorporado por art. 5° del [Decreto N° 446/2011](#) B.O. 19/4/2011)*

**ARTICULO 19.-** Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a establecer la cuantía de las asignaciones familiares establecidas en la presente ley, los topes y rangos remuneratorios que habilitan al cobro de las mismas y los coeficientes zonales o montos diferenciales de acuerdo al desarrollo de la actividad económica, índices de costo de vida o de variación salarial y situación económica social de las distintas zonas. *(Párrafo sustituido por art. 5° del [Decreto N° 368/2004](#) B.O. 1/4/2004. Vigencia: a partir del 1° de marzo de 2004).*

Créase un Consejo de Administración para el subsistema contributivo integrado por representantes del Estado, de los trabajadores y de los empresarios, con carácter "ad honorem" cuyo número de integrantes y funcionamiento determinará la reglamentación. Dicho Consejo tendrá a su cargo fijar las políticas de asignaciones de los recursos, teniendo en cuenta, para ello la variación de los ingresos de dicho régimen.

El Poder Ejecutivo garantizará un ingreso mínimo de PESOS UN MIL QUINIENTOS MILLONES (\$ 1.500.000.000) anuales, destinados al pago de las asignaciones familiares del sub-sistema contributivo a que hace referencia el artículo 1° de la presente ley. Los ingresos que excedan dicho monto no podrán destinarse a otra finalidad que no sea el pago de las prestaciones previstas en la presente ley su incremento. En ningún caso las prestaciones a abonarse podrán ser inferiores a las establecidas en el artículo 18 de la presente ley.

Anualmente la ley de presupuesto establecerá las partidas necesarias para garantizar el sistema.

**ARTICULO 20.-** Cuando ambos progenitores estén comprendidos en el presente régimen, las prestaciones enumeradas en los artículos 6° y 15 serán percibidas por uno solo de ellos.

**ARTICULO 21.-** Cuando el trabajador se desempeñare en más de un empleo tendrá derecho a la percepción de las prestaciones de la presente ley en el que acredite mayor antigüedad, a excepción de la asignación por maternidad, que será percibida en cada uno de ellos.

**ARTICULO 22.-** A los fines de otorgar las asignaciones por hijo, hijo con discapacidad y ayuda escolar anual, serán considerados como hijos los menores o personas con discapacidad cuya guarda, tenencia o tutela haya sido acordada al trabajador por autoridad judicial o administrativa competente. En tales supuestos, los respectivos padres no tendrán, por ese hijo, derecho al cobro de las mencionadas asignaciones.

**ARTICULO 23.-** Las prestaciones que establece esta ley son inembargables, no constituyen remuneración ni están sujetas a gravámenes, y tampoco serán tenidas en cuenta para la determinación del sueldo anual complementario ni, para el pago de las indemnizaciones por despido, enfermedad, accidente o para cualquier otro efecto.

**ARTICULO 24.-** Las asignaciones familiares correspondientes a los trabajadores del sector público y a los beneficiarios de pensiones no contributivas se regirán, en cuanto a las prestaciones monto y topes, por lo establecido en el presente régimen.

**ARTICULO 25.-** Derógase la Ley N° 18.017 y sus modificatorias, y los Decretos 770/96, 771/96, 991/96 y toda otra norma que se oponga a la presente.

**ARTICULO 26.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo. -ALBERTO-R. PIERRI - CARLOS F. RUCKAUF.  
- Juan Estrada. - Edgardo PiuZZi.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DOS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.



# ACERCA DEL MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN ARGENTINA<sup>1</sup>.

## 1. Consideraciones generales

La pobreza es, y ha sido por mucho tiempo, una temática central en el análisis de la situación social de los países. Esto ha llevado a que en muchos de ellos se encaren esfuerzos por delimitar el fenómeno de manera cuantitativa, a fin de poder analizar sus características y cambios en el tiempo, así como también para relacionarlo con otras variables relevantes del ámbito económico y social.

La pobreza, en tanto fenómeno multidimensional, es medida por métodos alternativos que dan cuenta de las distintas dimensiones que la caracterizan. Por una parte, el *método directo*, también conocido como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), consiste en identificar el conjunto de hogares que no pueden satisfacer alguna necesidad básica. Por otra parte, el *método indirecto*, también llamado el "enfoque del ingreso", consiste en calcular el ingreso mínimo, o línea de la pobreza (LP), por encima de la cual todas las necesidades básicas se satisfacen e identificar a aquellos hogares o personas cuyos ingresos se ubican por debajo de esta línea.

El "enfoque del ingreso" es también el que cuenta con mayor tradición ya que fue utilizado en Inglaterra y los Estados Unidos cuando se efectuaron los primeros intentos por medir la importancia y rasgos de la pobreza, los que datan de fines del siglo XIX y de la primera parte del siguiente.

Este enfoque adopta diferentes criterios en términos de pobreza absoluta o relativa. El concepto de pobreza absoluta sostiene que existe un núcleo irreductible de privación absoluta y no satisfacerla revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Este método es el más difundido. Países como Chile, México, Uruguay o EE.UU., recurren a él como método oficial para los cálculos regulares de la magnitud de la pobreza. En el caso de Brasil no hay medición oficial. Adicionalmente, numerosos estudios puntuales han sido

realizados en buena parte de las naciones de América Latina, sobre la base de esta metodología, la cual también es adoptada por la CEPAL para sus estimaciones regulares de la proporción de hogares pobres para los países de la región.

El concepto de pobreza relativa postula que las necesidades humanas no son fijas, y varían de acuerdo a los cambios sociales y a la oferta de productos en un contexto social determinado, dependiendo en última instancia del nivel de ingresos general. Este criterio de pobreza es el que utilizan los países de la Unión Europea donde se considera pobres a aquellos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del promedio de los ingresos de la Unión.

En este documento, primero, se exponen los principales aspectos metodológicos de la medición de la pobreza por parte del INDEC y se compara con otros países<sup>1</sup>. En segundo lugar, se analizan la alternativa metodológica presentada recientemente por un área técnica del Ministerio de Economía. Finalmente, se presenta la revisión metodológica en curso.

## 2. Características del Método del Ingreso en la Argentina.

En nuestro país, el INDEC viene realizando estimaciones sistemáticas y periódicas de la incidencia y otras características de la pobreza en el Gran Buenos Aires desde principios de los años noventa. A partir del año 2001 mediante la aplicación de una metodología de transición también se producen los mismos indicadores para el conjunto de las áreas urbanas representadas por la cobertura de la Encuesta Permanente de Hogares<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En el anexo se presentan tablas complementarias comparativas de países de la región.

<sup>2</sup> Ver Metodología de Transición en "Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia en los Aglomerados Urbanos. Octubre 2002". Información de Prensa. INDEC.

El INDEC utiliza para esas estimaciones el “enfoque del ingreso” siguiendo el concepto de pobreza absoluta.

De acuerdo con este método, un hogar es considerado pobre si su ingreso (esto es, la suma de los ingresos que reciben todos los miembros del hogar) resulta menor que la “línea de pobreza”. Este último es un concepto normativo pues representa el valor de todos los bienes y servicios que se consideran necesarios para que el hogar satisfaga las necesidades básicas. La idea sobre la que se sustenta el enfoque es evaluar si los recursos con los que cuenta el hogar le permiten solventar un presupuesto que refleje la adquisición de aquellos bienes y servicios que posibiliten a sus miembros convivir dignamente en sociedad y desarrollarse personalmente.

Específicamente, las estimaciones que produce periódicamente el INDEC surgen de comparar los ingresos de los hogares que provienen de la Encuesta Permanente de Hogares con el valor de la línea de pobreza que se computa regularmente. Para cada período se calcula una línea de pobreza por hogar de manera de tomar en cuenta las diferencias que existen entre ellos en cuanto a la cantidad de personas que lo componen, así como en la distribución de sus miembros en términos de edades y géneros. Con ello se contempla los distintos requerimientos que tienen hogares con tamaños diversos y personas que difieren en esos atributos.

La línea de pobreza del Gran Buenos Aires que se emplea en las estimaciones regulares del INDEC surgió de un estudio realizado entre 1988 y 1990 en base a los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1985/86. Estos estudios se realizaron en el marco del proyecto Investigación de la Pobreza en la Argentina (IPA). La línea fue calculada siguiendo, básicamente, la misma metodología empleada por otras oficinas nacionales de estadísticas y organismos internacionales. En el año 1992 se introducen mejoras metodológicas al antecedente IPA en el marco del Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA).

El punto de partida de dicha metodología es el cómputo del valor de la Canasta Básica

de Alimentos, o conjunto de bienes que satisfacen las necesidades nutricionales y toma en cuenta los hábitos de consumo predominantes. El valor monetario de esta canasta corresponde a la *Línea de Indigencia*.

Para determinar dicha Canasta, se consideran inicialmente los valores recomendados por los nutricionistas respecto de las cantidades mínimas de calorías y otros nutrientes –por ejemplo, proteínas, hierro o ciertas vitaminas– que requieren personas de distinto género y edad, y que realizan actividades de diferente intensidad. En la Tabla 1 se indican las calorías mínimas para el promedio de la población y para un varón adulto (con edades entre 30 y 59 años) que realiza actividades moderadas y adoptadas en la metodología de las estimaciones del INDEC para Argentina y se incluyen los valores que están siendo empleados por otros países y/u organismos internacionales.

Puede observarse que el requerimiento calórico diario de un hombre adulto en Argentina es levemente menor al de otros países de la región.

**Tabla 1**  
**Requerimiento calórico diario según país.**

Países	Promedio de Hombre la población adulto	
<b>Metodología Oficial</b>		
Argentina	2241	2700
Chile	2187	2808
México	2220	2908
Uruguay	2150	3097
<b>Otras Experiencias</b>		
Perú	2318	...
Paraguay	2194	2832
CEPAL	2211*	2931*

\*Estimación de CEPAL para la República Argentina.

A los efectos de traducir esos requerimientos nutricionales en términos de un conjunto de alimentos específicos, se toman en cuenta las pautas de consumo de la población. Como las estructuras de consumo se encuentran muy influenciadas por los niveles de ingresos de los hogares, no se aconseja recurrir a la composición promedio del consumo de alimentos de todos los hogares del país, o de una región.

Ella resultaría afectada por los hábitos de los estratos de ingresos más altos. El criterio que se adopta en las metodologías que siguen este enfoque es el de considerar la estructura de consumo de un “grupo de referencia” conformado por hogares de ingresos relativamente bajos pero que no hayan enfrentado una significativa limitación de recursos.

En el caso de Argentina, como en otros países, el grupo de referencia es el constituido por hogares cuyos consumos de alimentos satisfacen estrictamente, o superan levemente, los requerimientos nutricionales mínimos. En este sentido, tampoco se recomienda considerar las pautas de consumo de los estratos de ingresos más bajos, los que incluyen hogares que no satisfacen esos requerimientos. Tal procedimiento implicaría desconocer uno de los criterios básicos que debería seguirse en la construcción de la línea de pobreza como es el de reflejar un valor normativo, de “deber ser”. Expresado de manera algo diferente: si se desea calcular una norma que defina el monto de recursos con los que debería contarse para no ser pobre, es cuestionable el considerar en su elaboración las pautas de consumo de los pobres.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la población de referencia seleccionada en nuestro país para identificar las pautas de consumo alimentario, equivale a la conformada por los hogares que se encuentran entre los percentiles 21 y 40 (segundo quintil) de la distribución de los ingresos per cápita de los hogares de la Encuesta de Ingresos y Gasto de 1985/86.

Como se aprecia en las Tabla 2, tal ubicación de la población de referencia resulta similar a la encontrada en otros países.

Finalmente, para la construcción de la Canasta Básica de Alimentos se realiza un ajuste que consiste en excluir los alimentos cuyo costo por caloría es elevado. En este sentido, por ejemplo, se excluyeron los cortes más caros de carnes. En tales casos, dichos productos son reemplazados por otros de similares características, pero más baratos.

**Tabla 2**  
**Percentil de la población de referencia según país.**

Países	Percentil de la población de referencia
<b>Metodología Oficial</b>	
Argentina	21 a 40
Chile	41 a 60
México	25 a 50
Uruguay	21 a 30
<b>Otras Experiencias</b>	
Perú	11 a 40
Paraguay	27 a 36
CEPAL	11 a 35*

\*Estimación de CEPAL para la República Argentina.

Las cantidades de los diferentes alimentos establecidos en la canasta básica se valorizaron utilizando "las listas de precios medios mensuales obtenidos por el INDEC para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor, los que fueron promediados y agregados. Dichos precios correspondieron a los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 1985"<sup>3</sup>.

En la Tabla 3 se presentan información para otros países. Puede observarse que no hay mayores diferencias.

**Tabla 3**  
**Valuación y ajuste por precios de la Canasta Básica Alimentaria según país.**

Países	Valuación de la CBA: Ajuste de los precios base		
<b>Metodología Oficial</b>			
Argentina	IPC Precios medios 1985	IPC medios CBA)	(precios de la
Chile	IPC promedio 1988	IPC medios)	(precios
México	Precios unitarios ENIGH '92	INPC (componentes desagregados)	
Uruguay	Precios unitarios EG '94	IPC (variación en alimentos y bebidas)	

<sup>3</sup> Epszteyn, E.; Orsatti, A.; Scharf, A. "Características de una línea de pobreza para Argentina, 1985". Doc. N°8 IPA/INDEC.

**Tabla 3(cont.)  
Valuación y ajuste por precios de la  
Canasta Básica Alimentaria según país.**

Países	Valuación de la CBA: Ajuste de los fuente y año precios base
<b>Otras Experiencias</b>	
Perú	Precios unitarios ENAHO '95 ///
Paraguay	Precios unitarios EMECOVI 97/98 ///
CEPAL	IPC segundo semestre 1988 ///

El componente no alimentario de la línea de pobreza se calcula de manera indirecta, esto es, no se sigue un procedimiento similar al reseñado para la Canasta Básica de Alimentos. En el "enfoque del ingreso" se utiliza en forma corriente este tipo de metodología. Ello obedece a consideraciones de orden práctico –por ejemplo, no se cuenta con datos de las cantidades consumidas o gastadas de bienes y servicios no alimentarios – pero también a la dificultad en lograr consensos amplios sobre aquello que puede considerarse un mínimo de consumo asociado a la satisfacción de determinadas necesidades no alimentarias.

El método al que se recurre se basa en postular que los hogares que satisfacen sus requerimientos nutricionales también cubren las otras necesidades. Específicamente, el componente no alimentario de la línea de pobreza se establece de manera agregada considerando que su participación relativa debe ser la misma que los gastos no alimentarios tienen en el gasto efectivo de la población de referencia. La relación Gasto en alimentos/ Gasto total se denomina coeficiente de Engel. Entonces, se parte del gasto normativo de alimentación (el valor de la canasta básica) y se lo multiplica por la inversa del coeficiente de Engel observado en la población de referencia.

Por ello si, como en el caso argentino, esta última relación era en 1985/86 de 48.3%, la línea de pobreza en ese momento era igual al valor de la Canasta Básica de Alimentos multiplicado por 2.07 (que es la inversa de 0.483). Por lo tanto, la *Línea de Pobreza* de los hogares se calcula en función de la Canasta Básica Alimentaria a la cual se le adiciona un factor de expansión (la inversa del coeficiente de Engel), que produce un monto mínimo de ingreso necesario para cubrir todas las necesidades.

Valores de la inversa del coeficiente de Engel para otros países se muestran en la Tabla 4. Se observa que el coeficiente para Argentina es particularmente similar al que usa la CEPAL para toda América Latina.

Este procedimiento de estimación del componente no alimentario de la línea de pobreza implica que no se identifican explícitamente los bienes y servicios, tal como ocurre cuando se elabora la Canasta Básica Alimentaria.

**Tabla 4  
Inversa del coeficiente de Engel según país.**

Países	Inversa del coeficiente de Engel
<b>Metodología Oficial</b>	
Argentina	2.07
Chile	2.00
México	2.50
Uruguay	2.99
<b>Otras Experiencias</b>	
Perú	1.93
Paraguay	2.13
CEPAL	2.00

Ahora bien, es obvio que el gasto no alimentario de la población de referencia incluye preponderantemente (alta ponderación) gastos de vivienda, medicamentos, indumentaria y transporte público, y en mucho menor grado (baja participación relativa en el gasto no alimentario) turismo y mantenimiento de vehículos particulares. Esto es así porque la estructura de ponderaciones de los diferentes rubros de gastos es un promedio de los gastos realizados por la población de referencia y evidentemente no todos los

hogares de dicha población cuentan con vehículo propio o hacen turismo.

De todos modos se insiste en que metodológicamente se emplea un estimador agregado: la inversa del coeficiente de Engel.

La descripción anterior resume los principales rasgos del método empleado en Argentina para establecer el valor de la Canasta Básica de Alimentos y de la línea de pobreza para el año 1985/86 del Gran Buenos Aires.

A los efectos de poder seguir la evolución de la magnitud de la pobreza, esos valores originales son regularmente actualizados a fin de tomar en cuenta la variación de los precios. De esta manera, el valor original de la canasta alimentaria se actualiza con la variación de los precios de los artículos considerados en ella - Índice de Precios Implícitos de la Canasta Básica Alimentaria<sup>4</sup> -, que elabora el INDEC tomando los precios medios de cada producto.

Para establecer en cada período el valor del coeficiente de Engel que tome en consideración las variaciones de precios relativos, se procede a actualizar la estructura de gastos del segundo quintil del ingreso per cápita del hogar (población de referencia) de acuerdo a los cambios experimentados por los índices de precios correspondientes, lo cual supone que se mantienen constantes las cantidades físicas del año base.

Más información acerca de la metodología reseñada hasta aquí se presenta como anexo al final del documento.

### **3. Comentarios sobre el ejercicio metodológico “Población Indigente y pobre en el total urbano: metodología alternativa” de la Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas (DNCPM).**

La DNCPM elaboró recientemente un informe en el cual se ejercita un cálculo de

medición de la pobreza basado en el “enfoque del ingreso”, pero que utiliza criterios metodológicos diferentes a los vigentes oficialmente.

El ejercicio propuesto en ese informe, analizado a la luz de los procedimientos usuales de este enfoque, merece algunas consideraciones.

En primer lugar, cabe señalar un principio metodológico básico y es que, cuando se dispone de nueva información, no resulta recomendable realizar modificaciones parciales de una metodología sino que deben encararse revisiones integrales. En este aspecto cambios en los procedimientos que se utilizan para medir la pobreza, deberían ser considerados en el marco de una actualización comprensiva, tal como lo está haciendo el INDEC en un proceso que está en su etapa final (ver punto 4 más adelante). Ella involucra la actualización tanto de los bienes que integran la Canasta Básica de Alimentos, como de la relación inicial entre los gastos alimentarios y no alimentarios de la población de referencia a partir de una nueva fuente de información como es la Encuesta Nacional de Gastos de 1996/97.

#### ***3.a Canasta Básica Alimentaria: Selección de los bienes y criterios de valorización.***

La Canasta Básica Alimentaria es una pieza central en el método de medición de la pobreza utilizada en nuestro país. Tal como ya se señalara, su definición demanda: identificar los requerimientos nutricionales de los individuos tomando en cuenta ciertos atributos como: talla, peso y actividad; definir los productos que integran la canasta básica de forma tal que se cubran las necesidades nutricionales y, finalmente, determinar su valor monetario.

Con respecto a los dos primeros puntos, no hay diferencias entre las metodologías del INDEC y de la DNCPM, ya que utilizan la misma Canasta Básica Alimentaria.

Las diferencias surgen en el criterio utilizado para valorizar esa canasta ya que la DNCPM propone usar "un promedio entre los precios IPC y los precios mínimos registrados excluyendo los centros de compra de gran tamaño (supermercados e hipermercados)". El argumento es que los

---

<sup>4</sup> Ver cuadro A-2 "Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires. 1988 - 1992". Doc. N° 2. Agosto, 1993. CEPA/INDEC.

precios medios - que utiliza el INDEC- no son representativos de los que pagan los hogares de menores ingresos porque tienen un alto componente de precios tomados en grandes centros comerciales (a los cuales los pobres no concurren).

La dificultad que tiene esta propuesta es que implica abandonar el mejor indicador disponible para medir la evolución de los precios de los artículos de la canasta básica, y optar por alternativas que importan una menor calidad en términos estadísticos.

Elegir los precios mínimos (totales o acotados) que son, por lo general, el registro de una sola observación y corresponden a ofertas temporales o valores extremos de una muestra de ocho mil negocios distribuidos en el Gran Buenos Aires implica además, que la canasta valuada a tales precios resultaría absolutamente imposible de adquirir, ya que probablemente los mismos corresponden a observaciones geográficamente dispersas.

Hay que tener en cuenta que estas divergencias no sólo tienen incidencia en el valor de la Línea de Indigencia sino que, a través de la inversa del coeficiente de Engel, tienen su impacto en el valor de la Línea de Pobreza.

Los comentarios anteriores no pretenden sugerir que la temática de los criterios para valorar los alimentos de la canasta básica resulte irrelevante. Sin embargo, y reiterando lo señalado anteriormente, la revisión de un aspecto parcial de una metodología estadística no resulta el procedimiento más adecuado cuando se cuentan con nuevas evidencias que permitirían la actualización integral de la misma. Precisamente, como ya se ha comentado, este es el enfoque que está encarando actualmente el INDEC.

Por otra parte, definido el valor de la CBA en el año base, la actualización supone aplicar tasas de variación de los precios (medios en el caso de la metodología del INDEC, y también de CEPAL). Estadísticamente lo mejor es aplicar el estimador más robusto, que por cierto es el IPC de los alimentos que componen la CBA.

### **3.b Gastos no alimentarios.**

La otra modificación que propone la metodología de la DNCPM se refiere al cálculo de la inversa del coeficiente de Engel para determinar el componente no alimentario de la línea de pobreza. En primer lugar propone utilizar el primer quintil de ingreso per cápita como población de referencia y no el segundo quintil como se hace en el método oficial. Se justifica el cambio argumentando que el INDEC considera como población de referencia un estrato que tiene "consumos suntuarios" como los que se efectúan en concepto de compra y mantenimiento de vehículos particulares.

En segundo lugar, a fin de contar con una estructura más actualizada del consumo - que tome en cuenta las variaciones que se han producido en los hábitos- propone utilizar como población de referencia el primer quintil de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996/97.

En lo que respecta al cálculo de la inversa del coeficiente de Engel para determinar el componente no alimentario de la línea de pobreza, el procedimiento utilizado por la DNCPM tiene varios aspectos cuestionables.

Es preciso señalar la inconsistencia de tomar una población de referencia distinta a la utilizada para estimar la canasta básica alimentaria. Recordando lo señalado en el punto 2, se vuelve a afirmar que el procedimiento correcto es utilizar la misma población de referencia, y esta debe estar constituida por los hogares ubicados en el umbral inmediato superior a aquellos que apenas satisfacen las necesidades básicas alimentarias.

En este sentido, tomar el primer quintil de ingreso per cápita en lugar del establecido según el criterio metodológico ya señalado, solo puede servir a los efectos de estimar el gasto total de esos hogares, que precisamente no satisfacen sus necesidades alimentarias básicas.

En la Tabla 5, se puede observar cómo, para el Área Metropolitana, según la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996/97, los hogares de la población de referencia seleccionada por la

DNCPM (primer quintil de ingreso per capita) consumen en promedio 2233 kilocalorías diarias por adulto equivalente, una cifra que implica consumir casi 470 kcal/día por debajo de la dieta mínima establecida (2700 Kcal/día).

**Tabla 5**  
**Calorías diarias por adulto equivalente según quintiles de ingreso per cápita del hogar.**

Región Metropolitana del Gran Buenos Aires 1996/97

Quintil de ingreso per cápita del hogar	Calorías diarias por adulto equivalente
1	2233
2	2931
3	3958
4	3958
5	4542

A su vez, analizando la información disponible se ha podido comprobar que en el primer quintil, la mitad de los hogares no alcanza a cubrir el 75 % de las 2700 k/cal diarias necesarias.

Otros datos disponibles (ver Tabla 6), como la proporción del gasto en alimento sobre el gasto total o la inversa del coeficiente de Engel, reafirman el criterio de que los hogares incluidos en el primer quintil, tienen pautas de consumo asociadas a estratos indigentes. En efecto, como se

**Tabla 6**  
**Proporción del gasto de alimentos e inversa del coeficiente de Engel según quintiles de ingreso per cápita del hogar para Región Metropolitana del Gran Buenos Aires (1996/97).**

Quintil de ingreso per cápita del hogar	Gasto en alimentos sobre el total del gasto	Inversa del coeficiente de Engel
1	49.52	2.02
2	42.85	2.33
3	37.40	2.87
4	32.31	3.09
5	24.15	4.14

observa en la Tabla 6, a medida que se asciende en la escala de distribución del ingreso per cápita del hogar es menor la proporción del ingreso que estos gastan en alimentos y mayor la que destinan a otros tipo de bienes y servicios. En cambio, en la

proporción más baja de la distribución el gasto en alimentos representa casi la mitad del gasto de esos hogares.

Si la propuesta de considerar al primer quintil se basa en el cuestionamiento por la inclusión de determinados rubros de gastos que podrían considerarse suntuarios, un procedimiento más ajustado sería excluir tales rubros del gasto de la población de referencia y recalcular el coeficiente de Engel.

Otro punto cuestionable de la metodología de la DNCPM, es que no solo utiliza dos poblaciones de referencia sino que además, las mismas surgen de encuestas realizadas con una diferencia de 10 años. Para justificar este procedimiento se argumenta, como ya fue comentado, que los coeficientes para estimar los componentes no alimentarios de Línea de Pobreza deben contemplar la evolución de los precios relativos de los bienes y servicios ocurrida durante la década del '90.

Al respecto, cabe reiterar lo señalado más arriba en cuanto a que la metodología oficial ajusta el coeficiente de Engel que efectivamente se corresponde con la población de referencia del año base 85/86 (2,07) por la evolución de los precios relativos.

Este procedimiento es más pertinente, ya que actualiza el valor de las proporciones implícitas en la relación gasto total/gasto en alimentos original.

En la tabla 7 se observa la evolución de la inversa del coeficiente de Engel desde abril de 1991 hasta septiembre de 2002.

Una serie como la presentada permite, entre otras cosas, observar los significativos cambios ocurridos en el coeficiente de Engel entre los últimos meses del 2001 y los primeros del 2002 debido al ajuste de los precios en los alimentos y el estancamiento relativo de los precios de los servicios.

**Tabla 7****Evolución de la inversa del coeficiente de Engel.**

Región Metropolitana del Gran Buenos Aires 1991/2001.

Período	Inversa del coeficiente de Engel	Período	Inversa del coeficiente de Engel
Abr. 1991	2.45	Abr. 1997	2.38
Sept. 1991	2.27	Sept. 1997	2.34
Abr. 1992	2.23	Abr. 1998	2.34
Sept. 1992	2.23	Sept. 1998	2.31
Abr. 1993	2.25	Abr. 1999	2.37
Sept. 1993	2.21	Sept. 1999	2.40
Abril 1994	2.32	Abr. 2000	2.43
Sept. 1994	2.33	Sept. 2000	2.42
Abr. 1995	2.34	Abr. 2001	2.44
Sept. 1995	2.34	Sept. 2001	2.46
Abr. 1996	2.35	Abr. 2002	2.37
Sept. 1996	2.32	Sept. 2002	2.21

En resumen, el ejercicio metodológico realizado por la DNCPM significa, en los hechos, que la Línea de Indigencia estimada, tiene en común con la medición oficial, la misma población de referencia y la misma composición de la Canasta Básica Alimentaria, cuyas pautas de consumo de alimentos es la que surge del año base 1985, pero utiliza para valuarla precios más bajos. Otra diferencia con el método oficial, es que la DNCPM aplica a dicha pauta un componente de consumo no alimentario cuyo registro no se corresponde en el tiempo con el de alimentos, existiendo entre un patrón y el otro 10 años de diferencia y además, corresponde al primer quintil de la distribución del ingreso per cápita del hogar. La población de este quintil no alcanza a satisfacer sus necesidades mínimas alimentarias, mucho menos puede suponerse que lo hará con las no alimentarias.

**4. Revisión del Método Oficial de Cálculo de la Pobreza.**

Como ya se ha señalado en otras partes del este documento, el INDEC se halla en la etapa final de revisión de la metodología oficial para la medición de la pobreza.

Como parte de esta actualización metodológica, se consideraron todos los criterios y procedimientos incluidos en el desarrollo del "enfoque del ingreso", lo cual

implica que se realizó una revisión integral y comprensiva de la metodología.

Esta estrategia permite abordar la cuestión de la valuación de la Canasta Básica de Alimentos desde una perspectiva amplia analizando diferentes criterios para su valuación con el propósito de utilizar las alternativas que mejor reflejen los precios a los que se enfrenta la población de referencia. Sin embargo, este es solo uno de los aspectos considerados, ya que los nuevos datos sobre gastos han posibilitado la definición de una Canasta Básica Alimentaria más ajustada a las pautas de consumo actuales. También se adecuaron las normas nutricionales que sirven de base a la definición de la canasta.

En el enfoque tradicional del ingreso el cálculo del componente no alimentario no toma en cuenta efectos como la disminución proporcional del gasto en ciertos rubros a medida que aumenta el número de miembros del hogar (componentes del gasto con economías de escala); ni tampoco contempla que algunos tipos de gastos son originados principalmente por personas con ciertas características también llamadas equivalencias de consumo (por ejemplo, gastos escolares entre la población con edad de asistir a la escuela primaria).

Sin bien parece razonable suponer que tales economías no asumen una magnitud significativa en el consumo de alimentos, tal supuesto no parece igualmente aplicable en el caso de algunos bienes y servicios no alimentarios. Por consiguiente, en la revisión metodológica actual se han tomado en cuenta ambos fenómenos de manera explícita.

Otra cuestión que se contempla en dicha revisión es la que hace al estudio de los sesgos de la medición de los ingresos en las encuestas a hogares.

Estos avances pueden tener lugar en varios aspectos. Por un lado, en el análisis metódico de los errores muestrales y no muestrales en la medición de los ingresos. Por otro lado, en las comparaciones sistemáticas con estimaciones de ingresos de otras fuentes (cuentas nacionales o registros continuos).



Para finalizar, cabe señalar que todas estas revisiones y avances reconocen la necesidad de que se proporcione a los usuarios y público en general la más amplia

información acerca de la metodología y de los supuestos implícitos de las estimaciones oficiales de pobreza.

Marzo de 2003

## ANEXO

**Tabla A**  
**Cobertura geográfica de la información según país.**

Países	Cobertura geográfica
<b>Metodología Oficial</b>	
Argentina	Urbana
Chile	Total Nacional
México	Total Nacional
Uruguay	Total Urbano
<b>Otras Experiencias</b>	
Perú	Total Nacional
Paraguay	Total Nacional
CEPAL	Total Urbano*

\*Estimación de CEPAL para la República Argentina.

**Tabla B**  
**Frecuencia de la difusión de la información según país.**

Países	Cobertura geográfica
<b>Metodología Oficial</b>	
Argentina	Semestral
Chile	Bianual
México	Bianual
Uruguay	Anual
<b>Otras Experiencias</b>	
Perú	1997 y 1998
Paraguay	2000-2001
CEPAL	Anual

**Tabla C**  
**Último datos publicado de la incidencia de la pobreza según país.**

Países	Fecha	Incidencia de la pobreza en personas
<b>Metodología Oficial</b>		
Argentina	Octubre 1999	26.7 <sup>^</sup>
	Octubre 2002	57.5
Chile	Diciembre 2000	20.6
	Agosto 2000	53.7
Uruguay	2001	18.8
<b>Otras Experiencias</b>		
Perú	1998	40.3
Paraguay	2000/01	33.9
CEPAL	1999	23.7*

<sup>^</sup>incidencia del Gran Buenos Aires.

\*Estimación de CEPAL para la República Argentina.

## MAPA DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS 2001

### **El Censo y la localización de problemáticas sociales**

La identificación de poblaciones objetivo resulta relevante a la hora de implementar políticas sociales que prioricen su intervención en los grupos más vulnerables de la sociedad.

El **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001** es una herramienta muy ventajosa para la focalización social y espacial ya que se trata de una fuente de información con cobertura universal que atiende diversos aspectos de la temática sociodemográfica.

En primer lugar, la variedad de atributos que indaga permite describir las características sociales, demográficas y habitacionales de la población. Por tal motivo, se constituye en una fuente básica para el conocimiento de las condiciones de vida de los hogares. Además por tratarse de un relevamiento nacional exhaustivo, el censo ofrece información específica no sólo de las áreas urbanas más importantes sino también de localidades pequeñas y de la población dispersa en áreas rurales.

La información censal puede proporcionarse a distintos niveles de agregación geográfica (provincias, departamentos, municipios, localidades, barrios, áreas periféricas de ciudades, etcétera). Esta información representada en mapas brinda una descripción que aumenta la precisión de los diagnósticos.

### **Localización de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas**

En esta ocasión, se presenta una síntesis de algunos resultados censales definitivos. Al respecto, se muestra la incidencia y el perfil de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Los **hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas** son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:

- Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tienen retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria.

El cuadro y los mapas presentados en las páginas siguientes ofrecen una visión gráfica y sintética de la localización espacial de algunos problemas sociales. Estos resultados pretenden orientar la aplicación de acciones efectivas.

## ☑ Cuadro estadístico

Perfil de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas según indicadores seleccionados de condiciones de vida de los hogares, por provincia, 2001

Provincia	Total de hogares (¹)	Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)				
		Total	Sin cobertura médica privada u obra social (²)	Sin provisión de agua en la vivienda (³)	Con piso de tierra en la vivienda (⁴)	Sin teléfono (⁵)
<b>Total del país</b>	<b>10.075.814</b>	<b>14,3</b>	<b>60,2</b>	<b>50,8</b>	<b>17,6</b>	<b>71,0</b>
Ciudad de Buenos Aires	1.024.540	7,1	50,0	21,8	1,2	49,3
Buenos Aires	3.921.455	13,0	58,4	44,8	7,0	60,6
Partidos del Gran Buenos Aires	2.384.948	14,5	60,5	46,4	6,4	60,5
Resto de Buenos Aires	1.536.507	10,5	53,9	41,2	8,3	60,8
Catamarca	77.776	18,4	51,5	58,3	36,6	84,0
Córdoba	877.262	11,1	56,0	42,1	8,7	66,7
Corrientes	225.957	24,0	69,2	64,7	37,6	86,2
Chaco	238.182	27,6	73,8	76,5	39,0	90,8
Chubut	114.725	13,4	56,7	37,0	6,4	64,8
Entre Ríos	316.715	14,7	59,3	46,1	16,8	79,5
Formosa	114.408	28,0	72,0	81,3	50,6	90,4
Jujuy	141.631	26,1	57,1	58,0	37,1	85,8
La Pampa	91.661	9,2	57,1	29,1	6,7	61,7
La Rioja	68.390	17,4	45,8	57,5	30,0	80,6
Mendoza	410.418	13,1	62,3	45,2	15,7	68,8
Misiones	235.004	23,5	67,6	70,5	15,1	88,3
Neuquén	128.351	15,5	61,6	41,7	12,8	65,8
Río Negro	154.453	16,1	61,5	43,9	9,5	67,8
Salta	241.407	27,5	67,1	64,7	41,7	88,1
San Juan	148.902	14,3	57,5	52,0	30,7	75,2
San Luis	101.644	13,0	62,0	51,2	18,7	74,1
Santa Cruz	53.834	10,1	42,4	25,5	1,5	53,0
Santa Fe	872.295	11,9	57,1	44,9	14,0	69,9
Santiago del Estero	178.201	26,2	69,8	83,2	52,5	92,3
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	27.816	15,5	42,5	15,8	0,3	38,1
Tucumán	310.787	20,5	57,9	63,4	27,4	84,9

(¹) Hogar: persona o grupo de personas que viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación.

(²) Sin cobertura médica privada u obra social: ninguno de los miembros del hogar está afiliado a una obra social ni está adherido a un plan de salud privado o una mutual.

(³) Sin provisión de agua en la vivienda: hogares con abastecimiento de agua dentro del terreno pero fuera de la vivienda, o bien sin abastecimiento de agua en la vivienda ni en el terreno.

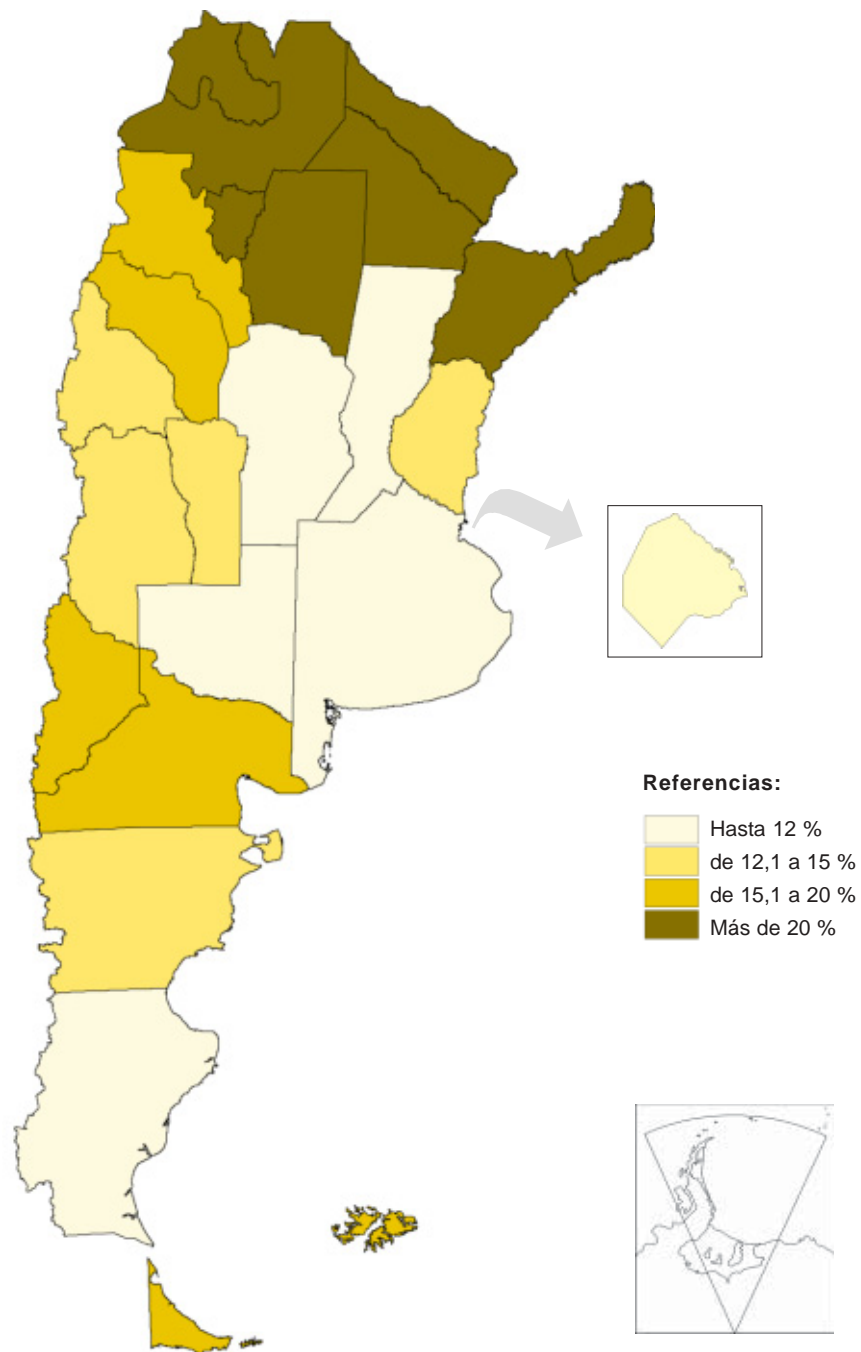
(⁴) Con piso de tierra en la vivienda: hogares que habitan en viviendas donde el material predominante de los pisos es tierra.

(⁵) Sin teléfono: los miembros del hogar no poseen teléfono fijo ni celular.

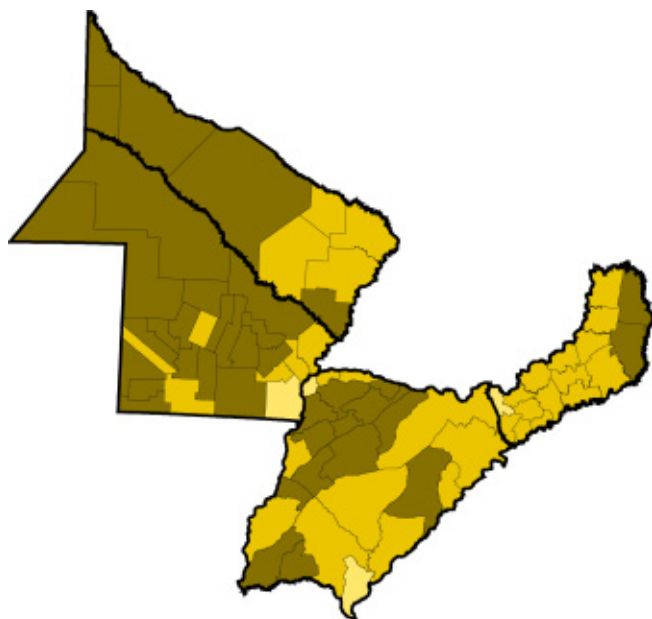
**Fuente:** Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

## ☑ Mapas de Necesidades Básicas Insatisfechas de la Argentina

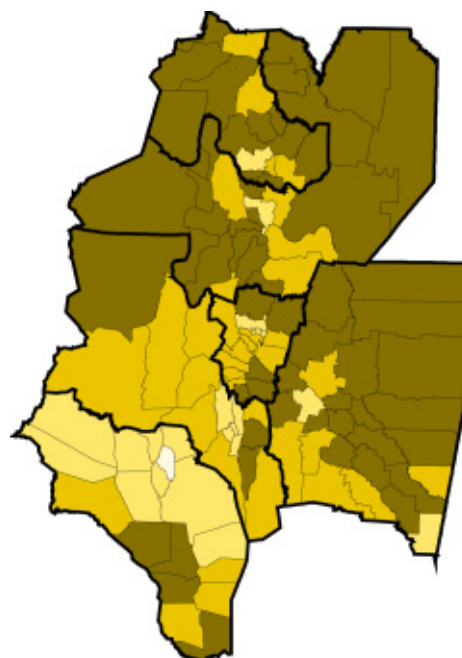
Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por provincia, 2001



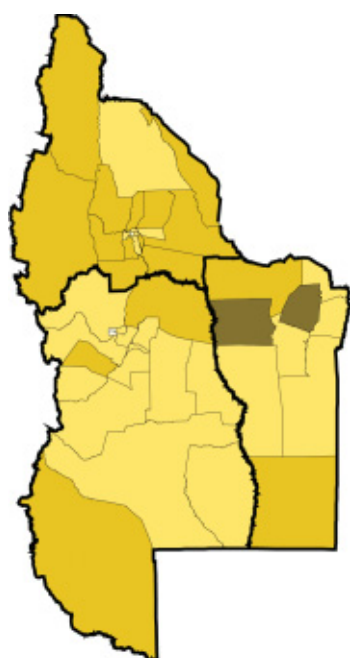
Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento, distrito escolar o partido, 2001



Región Nordeste



Región Noroeste

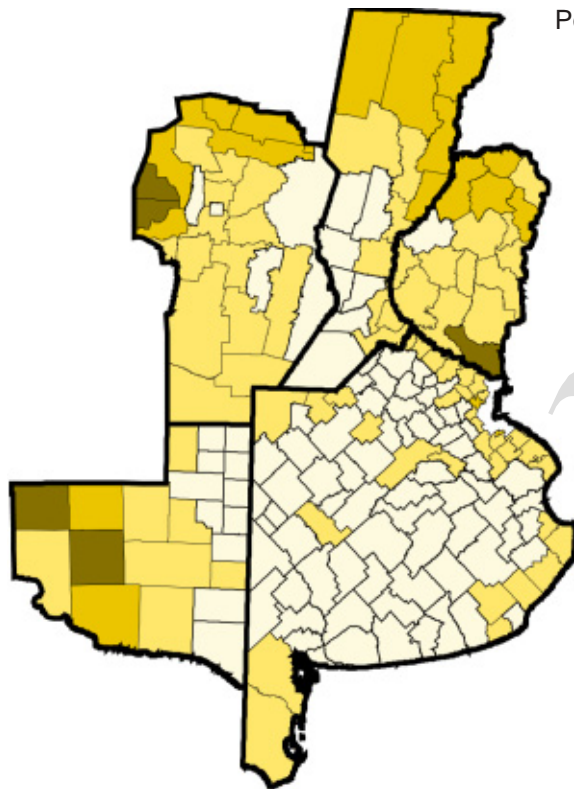


Región Cuyo

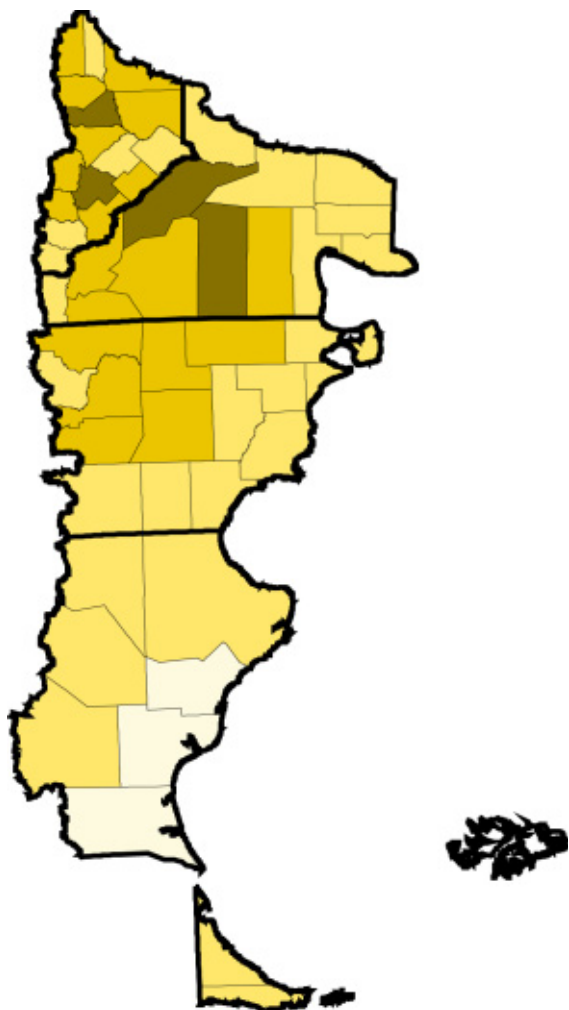
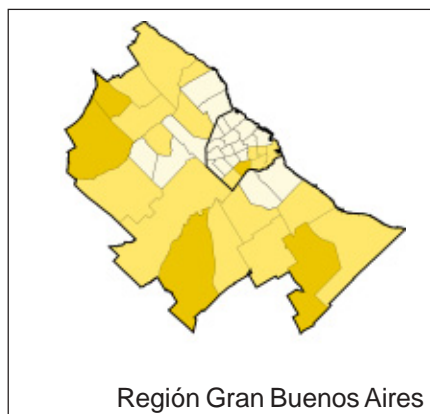
Referencias:



Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento, distrito escolar o partido, 2001



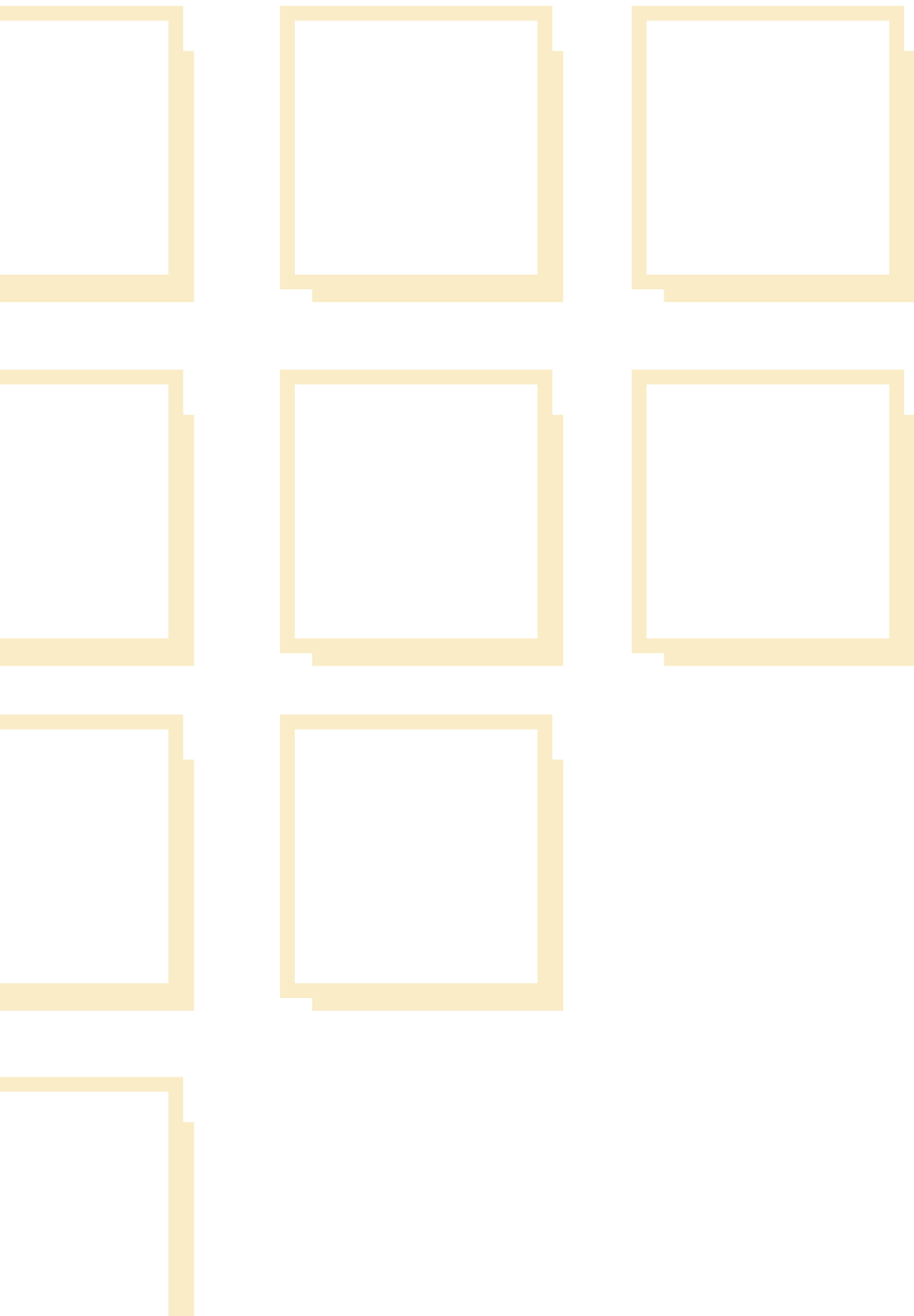
Región Pampeana



Región Patagonia

Referencias:





© Queda hecho el depósito de la Ley N° 11.723

Buenos Aires, 2003

Las publicaciones editadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos se encuentran a la venta en INDEC, Centro Estadístico de Servicios, Julio A. Roca 615, Ciudad Autónoma de Buenos Aires P.B., C.P. 1067, Argentina.

Por cualquier consulta puede dirigirse personalmente al Centro Estadístico de Servicios, o bien comunicarse a los tel.: 4349-9650/52/54/62, al fax: 4349-9621, o a través de correo electrónico: ces@indec.mecon.gov.ar.

INTERNET: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Horario de atención: 9:30 a 16:00 hs.

## AQUÍ SE CUENTA

REVISTA INFORMATIVA DEL CENSO 2001

NÚMERO 7  
SEPTIEMBRE 2003



- La versión digital de los números de *Aquí se cuenta* puede consultarse en la página del Censo 2001, ingresando a [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- Los próximos números de *Aquí se cuenta* saldrán al principio de los meses siguientes de acuerdo a lo establecido en el Calendario de Difusión de las estadísticas.