



Munich Personal RePEc Archive

## **Social protection policies, economic vulnerability and right approach**

Calero, Analía Verónica

Universidad de Buenos Aires, CLACSO-CROP

May 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/51152/>  
MPRA Paper No. 51152, posted 18 Nov 2013 12:11 UTC

# **“Social protection policies, economic vulnerability and right approach”\***

**Analía V. Calero\*\***  
**University of Buenos Aires**

**May, 2013**

## **Abstract**

Since the restoration and strengthening of democracy in Latin America, the vision of social policy as a guarantee of human rights, has become more relevant. On this view Government as a guarantor of basic human rights, has the responsibility to intervene with universal public policies, heterogeneous and comprehensive to provide a minimum of welfare for all citizens.

The aim of this paper is to analyze the change in public policies approach in Argentina and Government role through the analysis of the Universal Child Allowance for Social Protection (AUH, 2009) and its extension to the Pregnancy Allowance for Social Protection (AxE, 2011). This measure seeks to provide access to social protection in cases where the labor path is not necessarily formal, showing a shift in social protection policies.

In Argentina, the AUH has as a short term goal to reduce the poverty, extreme poverty and inequity and to break the intergenerational transmission of poverty by encouraging the formation of human capital through health and education conditionalities and coordination with programs that contribute to the realization of rights, as the "Plan Nacer" and the "Conectar Igualdad". Empirical evidence suggests that AUH has had positive impacts however, there is still a long way in reinforcing the vision of public policy that considers citizens as right subjects. On the other hand, it is also necessary to investigate the heterogeneity of the productive structure so as to articulate employment with social protection policies.

**Keywords:** conditional cash transfers, Universal Children Allocation, public policies, human rights, poverty, inequity

**JEL:** I18, I28, I38

\* Document published as a chapter in the book [\*Persistencies of poverty and social protection schemes in Latin America and the Caribbean\*](#) / CLACSO. Buenos Aires, May 2013, pp. 65-87.

\*\*Degree and Master degree in Economics from University of Buenos Aires (UBA). Professor at UBA. Contact: [analiacalero@gmail.com](mailto:analiacalero@gmail.com)

The author acknowledges the valuable comments of all the participants at the International Seminar: "Poverty and universal social protection: Latin American experiences and comparative perspectives" organized by CLACSO-CROP at the National Autonomous University of Mexico, 7 to 9 December 2011. Errors and omissions are my sole responsibility.

# “Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos”\*

**Analía V. Calero\*\***  
**Universidad de Buenos Aires**

**Mayo de 2013**

## **Resumen**

Desde el retorno y fortalecimiento de las democracias en América Latina, ha cobrado relevancia la visión de la política social como garante de derechos universales. Desde esta visión, el Estado, como garante de los Derechos Humanos básicos, tiene la responsabilidad de intervenir con políticas públicas universales, heterogéneas e integrales de manera de brindar un mínimo de bienestar para todos los ciudadanos.

El objetivo del presente trabajo es analizar este cambio en el enfoque de las políticas públicas en la Argentina y del rol del Estado a través del análisis de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH, 2009) y su extensión a la Asignación por Embarazo para Protección Social (AxE, 2011).

Esta medida busca brindar acceso a la protección social en casos donde la trayectoria laboral no es necesariamente formal, mostrando un viraje en las políticas de protección social.

En Argentina, la AUH tiene como objetivo de corto plazo reducir la indigencia, la pobreza y la desigualdad y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza al fomentar la formación de capital humano mediante las condicionalidades en salud y educación y la articulación con programas que contribuyan a hacer efectivos los derechos, como el “Plan Nacer” y el programa “Conectar Igualdad”.

La evidencia empírica sugiere que la AUH ha tenido un impacto positivo sin embargo, aún se debe reforzar la visión de política pública que considera a los ciudadanos como sujetos de derecho. Por otro lado, es necesario también, indagar sobre las heterogeneidades de la estructura productiva, para articular las políticas de empleo con las de protección social.

**Palabras clave:** transferencias condicionadas de ingreso, Asignación Universal por Hijo, políticas públicas, derechos humanos, pobreza, desigualdad

**Clasificación JEL:** I18, I28, I38

\*Documento publicado como capítulo en el libro [\*Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe\*](#)/ CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mayo de 2013, p.p 65-87.

\*\*Licenciada y Magister en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de grado y posgrado en dicha casa de estudios. Contacto: [analiacalero@gmail.com](mailto:analiacalero@gmail.com)  
La autora agradece los valiosos comentarios de todos los y las participantes del Seminario Internacional “Pobreza y protección social universal: Experiencias Latinoamericanas y perspectivas comparadas” organizado por CLACSO-CROP, en la Universidad Nacional Autónoma de México, 7 al 9 de diciembre de 2011. Los errores y omisiones son de de mi exclusiva responsabilidad.

## **Introducción**

Con la recuperación de las democracias en América Latina y la revalorización del rol del Estado como promotor de políticas públicas en pos del desarrollo sostenible, ha cobrado relevancia la visión de la *política social como garante de derechos universales*.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar este cambio en el enfoque de las políticas públicas en Argentina y del rol del Estado a través del análisis de una política de protección social, que es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y su posterior extensión a la Asignación Universal por Embarazo (AxE).

En la sección 1 y 2 se presentará el marco teórico y se situará el presente caso en el contexto latinoamericano. En la sección 3, analizaremos la AUH en relación con la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes<sup>1</sup> y la Convención sobre los Derechos del niño de Naciones Unidas<sup>2</sup>, así como otros tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos. Nos centraremos asimismo en el impacto de la medida en diferentes ejes lo cual se verá limitado por lo reciente de la política y en algunos casos por la disponibilidad de información. Por último se presentarán algunos desafíos pendientes y las consideraciones finales.

### **1. El enfoque de derecho en las políticas de protección social en América Latina**

La protección social es un concepto dinámico y coexisten diferentes enfoques para su abordaje (Calabria y Calero, 2011). Por un lado, el enfoque del manejo social del riesgo del Banco Mundial, asume que la protección social y las intervenciones públicas ayudan a mitigar los riesgos y a reducir la vulnerabilidad permitiendo mayor uniformidad en el consumo y mayor equidad (Holzmann y Jorgensen, 2003).

Por otro lado Cecchini y Martinez (2011) identifican cuatro enfoques de la protección social, dentro de los cuales se encuentra el que utilizaremos en el presente trabajo, que es el de la *protección como garantía ciudadana* fundamentada en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y que tiene como objetivo asegurar niveles mínimos de protección social a todos los ciudadanos, a quienes se los reconoce como titulares de derecho, siendo los Estados, a partir de la adhesión a los tratados internacionales, garantes de los

---

<sup>1</sup> Para abreviar se utilizará en adelante Ley de Protección de los Derechos de los Niños.

<sup>2</sup> La Declaración de los Derechos del Niño fue aprobada por Naciones Unidas en 1959. Sin embargo, para que tuviera la fuerza de una ley internacional, en 1989, sobre su base, se aprueba por unanimidad la Convención sobre los Derechos del Niño, a la que suscribieron más de 190 Estados miembros y a la cual Argentina adhiere en 1994, luego de la reforma constitucional.

mismos y por lo tanto tienen el compromiso de elaborar políticas públicas integrales e inclusivas que protejan a las personas frente a los riesgos y vulnerabilidades aplicando el principio de igualdad y no discriminación.

Desde éste último enfoque, para combatir la pobreza y la desigualdad, destensar el conflicto social y contribuir al fortalecimiento de la democracia, en el marco del desarrollo sostenible, se busca que aquellos que en otros momentos fueron excluidos y considerados como personas necesitadas de asistencia o tutela, en el presente sean tratados sobre la base de la igualdad y del respeto de la dignidad humana, a través de la inclusión. A la vez que se regula la monopolización por parte de los grupos favorecidos, de los procesos, políticas y programas de desarrollo (Abramovich, 2006; IIDH, 2007; ONU, 2006; Novacovsky et al, 2010).

Sin embargo, dados los recursos limitados con los que cuentan varios países, la legislación reconoce que, si bien todos los derechos humanos tienen la misma importancia, son indivisibles e interdependientes, la universalidad no exime de ejercer cierta selectividad de manera que la protección que se brinda sea financiable (CEPAL, 2006; ONU, 2006).

En este contexto, y al tiempo que el enfoque de la *protección social basado en el empleo formal* mostraba sus limitaciones para cubrir las necesidades de la población, al presentar la región de América Latina y el Caribe, altas tasas de informalidad laboral, es que un número importante de países comenzaron a aplicar políticas de transferencias condicionadas de ingreso orientadas al desarrollo humano, que, por un lado, contribuyeran a aliviar el hambre más urgente, pero a su vez, mediante el cumplimiento de requisitos en salud y educación de los niños beneficiarios, brindarían herramientas que en el mediano y largo plazo permitieran desarrollar capacidades, acceder a los derechos de la ciudadanía y romper el circuito intergeneracional de la pobreza (Novacovsky et al, 2010; OIT, 2010).

Los primeros antecedentes de transferencias condicionadas de ingreso en la región de América Latina y el Caribe se remontan a fines de los años '90, siendo los casos más resonantes, por sus dimensiones, el de Brasil y México extendiéndose luego a por lo menos 20 países de América Latina (ver Cuadro 1) y posteriormente a otras regiones como África y Asia y el Pacífico<sup>3</sup>.

Diversos estudios han proliferado mostrando la importante contribución de las transferencias condicionadas de ingreso tanto a la reducción de la pobreza, la pobreza extrema

---

<sup>3</sup> Algunos de los países donde se han implementado o se están implementando programas de transferencias condicionadas de ingreso en África son: Kenia, Zambia, Malawi, Marruecos, Etiopía, Sudáfrica, Mozambique, Lesoto, Nigeria y Uganda. En la región Asia y Pacífico son: Bangladesh, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Turquía.

y la desigualdad como a la mejora en los indicadores de salud y educación en la región. En el próximo apartado, nos centraremos en el análisis y las implicancias de las transferencias condicionadas de ingreso para el caso de la Argentina.

**Cuadro 1**  
**Programas de Transferencias de Ingreso en América Latina y el Caribe, 1990-2011**

País	Año inicio	Programa de Transferencia
<b>Argentina</b>	2011	Asignación por Embarazo para Protección Social
	2009	Asignación Universal por Hijo para Protección Social
	2005	Familias por la Inclusión Social
	2002	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
<b>Bolivia</b>	2009	Bono Madre-Niño Juana Azurduy
	2006	Bono Juancito Pinto
<b>Brasil</b>	2003	Cartão Alimentação
	2003	Bolsa Familia
	2001	Bolsa Escola
	2001	Bolsa Alimentação
<b>Chile</b>	2002	Programa Puente – Chile Solidario (2002)
<b>Colombia</b>	2007	Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema)
	2005	Subsidios condicionados a la Asistencia Escolar
	2001	Familias en Acción
<b>Costa Rica</b>	2006	Avancemos
	2000	Superémonos
<b>Ecuador</b>	2003	Bono de Desarrollo Humano
	1998	Bono Solidario
<b>El Salvador</b>	2005	Comunidades solidarias rurales (ex Red Solidaria)
<b>Guatemala</b>	2008	Mi Familia Progresa
	2007	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora
<b>Honduras</b>	2010	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición
	2006	Programa de Asignación Familiar PRAF, fase III
	1998	Programa de Asignación Familiar PRAF, fase II
	1990	Programa de Asignación Familiar PRAF
<b>Jamaica</b>	2001	Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación -PATH
<b>México</b>	1997	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresa)
<b>Nicaragua</b>	2005	Sistema de Atención a Crisis
	2000	Red de Protección Social “Mi Familia”
<b>Panamá</b>	2006	Red de Oportunidades
	2005	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos
	2005	Tekoporã
<b>Paraguay</b>	2005	Abrazo
<b>Perú</b>	2005	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)
<b>República Dominicana</b>	2005	Programa Solidaridad
<b>Trinidad y Tobago</b>	2005	STEP UP Targeted Conditional Cash Transfer Program
<b>Uruguay</b>	2008	Asignaciones Familiares
	2006	Tarjeta Alimentaria
	2005	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)

Fuente: elaboración propia sobre la base de División de Desarrollo Social DDS, CEPAL (2010) y bibliografía citada.

## **2. El caso argentino: una síntesis del rol del Estado respecto de los Derechos Humanos en general y de la Seguridad Social en particular desde la recuperación de la democracia.**

En la Argentina, durante la última dictadura militar<sup>4</sup>, se practicó una violación masiva y sistemática de derechos humanos fundamentales, a través del aparato organizado del poder, que actuó bajo la forma del terrorismo de estado y costó la desaparición de al menos 30.000 personas e implicó la apropiación de niños y niñas, muchos de los cuales aún no han recuperado su identidad.

Con el advenimiento de la democracia en 1983 se recompusieron los poderes del Estado y se tomó una fuerte conciencia sobre la problemática de los derechos humanos: se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas con el objetivo de aclarar e investigar la desaparición forzada de personas producida durante la última dictadura militar en Argentina y se enjuició y condenó a las Juntas Militares. Sin embargo, en 1989, bajo el gobierno de corte neoliberal de Carlos Menem, mediante las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, se absuelve a gran parte de los militares de rango inferior, participantes del terrorismo de Estado. Simultáneamente, en el plano económico, las reformas estructurales implementadas, incrementaron la precariedad laboral y la desocupación, lo cual llevó a una gran masa de la población a la marginalidad, culminando en la crisis social, política e institucional de 2001.

Es recién desde 2003, cuando las políticas públicas del gobierno nacional consideran la problemática de los derechos humanos, individuales y colectivos, vinculada a la recuperación de la legitimidad de las instituciones y de la confianza de vastos sectores sociales en el sistema democrático. De esta manera, el Estado, como garante de los Derechos Humanos básicos, recupera la responsabilidad de intervenir con políticas públicas universales, heterogéneas e integrales de manera de brindar un mínimo de bienestar para todos los ciudadanos.

Es así que, al tiempo que se fortalecen los derechos civiles y políticos con la anulación en junio de 2005 de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, se sancionan también una serie de medidas de política pública relacionadas con la promoción de los derechos humanos sociales y culturales como ser, por ejemplo, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en 2005, la Ley N° 26.485 de Protección

---

<sup>4</sup> Del 24 de marzo de 1976 al 10 de diciembre de 1983.

Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, en 2009 y la Ley N°26.618 de Matrimonio Igualitario en 2010<sup>5</sup>.

Por otra parte, para atender a las necesidades diferentes de cada sector de manera que sean equivalentes en términos de libertades, derechos, garantías, beneficios, obligaciones y oportunidades (VVAA, 2005) se crearon marcos legales de protección social para los extremos etarios más vulnerables. Para los adultos mayores se implementó el Plan de Inclusión Previsional en 2005 de manera de brindar cobertura a quienes quedaron excluidos de la seguridad social por los cambios experimentados en el mercado de trabajo y la reforma previsional de los años '90; para los niños, niñas y adolescentes se implementó en 2009 la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y luego se extendió en 2011 a la Asignación Universal por Embarazo<sup>6</sup>. La novedad de estas políticas es que presentan un cambio de paradigma en lo que refiere a protección social, al reemplazar el principio de contributividad para acceder a los programas, por el de ciudadanía (Rofman y Oliveri, 2011).

En el próximo apartado se analizará este cambio en el enfoque de las políticas públicas en Argentina desde el Estado a través del análisis de la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo, para lo cual se trabajarán simultáneamente dos ejes. Por un lado nos centraremos en el diseño de la normativa de la AUH en relación con la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas y la Convención sobre los Derechos del niño de Naciones Unidas, así como otros tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos de manera de advertir en el diseño del programa, que éste tiene como meta la universalidad y busca promover el acceso a la seguridad social en general y el ejercicio de los derechos, (identidad, salud y nutrición, educación, gratuidad de la educación y protección de la maternidad y la paternidad). Por otro lado se presentarán algunos datos ilustrativos desde la implementación de la AUH y la Asignación Universal por Embarazo de manera de evaluar su impacto y la sinergia con políticas que promueven el ejercicio de los derechos ciudadanos.

---

<sup>5</sup>Con la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños se derogó en Argentina la antigua ley de patronato de 1919, en la cual el futuro de las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, quedaba en manos de un juez que decidía su destino, para pasar en cambio, a considerarlos como sujetos de derecho. Con la Ley N°26.618 de Matrimonio Igualitario de 2010, Argentina se convierte en el primer país sudamericano en legalizar los matrimonios entre personas del mismo sexo.

<sup>6</sup> Cabe destacar que ambas medidas, se dieron en un contexto de reformas en la seguridad social con el objetivo de ampliación de la cobertura, y que comprendieron la Libre Opción del Régimen Jubilatorio (2007) para aquellos que habían quedado “cautivos” de las Administradoras de Fondos de Pensiones; la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (2007) para garantizar las prestaciones del sistema de reparto; la Ley de Movilidad Jubilatoria (2008) que otorga dos aumentos anuales de los haberes previsionales, y la creación en 2008 del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que unifica el régimen mixto en un único régimen de reparto.



### **3.1. La AUH para Protección Social: principio de igualdad y no discriminación.**

En Argentina, la AUH, se implementó en noviembre de 2009 mediante el Decreto 1602/09 con el objeto de: “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° 24.714/96”.

Considerando la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, el objetivo de la política es brindar cobertura por asignaciones familiares a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social aplicando el principio de igualdad y no discriminación, pues si bien se había instituido un Régimen de Asignaciones Familiares con alcance nacional y obligatorio, éste no incluía a los grupos familiares que se encontrasen desocupados o trabajando en la economía informal.

De esta manera, se incorporó al tradicional Subsistema de Asignaciones Familiares, un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo. Ambos, la AUH y el tradicional Subsistema de Asignaciones Familiares<sup>7</sup>, se encuentran administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Asimismo, la AUH se financia íntegramente con recursos de la ANSES provenientes de aportes y contribuciones, recaudación del Impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico, los recursos adicionales que fije el Congreso Nacional anualmente en la Ley de Presupuesto, intereses, multas, recargos, rentas provenientes de inversiones, incluyendo los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

En el cuadro 2 se exponen las principales características de la AUH, en cuanto a beneficiarios, condicionalidades y prestaciones.

---

<sup>7</sup> El tradicional Subsistema de Asignaciones Familiares se encuentra conformado por un subsistema contributivo, aplicado a trabajadores ocupados y desocupados, y un subsistema no contributivo, aplicado a pasivos.

## Cuadro 2

### Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Características principales

Eje	Características
<b>Selección de Beneficiarios</b>	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o discapacitados sin límite de edad) que pertenezcan a hogares cuyos padres sean trabajadores no registrados o servicio doméstico (ambos con remuneración menor o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil), desocupados que no estén percibiendo el seguro por desempleo y monotributistas sociales.
<b>Nacionalidad de los/las hijos/as</b>	Argentinos/as, hijo/a de argentina/o nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud.
<b>Identidad</b>	Se debe acreditar la identidad de los/as hijos/as y la del titular del beneficio (padre/madre/tutor/guardador/pariente ) mediante Documento Nacional de Identidad.
<b>Vínculo</b>	Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el hijo/a, mediante la presentación de las partidas correspondientes en los casos de adopción, tutelas y curatelas, los testimonios judiciales pertinentes.
<b>Acreditación de discapacidad</b>	Será determinada en los términos del artículo 2° de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.
<b>Compromisos en salud</b>	Hasta los 4 años de edad -inclusive- deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Estar inscripto en el Plan Nacer si el niño/a es menor de 6 años.
<b>Compromisos en educación</b>	Desde 5 a los 18 años, deberá acreditarse además la concurrencia de los niños, niñas y adolescentes obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.
<b>Declaración jurada</b>	El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos. De comprobarse la falsedad de algunos de los datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.
<b>Beneficio</b>	Prestación monetaria no retributiva de carácter mensual. Inicialmente la AUH se estipuló en \$180 (USD 46) (Decreto 1602/09), luego se elevó a \$220 (USD 55) (Decreto 1388/10) y desde septiembre de 2011 es \$270 (USD 64) (Decreto 1482/11) por mes, por hijo –hasta un máximo de 5 hijos- . Para los niños, niñas y adolescentes discapacitados, el monto equivale a 4 veces la Todos los meses se pagará el 80 % de estos montos y el 20% restante se hará efectivo una vez al año si el hijo/a cumple con los compromisos de salud y educación. Los titulares de la AUH recibirán en el domicilio la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación para que en los establecimientos educativos y de salud completen la información de cada área.
<b>Medio de pago</b>	Se cobra por tarjeta de débito que debe ser retirada por única vez por el titular del beneficio a través de la red de bancos habilitada. La tarjeta de débito permite cobrar la Asignación en cualquier cajero automático de los bancos adheridos en el momento que disponga su titular, así como permite hacer compras en los comercios adheridos al sistema de débito, con la correspondiente devolución del IVA. Hasta tres operaciones de extracción y consulta de saldo serán sin costo para el beneficiario.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Decreto 1602/09, Decreto 1388/10, Decreto 1482/11, Decreto 446/2011, [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar) y [www.argentina.ar](http://www.argentina.ar)

Para abril de 2011 la AUH brindaba cobertura a más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional (50,9% mujeres y 49,1% varones) contribuyendo al empoderamiento de las mujeres en el hogar al ser éstas un 91,7% del total de los titulares del beneficio. Existe controversia en la literatura, sobre si efectivamente se contribuye al empoderamiento de la mujer al otorgarles la posibilidad de la administración de este dinero, o por el contrario, es una sobrecarga de responsabilidades.

Con la extensión a la Asignación por Embarazo desde mayo de 2011, se sumaron alrededor de 60.000 beneficiarias<sup>8</sup> lo cual llevó a una cobertura total de asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) de aproximadamente 7,2 millones niños, niñas y adolescentes menores de 18 años<sup>9</sup> (Calabria y Calero, 2011).

En términos de cobertura, la AUH estaría contribuyendo a reducir las disparidades regionales existentes en la Argentina: el mayor impacto se presenta en Chaco y Santiago del Estero, que presentan tasas de empleo no registrado superiores al promedio<sup>10</sup>. En el otro extremo, la menor cobertura por AUH se presenta en Tierra del Fuego, donde la informalidad laboral es inferior al promedio y por lo tanto la mayoría de las Asignaciones Familiares son contributivas (Calabria y Calero, 2011).

La evidencia empírica sugiere asimismo que la AUH estaría contribuyendo a la reducción de la pobreza generalizada en todas las regiones del país y con más intensidad en la población joven: la cantidad de menores de 18 años pobres disminuiría en 7,3 puntos porcentuales (p.p.) al pasar del 16,5% al 9,2%; y la indigencia en 3,3 p.p. al pasar del 4,1% al 0,8%. En tanto para el total de individuos las reducciones son del 3,8 p.p. y 1,7 p.p.,

---

<sup>8</sup> Para la Asignación por Embarazo el dato es a septiembre de 2011. Dado que el objetivo de la Asignación por Embarazo es la protección a la maternidad, la misma es compatible con la AUH e independiente del tope de 5 hijos, aunque en caso de embarazo múltiple, sólo se abona un beneficio.

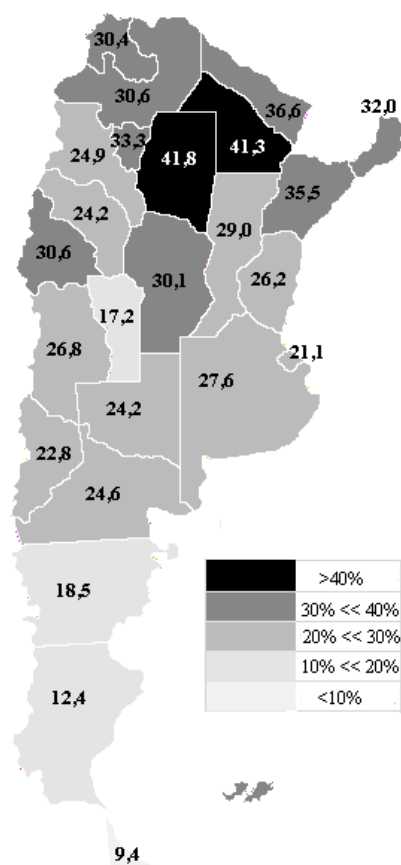
<sup>9</sup> Del total de los 7,2 millones, unos 3,5 son beneficiarios de la AUH; 3,4 de Asignaciones Familiares contributivas; y el resto pertenece al subsistema no contributivo (beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA-) (Calabria y Calero, 2011). Cabe destacar que el Sistema Único de la Seguridad Social en Argentina se compone de cuatro subsistemas: SIPA, Asignaciones Familiares, Desempleo y Riesgos de Trabajo. Específicamente, el Subsistema de Asignaciones Familiares posee un componente contributivo de aplicación a los ocupados que trabajen en relación de dependencia en el sector privado; y a los beneficiarios del Seguro de Desempleo o de la Ley de Riesgos de Trabajo. El componente no contributivo se aplica a los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez y a los beneficiarios del SIPA, que comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades autónomas (excluye al personal militar y de las fuerzas armadas y de seguridad; al personal policial; a los menores de 18 años; y a los afiliados a sistemas local, provincial o local, con excepciones).

<sup>10</sup> Para el II trimestre de 2011 los asalariados sin descuento jubilatorio eran del 34,5%, para el total aglomerados. En tanto llegaban al 41,7% en Gran Resistencia, Chaco, y al 44,4% en Santiago del Estero. Para Tierra del Fuego, la tasa se ubicaba en 13,2%. (Encuesta Permanente de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC–).

respectivamente, al pasar la pobreza del 10,1% al 6,3% y la indigencia del 2,5% al 0,8%. A su vez, estas reducciones se dan con más intensidad en el Noreste Argentino (NEA) y el Noroeste Argentino (NOA), donde las bajas son de 13,2 p.p y 12,7 p.p respectivamente para la pobreza y de 6,2 p.p. y 4,7 p.p. para la indigencia (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Impacto regional de la AUH**

**(a) Cobertura de AUH por provincia, en %  
Menores de 18 años. Abril de 2011**



**(b) Impacto estimado de la AUH  
en pobreza e indigencia,  
por regiones.  
IV trimestre de 2010. En %.**

Regiones	Pobreza		Indigencia	
	Sin AUH	Con AUH	Sin AUH	Con AUH
<i>Total individuos</i>				
<b>Total aglomerados</b>	<b>10,1</b>	<b>6,3</b>	<b>2,5</b>	<b>0,8</b>
GBA	7,5	4,8	2,1	0,7
NOA	17,7	10,5	3,5	0,7
NEA	22,1	14,2	4,5	1,1
Cuyo	13,8	8,6	2,5	0,8
Pampeana	9,7	6,0	2,7	1,1
Patagónica	5,6	3,6	1,9	0,7
<i>Total menores de 18 años</i>				
<b>Total aglomerados</b>	<b>16,5</b>	<b>9,2</b>	<b>4,1</b>	<b>0,8</b>
GBA	12,8	7,1	3,6	0,6
NOA	26,0	13,3	5,3	0,6
NEA	31,9	18,7	7,1	0,9
Cuyo	21,3	12,0	3,9	0,9
Pampeana	16,0	8,5	4,4	0,9
Patagónica	7,4	4,0	2,3	0,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES y EPH – INDEC.

A su vez, la AUH estaría reduciendo la desigualdad en la distribución del ingreso entre un mínimo de 4,24% y un máximo del 5,14% medido por el coeficiente de Gini (Agis, et al 2010; CIFRA, 2010; Rofman y Oliveri, 2010). A su vez, si se mide entre los extremos de la distribución personal del ingreso, deciles o quintiles, la reducción de la brecha es de alrededor del 20% (CIFRA, 2010; Rocca, 2011).

### **3.2. La AUH y el derecho a la Identidad**

En la Argentina, el derecho a la identidad, dentro del cual está circunscripto el derecho a la documentación, está garantizado por la Ley de Protección de los Derechos de los Niños a partir de la cual se reconoce la obligatoriedad y gratuidad del primer Documento Nacional de Identidad (DNI)<sup>11</sup>.

Para acceder a la AUH es requisito contar con el Documento Nacional de Identidad. Mediante los acuerdos entre la ANSES, que administra la AUH, y el Ministerio del Interior, ámbito dentro del cual se encuentra el Registro Nacional de las Personas, que gestiona el Documento Nacional de Identidad, se implementaron “Fábricas Móviles de Documentación”. Las mismas recorren el país facilitando el acceso al DNI, y de esta forma se promueve el ejercicio del derecho a la documentación, se garantiza la identidad, se facilita el acceso al sistema educativo, al sistema de salud, a los programas sociales, y se promueve el ejercicio de la ciudadanía<sup>12</sup>.

### **3.3 La AUH y el derecho a la Salud: articulación con el Plan Nacer y Asignación por Embarazo para Protección Social.**

La Ley de Protección de los Derechos de los Niños en su artículo 14° expresa: “Los organismos del Estado deben garantizar el acceso a servicios de salud, respetando las pautas familiares y culturales reconocidas por la familia y la comunidad a la que pertenecen siempre que no constituyan peligro para su vida e integridad” con prioridad para los niños, niñas y adolescentes y las mujeres embarazadas.

En tal sentido, en 2004 se puso en marcha en la Argentina el *Plan Nacer*, que es un Programa del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación cuyo objetivo es brindar cobertura de salud a las embarazadas y niños y niñas hasta los 6 años de edad sin obra social para reducir la mortalidad materna e infantil, fortalecer la red pública de servicios de salud y promover la participación social<sup>13</sup>. Asimismo, el Plan Nacer está impulsando acciones que garanticen el acceso a la salud de los pueblos indígenas incorporando gradualmente un

---

<sup>11</sup> Todo ello en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por Naciones Unidas, que en sus artículos 7°, 8° y 11° garantizan el Derecho a la identidad, cuya incorporación fue promovida por la intensa labor de las Abuelas de Plaza de Mayo.

<sup>12</sup> Fuente: Argentina.ar, 05 de Agosto de 2010, “Randazzo entregó DNI a niños y adolescentes para que accedan a la Asignación por Hijo”.

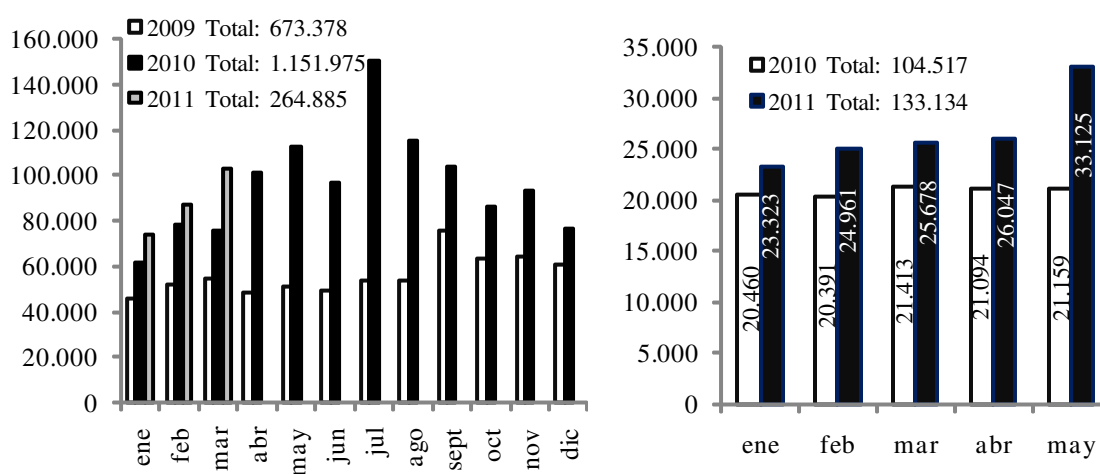
<sup>13</sup> Cabe destacar que en el marco del fortalecimiento de los servicios de salud, en 2006 se creó asimismo el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley Nacional Nro. 25.673/06) y el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150/06).

enfoque intercultural de salud<sup>14</sup>. En cuanto a la AUH y a la Asignación por Embarazo, es requisito que los beneficiarios estén inscriptos en dicho plan, y puede apreciarse que efectivamente hubo sinergia entre ambas políticas: desde la puesta en marcha de la AUH en noviembre de 2009, se inscribieron 1.543.192 de niños y niñas menores de seis años en el Plan Nacer, lo cual representa a 2010 un crecimiento interanual del 71% en el nivel de las inscripciones, a la vez que para el I trimestre de 2011 las altas promedio ya superaban las cifras de 2009 y 2010 (Ministerio de Salud de la Nación, 2011a) (Grafico 2a).

**Grafico 2. Altas en el Plan Nacer**

**(a) Niños y niñas partir de la AUH**

**(b) Embarazadas a partir de la AxE**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Salud (2011a y 2011b)

A su vez, con la implementación de la Asignación por Embarazo en mayo de 2011, se inscribieron 33.125 mujeres embarazadas al Plan Nacer, lo cual representa un incremento mensual aproximado del 30% respecto a las altas promedios para el I cuatrimestre de 2011, que fueron de 25.000 (Grafico 2b). Por otra parte, el Plan Nacer permitió identificar a 230 mil niños y niñas que no integraban ninguna de las bases de datos o padrones que utilizó la ANSES para conformar el universo de los titulares de la AUH (Ministerio de Salud de la Nación, 2011a).

Queda aún pendiente, evaluar cómo repercutió efectivamente este aumento en las visitas a los centros de salud en las mejoras en la calidad de vida y salud de la población.

<sup>14</sup> Acorde con la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y el convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que Argentina ratificó en el año 2000.

### **3.4 La AUH y el derecho a la educación: formación de capital humano y articulación con el Programa de alfabetización digital “Conectar Igualdad” (Decreto 459/10).**

La Ley de Protección de los Derechos de los Niños establece: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita [...], respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente [...]”

Es de destacar que la cobertura en el sistema educativo argentino en el nivel primario es cercana al 100%, sin embargo se observan altos niveles de deserción escolar en el nivel secundario pese a su obligatoriedad desde la sanción de la Ley de Educación Nacional N°26.206 en 2006. De hecho, previo a la implementación de la AUH los jóvenes entre 15 y 18 años que no estudian ni trabajan constituían un 10% del total y un 8,3% tampoco asistía a la escuela pero trabajaba (Groisman y Calero, 2010; Vargas, 2010).

La AUH al tener como condicionalidad el cumplimiento de la escolaridad, por un lado, fomentaría el acceso a la educación pública y gratuita e incentivaría el retorno a la escolaridad. Por el otro, desincentivaría la deserción escolar y el trabajo infantil y adolescente, al disminuir el costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo, sobre todo para los adolescentes que combinan estudio y trabajo o abandonan la escuela para insertarse en el mercado de trabajo generalmente en condiciones precarias<sup>15</sup>.

Debido a lo inmediato de la medida, si bien existen algunos indicios de un incremento en la matrícula escolar a causa de la AUH, aún no hay estudios rigurosos de impacto en este sentido como tampoco respecto de la posible mejora en la calidad educativa. Sí existen algunas cifras en cuanto a la articulación de la AUH con el Programa “Conectar Igualdad” cuyo objetivo es promover la inclusión digital mediante la distribución de una computadora portátil a todos los alumnos, alumnas y docentes de la educación secundaria y la educación especial en establecimientos públicos, donde acuden los beneficiarios de la AUH<sup>16</sup>. Mediante procesos de monitoreo y evaluación se detectó que del total de alumnos que recibieron sus

---

<sup>15</sup> El Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo de 1973, entra en vigor en 1976 y Argentina lo ratifica en 1996. El Convenio 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de 1999, entra en vigor en 2000 y Argentina lo ratifica en 2001. Adicionalmente, en 2008 Argentina sanciona la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.

<sup>16</sup> Si bien la AUH está dirigida a niños, niñas y adolescentes que concurren a la escuela pública, se verificó entre los beneficiarios a niños que concurren a establecimientos privados: según datos de ANSES, son 42.124 niños que asisten a colegios privados, de éstos unos 11.930 pagan una cuota superior a \$100 y 8.146 pagan cuota cero. Al momento todos estos niños reciben la Asignación (Fuente: Argentina.ar 01/03/2011, “Asignación Universal por Hijo”).

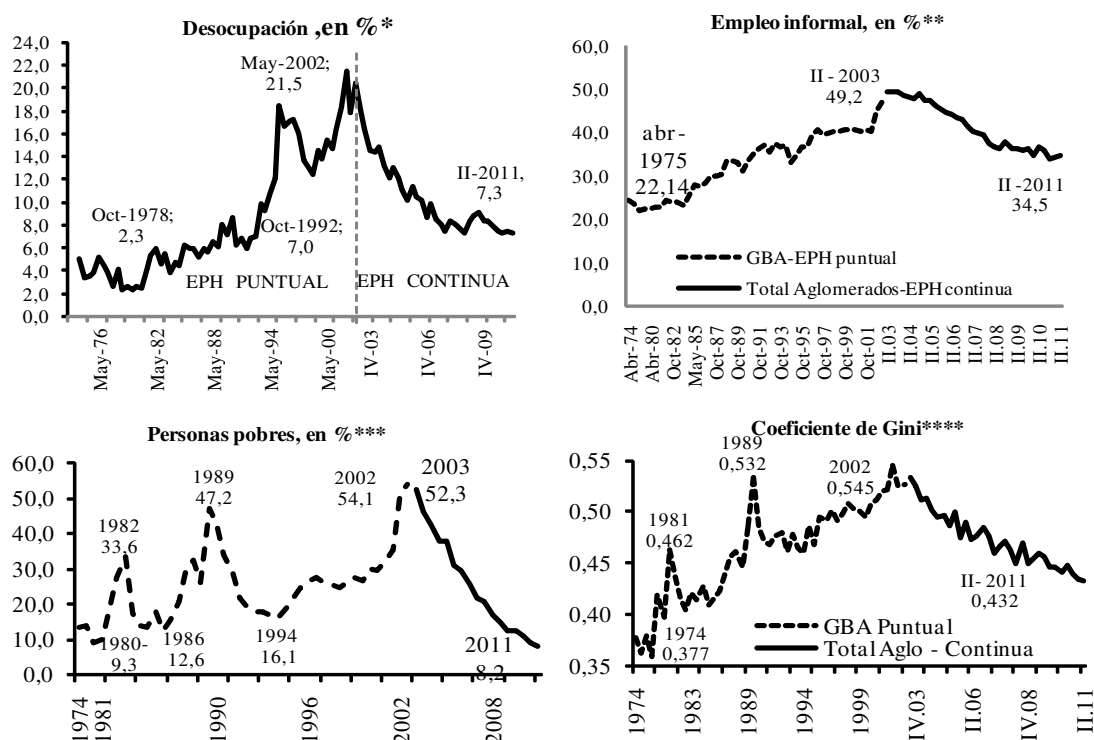
netbooks en la Etapa I/2010 del Programa, un 21% recibía la AUH. Asimismo, dado que para acceder a las netbooks cada alumno debe contar con una CUIL (Clave Única de Identificación Laboral) se logró detectar unos 830 casos que calificaban para recibir la AUH pero no la percibían<sup>17</sup>.

### 3.5 La AUH y el derecho al Trabajo Decente: cuestionamientos sociales y desafíos más allá de la protección social.

Dentro de las estrategias de formalización y extensión de la cobertura de la protección social la OIT destaca dos tipos de medidas: por un lado aquellas que buscan incorporar al mercado de trabajo formal a las actividades realizadas por fuera del mismo; por el otro a las intervenciones para prevenir y mitigar los efectos de la informalidad (OIT, 2011).

Respecto del primer eje, se puede decir que la Argentina, desde 2003, muestra claramente un cambio en las tendencias de los indicadores sociales (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Indicadores socioeconómicos en Argentina, 1974-2011.**



Notas:

\*Desocupación del total de aglomerados. EPH Puntual (1974-2002) y Continua (2003-2011, trimestral). Serie sin empalmar.

\*\*Asalariados no registrados. EPH Puntual (1974-2002) y Continua (2003-2011, trimestral). Serie sin empalmar.

\*\*\*Personas debajo de la línea de pobreza, aglomerado GBA, EPH Puntual (1974-2002) y continua (2003-2011, semestral).

\*\*\*\*Coeficiente de Gini del Ingreso per cápita familiar. GBA, EPH Puntual (1974-2002) y continua (2003-2011, trimestral).

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH- INDEC

<sup>17</sup> Fuente: [www.conectarigualdad.gov.ar](http://www.conectarigualdad.gov.ar) "Dos políticas públicas, más oportunidades para nuestros chicos" Miércoles 9 de febrero de 2011.



Particularmente, los indicadores del mercado de trabajo han mostrado una mejora sustancial: no sólo bajó el desempleo en aproximadamente un 60% desde 2003 (del 17,8% en el II trimestre de 2003 al 7,3% en idéntico período de 2011), sino que también se redujo la informalidad laboral, en un 30% (del 49,2% en el II trimestre de 2003 al 34,5% en el II trimestre de 2011). Ello repercutió tanto en bajas de la pobreza y de la indigencia como en la mejora en la distribución del ingreso. Sin embargo, la informalidad aún se encuentra en valores significativos y, si bien continúa descendiendo, luego de la crisis internacional de 2008 lo hace a tasas menores.

En tal sentido, se advierte que la AUH desde su diseño se encontraría dentro del segundo tipo de medidas, esto es una intervención para mitigar los efectos de la informalidad, en línea con el propósito de la promoción del empleo y el trabajo decente definido este como aquella ocupación productiva, justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana (Lanari, 2005)<sup>18</sup>.

De acuerdo al Decreto 1602/09:

“(La AUH es una medida de) 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 [...] 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”.

Puede apreciarse que la AUH, en cuanto respuesta reparadora de la pobreza y la indigencia, es exitosa, ya que de acuerdo a diversas estimaciones, contribuye a la reducción de la pobreza entre un mínimo del 5,2% y un máximo del 48,4% y de la indigencia entre un 19,3% y un 68,0% (Cuadro 3).

---

<sup>18</sup>Todo ello se remonta al artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y luego se complementa a nivel internacional por el Convenio 87 y 98; y a nivel nacional con los artículos 14°, 14° bis y 16° de la Constitución Nacional.

**Cuadro 3**  
**Asignación Universal por Hijo para Protección Social:**  
**Impacto sobre la pobreza y la indigencia en personas, según diferentes autores**

Autores	Reducción en...		Datos	
	Pobreza	Indigencia	Monto	Fuente EPH
	Personas			
Agis et al (2010)	27,0%	63,2%	\$180	II trimestre 2009
Calabria et al (2010)	48,4%	67,5%	\$220	IV trimestre 2009
Calabria y Calero (2011)	37,6%	68,0%	\$220	IV trimestre 2010
CIFRA (2010)	13,0%	50,6%	\$180	IV trimestre 2009
CTA (2010)	5,2%	19,3%	\$180	I trimestre 2007
Gasparini y Cruces (2010)	9,1%	53,6%	\$180	I semestre 2009
OIT (2010)	33,0%	65,0%	\$180	IV trimestre 2009
Rocca (2011)	21,9%	42,3%	\$220	IV trimestre 2009
Rofman y Oliveri (2011)	17,6%	19,3%	\$220	I semestre 2010

Fuente: elaboración propia en base a las fuentes citadas.

A su vez, la AUH, al permitir que un conjunto de la población que inicialmente se encontraba excluida, acceda al menos a la canasta básica alimentaria, estaría contribuyendo a garantizar el derecho a la seguridad alimentaria<sup>19</sup> (FAO, 2010).

A partir del análisis de noticias sobre la AUH en periódicos, referidas a los resultados de encuestas de opinión pública realizadas por centros especializados, así como a declaraciones sobre la AUH de algunos referentes de partidos políticos, se observa que mientras por un lado hay consenso en torno a la AUH como medida exitosa de política social también existen declaraciones que denotan rechazo y sobre todo prejuicio:

“...el 38,2 por ciento consideró la Asignación Universal por hijo el mayor logro de la Presidenta, seguido por el aumento a los jubilados, un logro que creyó importante el 32,6 por ciento de los encuestados” (Centro de Opinión Pública, CEOP)<sup>20</sup>

“...se aprueba su gestión “por la entereza que afronta su pérdida”, “porque está más cerca del pueblo”, “por la Asignación Universal por Hijo” y “porque ayuda a los humildes” (Rouvier y Asociados)<sup>21</sup>.

"...se triplicó la cantidad de embarazos de pibitas de 13, 14 años" (y al comparar esa situación con la Asignación Universal, dijo que) "lo que se anuncia como una buena medida, se ve que nadie estudia las consecuencias." (La Prensa, 2011)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Un antecedente en Argentina, es el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” (Ley N°25.724/03) creado en 2003 con el objetivo de financiar acciones que garanticen la seguridad alimentaria de la población cuyos derechos estuvieran vulnerados.

<sup>20</sup> Diario Página/12, 2010: “Con la intención de acompañarla”. (Buenos Aires), 8 de noviembre.

<sup>21</sup> Idem nota al pie 19.

“...la asignación universal por hijo) se está yendo por la canaleta de la droga y el juego” (La Política on line, 2010)<sup>23</sup>.

En relación con lo expuesto, se puede afirmar que, si bien la AUH ha recibido críticas en función de los desincentivos al trabajo que puede crear, esto no se verifica en la Argentina (Calabria et al, 2010). En primer lugar, de acuerdo a la literatura, en los países en desarrollo se argumenta que las transferencias condicionadas de ingreso en vez de impactar en una menor oferta de trabajo se reflejaría en incentivos a pasarse al sector informal de la economía (Tabor, 2002; Villatoro, 2005). Por el contrario, en Argentina, la AUH permite a los trabajadores negociar en mejores condiciones, y toda vez que estos se incorporan a puestos de trabajo formales, las asignaciones familiares por AUH se reducen, en la medida que se reemplazan por las del sistema contributivo. De todas maneras, si la AUH estuviera contribuyendo a desincentivar cierto tipo de trabajo, toda vez que éste ponga en riesgo la vida y la salud de los trabajadores o de su grupo familiar, realmente sería un logro más de la medida en lo que respecta a contribuir al trabajo decente.

En tal sentido se podrían plantear dos desafíos: el primero relacionado con la sensibilización de que la seguridad social es un derecho garantizado por los tratados internacionales de Derechos Humanos y que toda la población debe tener acceso a ella por el simple hecho de ser ciudadana. En este marco, la AUH como política de ampliación de las asignaciones familiares basada en el criterio de ciudadanía, viene a equiparar derechos independientemente del tipo de inserción laboral, que cuando es informal, en el 95% de los casos no es por elección del trabajador sino del empleador (Calero, 2010). A su vez debe señalarse que las condicionalidades exigidas a los sujetos de derecho tienen como objetivo promover el ejercicio de los derechos (alimentación, salud, educación) que en el mediano y largo plazo brinden herramientas para romper con la trampa de la pobreza y les permita insertarse en un empleo decente.

Respecto de este último punto, el segundo desafío está relacionado con un análisis profundo de las heterogeneidades de la estructura productiva, que dan origen al empleo informal y a un mercado de trabajo segmentado. Pues si bien es condición necesaria el incremento del nivel de empleo para resolver situaciones de pobreza, ello no es suficiente, ya que el impacto final en la mejora de las condiciones de vida de las personas dependerá

---

<sup>22</sup> Diario La Prensa, 2011: “El titular de Anses y Del Sel se cruzaron por la asignación para embarazadas”. (Buenos Aires), 15 de octubre.

<sup>23</sup> Diario La Política on line, 2010: “Sanz: “La asignación universal por hijo se va en droga y juego”. (Buenos Aires), 15 de mayo.

fundamentalmente de la calidad de los puestos de trabajo que se generan de manera de brindarle al trabajador y su entorno familiar un ingreso digno y la protección social asociada (Calero, 2010). Este análisis es el que permitirá diseñar estrategias de política económica para generar empleo decente y promover de esta manera el acceso a la protección social sustentable, más allá de subsanar en lo inmediato los efectos de la informalidad laboral mediante políticas de protección social.

#### **4. Consideraciones Finales**

El enfoque de derecho en las políticas públicas, que concibe a los ciudadanos como sujetos de derecho y no como individuos vulnerables a ser tutelados por parte del Estado, toma relevancia en América Latina a partir del tránsito de la región hacia sistemas democráticos y luego de los fracasos de las políticas de estados mínimos vigentes en la década de los '90.

En este contexto y al tiempo que el enfoque de la protección social basado en el empleo formal mostraba sus limitaciones para cubrir las necesidades de la población, al presentar la región de América Latina y el Caribe, altas tasas de informalidad laboral, es que un número importante de países comenzaron a aplicar políticas de transferencias condicionadas de ingreso, orientadas al desarrollo humano, que contribuyeran por un lado a aliviar el hambre más urgente, pero a su vez, mediante el cumplimiento de requisitos en salud y educación de los niños beneficiarios, brindarían herramientas que en el mediano y largo plazo permitieran desarrollar capacidades, acceder a los derechos de la ciudadanía y romper el circuito intergeneracional de la pobreza. De esta manera, las transferencias condicionadas de ingreso se han expandido a por lo menos 20 países en la región de América Latina y el Caribe y actualmente a otras regiones como el África y Asia - Pacífico.

En el caso de la Argentina, el cambio de paradigma en el enfoque de la protección social se ha venido manifestando desde 2003 cuando el Estado recupera su rol en el diseño de políticas públicas integrales e inclusivas, que garanticen los derechos, al reemplazar el principio de contributividad para acceder a los programas sociales, por el de ciudadanía. En este contexto, se implementó en noviembre de 2009 el programa de transferencias condicionadas de ingreso denominado Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), y en 2011 se extendió con la Asignación por Embarazo para Protección Social.

A partir del análisis del diseño normativo de la AUH se advierte que es una política pública concebida con enfoque de derechos, que apunta a la universalidad y busca promover el acceso a la seguridad social en general y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Aplicando el principio de igualdad y no discriminación, la AUH extiende la cobertura de las Asignaciones Familiares a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal, incluyendo de esta manera a los niños, niñas y adolescentes de éstos grupos, así como a los responsables de su mantenimiento, reconociéndolos como sujetos de derecho.

De esta manera, con la AUH se incrementó la cobertura de las asignaciones familiares en todo el territorio nacional al incluir a niños, niñas y adolescentes, así como a embarazadas, inicialmente excluidos del tradicional subsistema de asignaciones familiares asociado a la contributividad. Por otra parte, la AUH fomenta el empoderamiento de la mujer en el hogar al ser éstas, la mayoría de las titulares del beneficio.

En efecto, la AUH estaría contribuyendo a garantizar la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad, de manera generalizada en todas las regiones del país. Por otra parte, reduciría las disparidades regionales al brindar cobertura de la seguridad social en las provincias donde las altas tasas de empleo no registrado las dejaban excluidas de la cobertura del sistema contributivo.

A su vez, la articulación entre la ANSES y el Ministerio del Interior, para garantizar el acceso al Documento Nacional de Identidad, que es requisito para acceder a la AUH, contribuye a la promoción del derecho a la identidad.

En salud, puede apreciarse la sinergia entre la AUH (que requiere el cumplimiento de controles sanitarios y el plan de vacunación para los niños y niñas desde su nacimiento hasta los 4 años de edad) y el Plan Nacer cuyo objetivo es aumentar el acceso en materia de salud a todas las mujeres, niños y niñas, incorporando un enfoque intercultural que garantice a su vez el acceso a la salud de los pueblos originarios. Desde la puesta en marcha de la AUH en noviembre de 2009, y de la Asignación por Embarazo para Protección Social en mayo de 2011, se incrementaron las inscripciones en el Plan Nacer y aumentó la frecuencia de visitas a los centros médicos. A su vez, la sinergia entre ambos programas permitió identificar potenciales beneficiarios de la AUH que no se encontraban percibiéndola. Queda pendiente evaluar cómo repercutió este incremento en el número de visitas, en la salud de la población.

En Educación, la AUH al requerir el compromiso de asistencia a la educación pública y gratuita a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, por un lado fomentaría el acceso a la educación e incentivaría el retorno a la escolaridad. Por otro lado, desincentivaría la deserción escolar y el trabajo infantil al disminuir el costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo, sobre todo para los adolescentes que combinan estudio y trabajo o abandonan la escuela para insertarse en el mercado de trabajo, generalmente en condiciones

precarias, y contribuir a los ingresos del hogar. Si bien hay algunos indicios de un incremento en la matrícula escolar a causa de la AUH, aún no se dispone de estudios rigurosos de impacto en este sentido. En cambio, sí existe evidencia de la articulación de la AUH con el Programa de inclusión digital “Conectar Igualdad” que contribuyó a detectar sujetos que calificaban para recibir la AUH pero no la percibían.

Por último, la AUH manifiesta expresamente estar en línea con el propósito de la promoción del empleo y el trabajo decente y desde su diseño advierte ser una respuesta reparadora para los sectores excluidos. En tal sentido, constituye una intervención que, ante los límites del sistema protección social basado en el empleo formal, apunta a garantizar el derecho universal a la protección social.

Sobre la base del análisis de noticias de la AUH publicadas en periódicos (resultados de encuestas de opinión y declaraciones de algunos referentes de partidos políticos), queda en evidencia que aún quedan algunos desafíos respecto de las transferencias condicionadas de ingreso en general y de la AUH en particular. Uno de ellos referido la sensibilización de que la protección social es un derecho humano garantizado por los tratados internacionales y que toda la población debe tener acceso a ella por el simple hecho de ser ciudadana. En este contexto, la AUH como política de ampliación de las asignaciones familiares basada en el criterio de ciudadanía, contribuye a equiparar los derechos entre trabajadores formales e informales, que en el caso de estos últimos, un 95% se encuentran en la informalidad porque fue la modalidad en la cual los contrató su empleador, y no por elección propia. Por otro lado, es necesario indagar sobre las heterogeneidades de la estructura productiva, que dan origen al empleo informal y a un mercado de trabajo segmentado lo cual determina en última instancia el nivel de empleo, la calidad de los puestos de trabajo, la remuneración y el acceso a la protección social del sistema contributivo. Este análisis es el que permitirá diseñar estrategias de política económica para generar empleo decente en articulación con las políticas de protección social.

## **Bibliografía**

- Abramovich, Víctor 2006 “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 88, abril.
- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos; Panigo, Demian 2010 “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” (Buenos Aires:CENDA/PROFOPE/CEIL-PIETE).
- Basualdo, Eduardo (coord.) 2010 “La Asignación Universal por hijo a un año de su implementación” (Argentina: CIFRA), Documento de Trabajo N° 7.
- Bertranou, Fabio (coord.) 2010 *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares* (Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina).
- Calabria, Alejandro y Calero, Analía 2011 “Políticas de inclusión social para los grupos etarios más vulnerables: Plan de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, Trabajo presentado en las *XI Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población de la Argentina (AEPA)*, Neuquén, septiembre.
- Calero, Analía 2010 “Pobreza como problema productivo en América Latina: el caso de Argentina” Trabajo presentado en el *XII Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo*, La Habana.
- Calero, Analía *et al.* 2010 “Transferencias Condicionales de Ingreso en Argentina: La Asignación Universal por hijo para la protección social”, Trabajo presentado en la *XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, Buenos Aires, agosto.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo 2011 *Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL).
- CEPAL 2006 “La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad”, Documento elaborado para el XXXI período de sesiones de la Comisión, Montevideo, 20 al 24 de marzo.
- FAO/RLC 2010 “Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria en América Latina y el Caribe”, Presentado en el *Foro Regional Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria: Casos Exitosos de Integración* (Santiago de Chile), 10 y 11 junio.

- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo 2010 “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas” (La Plata: CEDLAS), Documento de Trabajo N° 102, julio.
- Groisman, Fernando y Calero, Analía 2010 “Educación y Participación Económica de los Jóvenes en Argentina. Un análisis de sus determinantes (2004-2009)”, Trabajo presentado en la *XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (Buenos Aires), agosto.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen 2003 “Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá” en *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública* (Colombia) Vol. 21, N° 1, enero-junio.
- IIDH 2007 “Los Derechos Humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano” (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos), octubre.
- Lanari, María Estela 2005 “Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición” (Argentina: MTEySS).
- Lozano, Claudio *et al.* 2010 “Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para Protección Social en sus primeros 4 meses de implementación” (Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación CTA), junio.
- Ministerio de Salud de la Nación 2011 “Plan Nacer: Asignación por Embarazo” (Buenos Aires: Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios), junio.
- Novacovsky, Irene *et al.* 2010 “Programas de transferencias de ingreso condicionadas como estrategia frente a la crisis económica en América Latina. El caso del Programa Ciudadanía Porteña de la Ciudad de Buenos Aires”, Trabajo presentado en el *II Congreso Anual REPS*, Madrid, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC).
- OIT 2011 “La formalización del empleo en Argentina” en *Notas OIT. Trabajo decente en Argentina* (Buenos Aires), octubre.
- ONU 2006 “Preguntas Frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo” (Nueva York / Ginebra: OACNUDH).
- Rocca, Emilia 2011 “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares” en *Revista Debate Público* (Buenos Aires: UBA) Año 1, N° 1.



- Rofman, Rafael y Oliveri, María Laura 2011 “Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina” en *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6* (Banco Mundial).
- Sabignoso, Martín 2011 “Plan Nacer como estrategia innovadora de financiamiento de la salud”, Exposición en el Seminario Empanadas Lunch (Buenos Aires: Banco Mundial), 14 de junio.
- Tabor, Steven 2002 “Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs” en *Social Protection Discussion Paper Series* (Washington: World Bank Institute) N° 0223.
- Vargas, Fernando 2010 “Apuntes breves sobre la educación y formación para el trabajo de los jóvenes en América Latina” en Boletín (Proyecto PREJAL) N° 17, agosto.
- Villalpando, Waldo (coord.) 2005 *Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación: la discriminación en Argentina* (Buenos Aires: INADI).
- Villatoro, Pablo 2005 “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina” en *Revista CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 86, agosto.