

# **La Asignación Universal por Hijo (AUH) como política de inclusión social**

## ***Entre la focalización y la universalización***

Por: Juan Segundo Bellocq y Tomas Andrés Kidd

### **Introducción**

Era la segunda semana de abril del 2016 y ya quedaba claro que el invierno le podía ganar de mano al otoño. Entre las largas lluvias de abril traídas por El Niño y el frío del invierno temprano, este otoño estaba amagando a quedarse muy corto. Dentro de este panorama y con múltiples capas de abrigo Santiago L. Ibarzabal Murphy, Subdirector Ejecutivo de Prestaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), llegaba a la oficina.

Eran las 8:20 de la mañana del lunes y, como casi todas las mañanas, Santiago calentaba el agua para el mate con especial cuidado de que no le hirviera. Mientras tanto, a medida que iba preparando el mate y sacándole el polvo a la yerba, Santiago se puso a pensar en la importancia de la reunión que iba a tener con el Director Ejecutivo, Emilio Basavilbaso, al final de la semana. En esa reunión, habiendo cumplido casi 6 meses en el cargo, Santiago tendría que presentar un informe evaluador sobre el desempeño de la Asignación Universal por Hijo (AUH) desde su implementación. Más importante aún, en ese informe él deberá presentar una recomendación de re-diseño de la AUH sostenida con argumentos convincentes y datos sólidos. En efecto, su recomendación podría determinar el futuro de la política e impactar sobre millones de beneficiarios.

Con ese objetivo en mente, Santiago había programado con su equipo una serie de reuniones a lo largo de la semana para poder discutir juntos sobre el impacto de la política, evaluar su desempeño y delinear distintas posibilidades de re-diseño. El relevamiento de esta información había comenzado desde enero del 2016, un mes después de comenzar en el cargo. Ahora bien, llegar a un consenso sobre el re-diseño de la política no sería tarea fácil porque, si bien había suficiente evidencia 'científica' sobre el impacto de la AUH en los últimos años, su equipo estaba muy dividido sobre qué rumbo debía tomar para que mejorara. A grandes rasgos, el equipo se dividía en dos posturas que estaban lideradas por Alejandro y Gabriel.

Por un lado estaba Alejandro, economista de profesión, amante del fútbol de posesión y “bancador a muerte de Messi”, que pensaba que a la AUH había que hacerle pocos cambios debido al impacto positivo que tenía sobre varios ejes:

“Si uno mira el impacto que tiene la Asignación sobre la pobreza económica, los niveles de ingreso, las tasas de matriculación escolar y la tasas de atención pediátrica de los beneficiarios, vemos que estamos en la presencia de una de las mejores políticas contemporáneas para combatir la pobreza. La clave de la política está en las ‘condicionalidades’<sup>1</sup>: mandar a sus chicos a la escuela y a que se vacunen. Sin esas condicionalidades lo más probable es que no los mandarían, por lo cual es clave que tengan un incentivo económico para hacerlo. Por ende, es vital seguir focalizando la política en el sector pobre de la población y seguir exigiendo esas condicionalidades”.

Por otro lado estaba Gabriel, abogado de profesión, baterista frustrado y fanático de Ringo Starr, que si bien estaba de acuerdo con Alejandro de que la AUH mostraba resultados positivos, sostenía que el alcance real de la política a largo plazo era limitado y que debía cambiarse su diseño:

“Actualmente hay niños que por tecnicidades normativas de la AUH no están cubiertos, y por ende, el sistema de seguridad social argentino les está fallando. Creo que debemos universalizar la política a todos los niños menores de 18 años (entendiendo que por universalizar estoy proponiendo que exista una única Asignación por Hijo para todo menor del país, indistinto del tipo de inserción laboral que tenga sus padres) y no exigir condicionalidades. En esencia, sacarle la prestación por incumplimiento supone que la responsabilidad es entera de los individuos y no del Estado, algo inmoral e irresponsable desde la perspectiva del Estado de Bienestar. Más importante aún, la prestación se le debe otorgar a todo niño porque es su derecho por su condición de menor, no por ser hijo de desempleado o informal. De esta manera también evitaremos una desigualdad en el monto y el trato entre la Asignación Familiar por Hijo para trabajadores formales y la AUH para trabajadores informales o desempleados”.

Si bien Santiago había escuchado ambas posturas de manera informal durante los últimos meses hablando con los distintos miembros de su equipo, se daba cuenta que necesitaba más información para desempatar entre las dos posturas. Más importante aún, él percibía que ambas posturas tenían un poco de razón y que su recomendación también podría estar situada como un punto intermedio entre ambas. En efecto, Santiago sabía que las reuniones de los próximos días serían claves.

Inesperadamente, el sonido del agua burbujeando le interrumpe la reflexión y, con un poco de frustración, deja la pava abierta para que ventile un poco y se enfríe el agua.

---

<sup>1</sup> Requisitos que se le exige a las familias que cumplan para que cobren la prestación.

## **Antecedentes: *Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina***

Si bien la AUH se había presentado en el país como una novedad en el año 2009, la verdad es que en el resto de los países latinoamericanos ya existían programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y Argentina fue de los últimos países en implementarlo. En efecto, desde la implementación pionera de México en 1997 con el programa *Progresá*, en los últimos 20 años las políticas de TMC se habían convertido en la región en el paradigma dominante para atender a la población en situación de pobreza y, especialmente, pobreza extrema.

“Como bien dijo Nancy Birdshall del Center for Global Development, las TMC’s están cerca de ser la ‘bala mágica’ en las políticas de desarrollo. Especialmente en América Latina, hoy en día esta política es una de las grandes apuestas de los Estados para atacar los alarmantes niveles de pobreza en la región: aproximadamente 167 millones de personas. A su vez, desde una perspectiva economicista, las políticas de TMC son óptimas porque generan altos beneficios a muy poco coste al representar una pequeña porción del PIB (ver Anexo 1). Deberíamos haber comenzado en la Argentina hace rato con estas políticas”, sostiene Alejandro.

La lógica detrás de la política es simple: el Estado le otorga dinero de manera mensual a familias en situación de pobreza, y a cambio, la familia debe cumplir con una serie de requisitos/condicionalidades. En general, estos requisitos son dos: asegurar que sus hijos vayan a la escuela y que utilicen los servicios sanitarios. En caso de no cumplir con las condicionalidades, el dinero se deja de otorgar.

“Uno de los puntos más valiosos de las políticas de TMC es que reducen el costo de oportunidad de la escolarización para las familias (siendo la asistencia a la escuela y el trabajo infantil sustitutos entre sí). En definitiva, si uno le crea un incentivo económico a la población vulnerable para que envíe a sus chicos a la escuela, lo harán más que antes y la evidencia empírica lo demuestra”, continúa Alejandro.

Implementándose de manera generalizada a nivel regional desde principios del siglo XXI, las TMC’s tienen objetivos tanto de corto como largo plazo. Entre los objetivos a corto plazo están el alivio de la pobreza económica, incrementar *inputs* educativos (incrementar el nº matriculas escolares) y mejorar los *inputs* sanitarios (incrementar visitas al médico). Por otro lado, el objetivo a largo plazo es mejorar el capital humano<sup>2</sup> de los menores para que puedan romper con la pobreza-intergeneracional.

“Lo que apuesta la política es que mediante el factor condicionalidad (obligación de ir a la escuela y de vacunarse) el niño aumentaría su capital humano y, como consecuencia, rompería con la pobreza que ‘heredaría’ de sus

---

<sup>2</sup> El capital humano es un concepto utilizando en distintas teorías económicas para describir el grado de formación y productividad de un individuo.

padres. De esta manera, las TMC's conseguirían 'dos pájaros de un tiro'. Primero, reducir la pobreza inmediata mediante el *factor dinero* de la política. Segundo, reducir la 'pobreza futura' al hacer que los niños, a diferencia de sus padres, utilicen los servicios educativos y sanitarios del Estado. Esta es la teoría, pero de ahí a la práctica hay un trecho", argumenta Santiago.

Si bien existen más de 18 TMC's en América Latina, la gran mayoría comparten unas pautas generales: transferencia de dinero, condicionalidad del pago, focalización a familias vulnerables, no-contributivo y titularidad del programa a la madre. Sin embargo, las TMC's pueden variar por nivel de cobertura, tipo de objetivo, monto del beneficio, condiciones de acceso, duración del programa, sistemas de identificación de beneficiarios, forma de financiamiento, y tipo de condicionalidad/sanciones.

A nivel regional, las TMC's han tenido gran impacto y la evidencia en cada país es consistente con la de los demás, especialmente los casos de Brasil, Colombia y México que son los países con mayor número de beneficiarios (ver Anexo N°2). En el caso de Brasil, por ejemplo, el *Programa Bolsa Familia* ha elevado el número de matrículas y asistencia escolar, disminuyendo de ese modo los niveles de deserción escolar y ausentismo. Por otro lado, el *Programa Progresar* de México ha tenido mucho impacto mejorando la salud de los beneficiarios. En concreto, ha extendido el uso regular de chequeos médicos, aumentado la atención pre-natal, natal y post-natal, e incrementado la tasa de vacunaciones. Por último, en el caso Colombia, el *Programa Familias en Acción* ha elevado la cantidad y la calidad del consumo de alimentos, y por consiguiente, la dieta y el crecimiento de los niños.

A fines de la primer década del siglo XXI, tanto la academia especializada como los organismos internacionales (ej. CEPAL) habían acumulado mucha evidencia a favor de las TMC's. Sin embargo, muchos de estos estudios ya levantaban la bandera resaltando que el éxito de la política estaba siendo limitado. En esencia, lo que argumentaban era que los efectos positivos de la política sólo se veían en los objetivos a corto plazo, y que el efecto sobre el objetivo a largo plazo (la acumulación de capital humano) era incierto o nulo. En clara defensa de las TMC's, Alejandro comentó:

"La lógica de la TMC es que mediante el 'factor condicionalidad' se incrementará el uso de los servicios de educación y salud (*inputs*) y que esto tendría un efecto directo sobre los *outputs* educativos y sanitarios (mejor educación y mejor salud). En otras palabras, la lógica es que el incremento en el uso de los servicios educativos y sanitarios tendrá un efecto *spill-over* sobre la acumulación de capital humano. Si todavía no hay efecto sobre el objetivo a largo plazo es sólo cuestión de esperar y hacer estudios longitudinales (que aun hay muy pocos países que tienen suficiente historial como para hacerlo)".

Escuchando atentamente lo que decía Alejandro, pero con unas ganas de contestar que se caía, Gabriel aprovechó el espacio: "Sí Ale, eso no te lo discuto pero las TMC's han impactado más en reducir la intensidad de la pobreza que en reducir su incidencia. Estoy de acuerdo con vos que incrementar los niveles de matriculación y del tiempo en la escuela son importantes para la formación del capital humano, pero eso no se traduce necesariamente en que los chicos tengan mejor rendimiento en la escuela,

que se saquen mejores notas, o que aprendan algo. Te estás olvidando de considerar la calidad de los servicios. A lo que voy es que la condicionalidad no garantiza resultados a largo plazo”, sostiene Gabriel.

Con la vena del cuello que lentamente se le estaba agrandando, Alejandro dijo: “Mirá, las condicionalidades por lo menos aseguran que vayan los pibes a la escuela y al médico, ¿Qué más querés pedirle a las TMC’s? A los defensores no le pedís que te metan un gol de chilena. Con que corten y te aseguren el 0 en el arco propio, perfecto”.

A modo reflexivo, y con el afán de mostrarles a Alejandro y Gabriel de que estaban más cerca de lo que ellos creían, Santiago pasó el último mate del día y dijo: “Como bien saben, lo que ustedes están hablando de las TMC’s latinoamericanas está pasando también en el caso de la AUH. Estamos todos de acuerdo con que el gran objetivo de las TMC’s (el de largo plazo) es hoy la gran deuda pendiente de la política. Nadie duda de eso. Lo que tenemos que discutir no es sólo si se cumplen o no los objetivos a corto y largo plazo, sino también qué cambios le tenemos que hacer a la política para mejorar los resultados y que impacten en la mayor cantidad de gente posible. Habiendo dicho eso, lo que discutiremos a partir de mañana son dos cosas. Primero, ver efectivamente qué objetivos está cumpliendo la AUH y cuáles no, y en segundo lugar, ver qué cambios hay que hacerle al programa a nivel de diseño o lógica interna para conseguir mejores resultados e impactar en más gente.

## **Orígenes: *Historia de la Asignación Universal por hijo***

*Contexto: la AUH dentro de las Asignaciones Familiares*

Creada por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Nº 1602/09), la Asignación Universal por Hijo es la TMC más importante de Argentina<sup>3</sup>, con vigencia desde noviembre del 2009 hasta la actualidad. Al igual que todas las TMC’s de América Latina, la AUH es una prestación monetaria no contributiva otorgada a hijos de trabajadores informales o desempleados a cambio del cumplimiento de una serie de requisitos sanitarios y educativos. A nivel institucional, la AUH se incorporó al Sistema de Asignaciones Familiares<sup>4</sup> (Ley 27.714) como un subsistema no-contributivo del mismo.

“Es una lástima que la AUH se haya implementado por Decreto y no por Ley, más aún cuando había tanto consenso en el congreso alrededor de la necesidad de crear una TMC efectiva y generosa. Esto se podía ver en la cantidad de proyectos similares que se presentaron en la época al debate legislativo. A la vez, el hecho de que sea Decreto y no Ley hace que el Programa sea

---

<sup>3</sup> El primer programa de TMC que se implementó en Argentina fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, como respuesta a la crisis económica del 2001. Luego, entre el 2006 y el 2009, se implementó el Programa Familias por la Inclusión Social. Con la implementación de la AUH, la política incluyó a todos los ex-beneficiarios de estos primeros programas.

<sup>4</sup> El sistema de Asignaciones Familiares consta de tres asignaciones: Asignación por Crédito Fiscal, Asignación Familiar Contributiva (AFC) y la Asignación Universal por hijo (AUH).

institucionalmente vulnerable porque cualquier Ejecutivo podría disolverlo. Dudo que alguien lo haga porque implicaría un costo político enorme, pero sería posible”, argumentó Gabriel.

Previo a la implementación de la AUH el Régimen de Asignaciones Familiares otorgaba prestaciones únicamente a grupos familiares con trabajadores formales. Este régimen tiene beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), Ley de Riesgos del Trabajo, Prestación por Desempleo, y beneficiarios que cobran pensiones no-contributivas por invalidez. Dentro de este régimen se encuentran, hasta el día de hoy, tres prestaciones que se pagan a un único titular por cada menor de dieciocho años: asignación por hijo, asignación por hijo con discapacidad y/o asignación prenatal. Estos se pagan de manera decreciente dependiendo del nivel de ingresos declarado. Si bien una gran proporción de menores estaban cubiertos bajo este régimen antes del 2009, el sistema de seguridad social argentino precisaba una vuelta de tuerca considerando la preponderancia del empleo informal y el desempleo en el mercado de trabajo (ver Anexo N°3).

“Como estaban las cosas antes del 2009, el régimen de seguridad social argentino estaba excluyendo a millones de menores en el país sólo por ser hijos de trabajadores informales o desempleados (ver Anexo N°4)”, reflexiona Alejandro.

Como respuesta a esta situación se introduce la Asignación Universal por Hijo dentro del Sistema de Asignaciones Familiares. Al igual que la Asignación por Hijo de las Asignaciones Familiares Contributiva (AFC), la AUH consiste de una prestación económica mensual que se abona a uno de los padres, tutor, curador o pariente. Esta prestación se da “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” (Decreto 1602/2009). Sin embargo, a diferencia de las AFC, el otorgamiento de la prestación económica se condiciona al cumplimiento de dos *condicionalidades ex-post*: asistencia a la escuela pública (para menores en edad escolar) y controles sanitarios obligatorios (para menores de 5 años). En el caso de la AFC no se exigen condicionalidades, pero en caso de cumplir con la asistencia escolar y médica, el monto de la prestación aumenta.

Con respecto al pago de la AUH, el 80% del monto se abona de manera mensual al titular, mientras que el 20% restante se reserva en una Caja de Ahorro y se cobra de manera anual, siempre y cuando se acredite el cumplimiento de los controles sanitarios, plan de vacunación y el cumplimiento del ciclo escolar (ver Anexo N°5 - Art. 6). Estas condicionalidades ex-post se acreditan mediante la firma en la *Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación* de las autoridades del establecimiento educativo y sanitario al que concurra cada niño, y sólo así se otorga el 20% restante y continúa cubierto por la política.

A su vez, la AUH también tiene *condicionalidades ex-ante*. Entre las condicionalidades originales más importantes se encuentran tres: (1) cada grupo familiar puede recibir prestaciones hasta un máximo de 5 menores, (2) ser argentinos, nativos,



naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud y, (3) el titular debe ser desempleado o informal que cobre menos del Salario Mínimo Vital y Móvil - SMVM (ver Anexo N°5 - Art. 18), empleado del servicio doméstico con ingresos inferiores al SMVM, o monotributista social.

*Diseño de la AUH: ambigüedades del Decreto 1602/2009*

Así como todos los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina, la lógica de la AUH cuando se implementó es la misma, y se mantiene hasta el día de hoy: otorgando dinero de manera condicionada, los beneficiarios del programa tendrán un incentivo económico a utilizar los servicios del Estado (educación y salud) que antes no utilizaban por diferentes motivos relacionados a su situación de pobreza. A la vez, el objetivo principal de la AUH es que, como consecuencia de la utilización de estos servicios, los beneficiarios puedan mejorar su capital humano y de esta manera romper con la pobreza intergeneracional transmitida de padres a hijos. Sin embargo, así como esta cadena causal queda explícita en la Resolución 132/2010 (ver Anexo N°6), existen una serie de incongruencias y/o ambigüedades en el Decreto que persisten hasta el día de hoy.

En primer lugar, el problema que plantea atacar la AUH es el de la 'pobreza'. Como bien señala Santiago, esto supone una serie de problemas: "Al utilizar el término de manera genérica, no se especifica si se refiere a pobreza relativa (monetaria), pobreza absoluta (privación de la canasta básica) o multidimensional. Como consecuencia de la indefinición del término 'pobreza', el Decreto no estipula cómo se evaluará el impacto de la política. En definitiva, el Decreto no establece qué indicadores debemos tomar para evaluar el impacto de la política. Como resultado, cada gobierno podría medir lo que quisiera y esto no está bien. Medir el impacto de la AUH no debería ser relativo al evaluador".

En segundo lugar, una de las grandes incongruencias y críticas que aparecieron en los primeros años posteriores al Decreto era la incoherencia entre el diagnóstico del problema que busca resolver (la pobreza) y el medio para hacerlo (la prestación económica condicionada). Gabriel aprovechó para profundizar sobre este asunto:

"El Decreto asume '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'. Sin embargo, la AUH no se diseñó para impactar sobre la creación de puestos de trabajo o la formalidad laboral, sino para mejorar el capital humano de los chicos. Es como que yo identifique que la causa principal de mi pésimo nivel en la batería sea las pocas horas de práctica que le dedico al instrumento, y después vaya a comprarme unos palos profesionales pensando que voy a tocar mejor. A su vez, a pesar de que el programa contenga la palabra "Universal" en su nombre, en la práctica (y en la normativa) no lo es".

En tercer lugar, el Decreto también había generado discordia porque no había establecido un mecanismo de actualización para el monto de la prestación. Esta discordia se mantiene hasta hoy dado que el monto se actualiza por normas especiales dictaminadas por el gobierno de turno. Si bien el Decreto estableció que los montos de

la AUH estarían calculados y actualizados en paralelo a los montos de las prestaciones de AFC, no estableció cada cuánto tiempo ni en qué porcentaje se aumentaría cada vez. Alejandro resalta los peligros de esta indefinición:

“Siendo un país caracterizado por la alta inflación, es vital que la AUH tenga un mecanismo pre-establecido para actualizar el monto. Más importante aún, en pos de la transparencia, está bueno que la gente sepa cuánto y cuándo se actualiza. A su vez, teniendo en cuenta que los titulares cobran el 20% de la prestación a fin de año una vez demostrado el cumplimiento de las condicionalidades, ese 20% puede perder todo su valor si no se actualiza el monto acorde a la inflación (ver Anexo N°7)”.

Por último, como toda política de TMC, el Decreto especifica las condicionalidades que se exigen a cambio del cobro de la prestación. Sin embargo, la incoherencia que se resaltó en su momento y que sigue vigente hasta hoy es que estas condicionalidades no sólo no se aplican a las Asignaciones por Hijo contributivas, sino que no explica porqué existe esa diferencia. Siendo este uno de los grandes argumentos morales de su postura, Gabriel aprovechó para hablar bien de su postura a favor de la universalización:

“Lo que me está diciendo este decreto es básicamente ‘los padres con trabajo formal entienden la importancia que tiene la educación y la salud para sus hijos, y los padres desempleados o informales no. Como no lo entienden, les doy un incentivo económico’. Además, el objetivo principal de la política es que los chicos vayan a la escuela y al médico para que tengan mejor capital humano que sus padres ¿no? Entonces qué sentido tiene que yo le saque la prestación si no cumple las condicionalidades, si yo quiero justamente que las cumplan. A lo que voy es que no es sólo responsabilidad de los padres que el chico las cumpla, sino también del Estado. ¿Qué culpa tiene la familia si la escuela más cercana está a 10 km y no hay colectivo, o si los turnos para vacunaciones y los insumos en los hospitales públicos no abundan?”.

Por suerte para Santiago, salvo en el tema de las condicionalidades, su equipo mostraba unión respecto a las ambigüedades e incongruencias del Decreto. Por lo menos sobre esto sabía que no iban a discutir pero sí buscar juntos soluciones de re-diseño.

#### *Debates en la opinión pública: ¿Falacias o efectos perversos?*

A pesar de que existía consenso político en el Congreso argentino alrededor de la importancia de la implementación de la política, este consenso no se tradujo inicialmente a la opinión pública. En este sentido, a lo largo de los años los medios habían hecho eco de algunos prejuicios de la opinión pública sobre los posibles ‘efectos perversos’ que podría tener la AUH sobre el comportamiento de sus beneficiarios.

Una de las críticas más escuchadas, personificadas en su momento por un



comentario (luego retractado) de Miguel del Sel<sup>5</sup> en el 2011<sup>6</sup> es que la AUH incentiva la fecundidad. La lógica detrás del prejuicio es que, por el afán de cobrar más plata, las familias pobres estarían incentivadas a tener más hijos. Otras miradas más atinadas y precavidas como la de Agustín Salvia, coordinador del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, sostuvieron en su momento que ‘en la Argentina y en América Latina la pregunta (sobre el efecto de la AUH sobre la tasa de embarazos) está vigente y que aún no se pudo demostrar la incidencia del subsidio en el embarazo de las mujeres’.

Otra de las críticas presentes en parte de la opinión pública es la que sostiene que la AUH incentiva el desempleo (muchas veces referido como el ‘subsidio a la vagancia’). La lógica detrás del prejuicio es que el desempleado prefiere no buscar/conseguir trabajo a cobrar la AUH. Con respecto a este tema Gabriel comenta: “Lo ridículo de ese prejuicio, no es sólo la ignorancia total en la temática, sino que ignora que los empleados formales que cobran las Asignaciones por Hijo a través de las AFC perciben montos más altos que la AUH. Sin embargo, obviando el carácter discriminatorio y despectivo del comentario, la pregunta sobre el efecto de la AUH en el comportamiento laboral es válido, y la CEPAL ha realizado diversos estudios sobre distintas TMC’s a lo largo de la década para investigar el fenómeno”.

En pos de sumar al debate, Alejandro agregó: “El otro factor a estudiar sobre el efecto de la AUH en el comportamiento laboral de los individuos es el posible incentivo a mantener la informalidad laboral. Acá la pregunta tiene más sentido debido a la propia incoherencia de la normativa del Decreto que establece que la AUH se otorga a todo informal que gane menos del SMVM. Lo ridículo es que, por definición, esto es algo totalmente improbable en la vida real a no ser que el titular sea la persona más honesta del mundo y le diga a la ANSES que cobra en negro más del SMVM. Es como que el árbitro cobre mal un penal a favor tuyo y después vos vas a decirle que no te hicieron falta. No existe”.

Nuevamente, por suerte para Santiago, dentro de su equipo reinaba la búsqueda por la evidencia científica y no los prejuicios. Sin embargo, él se mostraba precavido: “Gente, está perfecto estudiar si la AUH tiene efectos perversos sobre el comportamiento de los individuos, pero no tenemos que perder de vista que lo que tenemos que hacer a partir del miércoles es evaluar el impacto de la AUH sobre sus objetivos a corto y largo plazo, y debatir qué cambios debemos hacer para tener mejores resultados y cubrir a más gente. A partir de la reunión de mañana, quiero escuchar las posturas formales de cada uno”.

---

<sup>5</sup> Ex – candidato a gobernador de Santa Fe para el Partido Pro

<sup>6</sup>[http://www.clarin.com/politica/Miguel\\_del\\_Sel-AUH-asignacion\\_para\\_embarazadas-Mendoza\\_0\\_572942950.html](http://www.clarin.com/politica/Miguel_del_Sel-AUH-asignacion_para_embarazadas-Mendoza_0_572942950.html)  
Fecha de acceso: 23/08/16

## Implementación del Programa: *¿Éxito, fracaso o ambas?*

Era miércoles por la mañana, y esta vez no se le había pasado el agua. Además de traer todo el mate preparado desde casa, Santiago había traído también algunas medialunas de manteca para la mañana, pedido unas pizzas para el almuerzo, y unos cafés y té variados para la tarde. Él sabía que el día iba a ser largo y no quería que nadie se distrajera del foco principal que era debatir y reflexionar sobre los resultados de la AUH y las posibilidades y argumentos de re-diseño. Con la moral de su equipo en subida gracias a la alta temperatura de las medialunas, Santiago dio inicio a la reunión:

“Buen día gente. Me gustaría arrancar la reunión revisando el grado de alcance y cobertura que tuvo la AUH en los últimos años, qué problemas aparecieron, cómo se podrían resolver y qué implicarían las distintas alternativas en términos de costos. ¿Quién arranca?”

Como era de costumbre por su personalidad acelerada, Alejandro comenzó:

“En cuanto a la cantidad de menores cubiertos, la AUH cubre aproximadamente a 3.7 millones de menores de manera anual mientras que la Asignación por Hijo de las AFC cubre aproximadamente a 4.5 millones. Sin embargo, como ya sabemos todos, la AUH por normativa excluye desde sus inicios a distintos grupos poblacionales. Los ‘excluidos’ de la AUH son varios: los trabajadores informales con ingresos superiores al SMVM (que como dijimos anteriormente es improbable), los monotributistas sociales con ingresos superiores al SMVM, el sexto hijo de familias numerosas<sup>7</sup>, los monotributistas comunes, los grupos familiares desempleados o informales con menores que asisten a escuelas privadas, y los hijos de quienes se desempeñan en el servicio doméstico de manera registrada. Hoy en día, estos dos últimos ya están incorporados a la política<sup>8</sup>. Como consecuencia, los ‘excluidos’ de la AUH son alrededor de 1 millón de menores<sup>9</sup> (ver Anexo N°8). Habiendo dicho todo esto, mi postura es que debemos hacer unos pequeños cambios en la normativa para incorporar a los monotributistas comunes, al sexto hijo familiar (que es una ridiculez que esté afuera) y a menores que asisten a escuelas privadas pagando cualquier cuota, sin importar el monto. De esta manera, agrandamos la cobertura pero seguimos focalizando la política en el sector más pobre de la población”.

---

<sup>7</sup> La AUH fija un tope de 5 hijos como máximo, y para familias con 7 o más hijos existe la pensión no-contributiva de Madre de 7 o más hijos.

<sup>8</sup> En el caso de los menores que van a escuelas privadas, la reforma estableció que la prestación se otorgaría a estos menores siempre y cuando estén becados o paguen una matrícula baja.

<sup>9</sup> Esta cifra representa el 9% de los niños y adolescentes sin cobertura. Además de los motivos que se han enumerado en el caso, irónicamente este grupo también está compuesto por niños con padres que están en condiciones de acceder a la AUH, pero que no lo han hecho por problemas de titularidad o falta de información.

Habiendo escuchando atentamente, pero en desacuerdo con lo que decía Alejandro, Gabriel replicó:

“Mi postura es la opuesta. Creo que la solución al problema de la cobertura es la universalización de la política, y mis argumentos sobre este tema son tanto de tipo práctico como moral. En lo que respecta a lo práctico, me parece que no está bueno ir ‘emparchando’ la política como si fuera un barco que le entra agua por todos lados. Lo hicieron durante el gobierno anterior, por ejemplo cuando revirtieron la negación original de la prestación a menores que iban a la escuela privada porque lo consideraban un sinónimo de ‘estado económico cómodo’, ignorando por completo el comportamiento de muchas familias pobres que usan su dinero para mandar a sus hijos a escuelas privadas que consideran mejores que las públicas. Por otro lado, el SMVM se ajusta de manera irregular en la Argentina (sin método de actualización institucionalizado), lo cual tiene implicancias brutales en la volatilidad de la cobertura. En esencia, como el ajuste no está mecanizado, corrés el riesgo de que los monotributistas sociales no la puedan cobrar dado que ellos ajustan sus servicios a la inflación más rápido que el SMVM y pueden sobrepasarlo. Además, el mercado de trabajo no es estático: los adultos pasan del empleo al desempleo o de la formalidad a la informalidad en cualquier momento, y más en estos sectores de la población. Esto tiene consecuencias directas sobre la titularidad de las prestaciones y no podés tener a la gente cambiando de un programa a otro. Para solucionar todos estos problemas, lo mejor es universalizar y que todo menor argentino o residente (con antigüedad) pueda cobrar la misma prestación. En otras palabras, lo que estoy proponiendo es universalizar sacando las condicionalidades ex-ante, y así nos aseguramos un 100% de cobertura y basta de parches”.

Después de tomarse el mate con un poco de asco porque le habían puesto azúcar, Gabriel continuó:

“En segundo lugar, además de todo esto, pienso que hay que universalizar (entendiendo que por universalizar estoy proponiendo que exista una única Asignación por Hijo para todo menor del país, indistinto del tipo de inserción laboral que tengan sus padres), porque creo que deberíamos concebir al menor como un poseedor de derechos. En definitiva, el derecho a la titularidad no debería estar ligado a la inserción laboral del padre. El titular de la prestación debe ser el menor porque es su derecho estar cubierto por la seguridad social, como lo dice la Convención Internacional de los Derechos del Niño a la cual Argentina está adscrita. Además, si lo piensan, moralmente está mal focalizar y otorgar cobertura distinta: no debería variar el monto dependiendo del número que le tocó en la ‘lotería de la vida’ (lugar de nacimiento, familia, etc.). Esto lo digo porque me parece que es completamente injusto que la Asignación por Hijo de las AFC sean más altas que la AUH. ¿Qué culpa tienen los pibes? Además, ¿si hay algo que asegura que se mantenga la pobreza intergeneracional es esa discriminación entre Asignaciones!”.

Con los contra-argumentos que se le estaba acumulando en la boca mientras lo escuchaba a Gabriel, y tomando el mate tan rápido para no perder el hilo que se quemó, Alejandro contestó:

“Obviamente si universalizamos vamos a cubrir a todo los menores, ¿pero a qué costo? Universalizar implicaría un coste añadido muy grande para el Estado, no sólo porque tendrías que ajustar a un único monto para toda la población menor (al monto de las AFC), sino que tendrías a muchos menores cobrando una prestación que en los hechos no la necesitarían (por su situación económica fortuita), y como Estado podrías estar usando esa plata para otra cosa”.

Asintiendo con la cabeza, Gabriel replicó:

“Sí, esta última te la tomo. Es el clásico debate de *cobertura vs. eficiencia*: si universalizo cubro a todos los menores, gasto más plata y de manera menos eficiente porque no todos la necesitan, mientras que si focalizo en los menores que lo necesitan, gasto menos plata y de manera más eficiente, aunque corro el riesgo de no cubrir a todos por las tecnicidades de la normativa. Sin embargo, si universalizamos imagínate la cantidad de plata que ahorra el Estado por no tener que monitorear el cumplimiento de las condicionalidades ex-post, o todo lo que se ahorra el Estado en burocracia propia de acreditación de titulares, tramiterío, cambios producidos por el mercado de trabajo, todos los parches ad-hoc que se van implementando, etc”.

A punto de saltarle a la yugular, Alejandro rebatió:

“Claro muy lindo todo con la universalización, ¿pero con las condicionalidades ex-post qué hacemos? ¿Justo el factor que te elevó las matrículas escolares y las vacunaciones lo querés tirar por la borda?”.

Viendo que le estaban cambiando de tema, y en pos de calmar un poco las aguas, Santiago buscó refugio en un tema que consideraba generaría consenso: el impacto de la AUH sobre los objetivos. Por suerte para él las pizzas habían llegado, y como eran tantas, apostaba que el equipo se iba a empachar y calmar un poco.

(...)

Una hora después, nada más lejos de la realidad. Estaba claro por la actitud del equipo que el azúcar de las gaseosas le había ganado la pulseada a la modorra. Así, una vez despejada y lavada la mesa, Santiago dijo:

“OK con el tema de la cobertura. Ya me doy una idea de dónde estamos y qué alternativas hay. Pasemos a los resultados y objetivos de la política, ¿qué evidencia tenemos?”.

Como con el primer tema, Alejandro sentía que debía ser él quien comenzaba a hablar porque en esta sentía que tenía todas las de ganar:

“Como vimos en las TMC’s de los distintos países de América Latina, la AUH también tiene resultados positivos que se ven en muchos indicadores. En

primer lugar, en términos de resultados sociales y económicos, hay evidencia de que la AUH no sólo reduce la pobreza monetaria y la pobreza extrema (ver Anexo N°9), sino que el aumento de ingresos no se traduce en un desincentivo a la búsqueda de empleo (ver Anexo N°10), refutando el prejuicio del ‘subsidio a la vagancia’. Aclaro que estamos hablando de empleo masculino. En segundo lugar, en términos de resultados educativos, hay evidencia de que la AUH ha mejorado considerablemente la matriculación y asistencia escolar (ver Anexo N°11), constatada por una paralela baja en la tasa de trabajo infantil (ver Anexo N°12). Por último, en términos de resultados sanitarios, vemos que la salud y nutrición de los niños mejora considerablemente (ver Anexo N°13), mientras que la fecundidad se mantiene inalterada (ver Anexo N°14), refutando así el otro prejuicio que discutimos el otro día. Esta es la evidencia positiva que tenemos del impacto de la AUH. Como se puede ver en los datos, es evidente que la existencia de las condicionalidades ha generado este cambio en el comportamiento de las personas y, por ende, deben ser mantenidas a toda costa”.

Antes de que Alejandro siguiera, Santiago lo interrumpió para remarcarle algo importante:

“Te compro que las condicionalidades están ligadas al incremento de inputs educativos e inputs sanitarios, pero la reducción de la pobreza económica no tiene nada que ver con la existencia de condicionalidades. Da igual si es condicional o incondicional, focalizada o universal, o lo que fuera. Estos indicadores suben porque una gran parte de la política es la otorgación de plata. Más allá de esa aclaración, la verdad que no entiendo porque se miden estos indicadores. Es obvio que si otorgás prestaciones monetarias la gente va a tener más plata, y por ende, menos pobreza económica. Es como si te preguntará a vos si después de comer una pizza tenés menos hambre. ¡Obviamente tenés menos hambre, te acabas de bajar una pizza!”.

Alejandro aprovechó el momento para tomarse un vaso de agua, no sólo para ayudar a terminar de digerir esa última porción de napolitana, sino también para pensar bien su respuesta:

“Sí, totalmente, tenés razón que las condicionalidades ex-post no están ligadas al mejoramiento de los indicadores económicos. Más allá de ese punto, la evidencia a favor de las condicionalidades en el resto de los indicadores sigue siendo potente. Ahora bien, esto no es todo un paraíso. Como efecto colateral de la AUH, hay evidencia que sostiene que la AUH desincentiva la búsqueda de empleo de las titulares mujeres (ver Anexo N°15), y por otro lado, incentiva a los trabajadores informales que perciben la AUH a permanecer en la informalidad (ver Anexo N°16). Estas deberían ser las cosas que debemos debatir”.

Habiendo comido liviano para estar bien preparado para la ‘batalla dialéctica’, Gabriel esperó su turno pacientemente pero muy despierto y dijo:

“Me parece que antes de hablar de efectos colaterales de la AUH debemos hablar de la concreción de sus objetivos principales (que vos Ale argumentás son

gracias a la exigencia de condicionalidades ex-post). No te discuto que la AUH tiene impacto sobre los insumos educativos y sanitarios. La evidencia está ahí, y por ende, es indiscutible. Sin embargo, lo que no tenemos que perder de vista es que el objetivo número uno, entendido como la razón de ser de la política, es impactar sobre la acumulación de capital humano. Lo que quiero decir es que incrementar los inputs educativos y sanitarios no son fines en sí mismo de la AUH o de cualquier TMC, sino *medios* para un objetivo mayor. Teniendo en cuenta eso, la evidencia (que tampoco abunda) es que la AUH no ha impactado sobre la acumulación de capital humano (i.e no se eleva el rendimiento escolar o garantiza suba en las tasas de graduación), y por ende, no ha roto la pobreza intergeneracional de sus beneficiarios. Como consecuencia, dado que la AUH no está consiguiendo concretar su objetivo principal, debo concluir que focalizar y exigir condicionalidades ex-post no sirve, y no tienen razón de ser. ¿Porqué no sirven para generar acumulación de capital humano? No estoy seguro. Lo podemos debatir, pero queda claro que las condicionalidades ex-post como herramienta para que mejore la formación de los menores no funciona”.

Escuchándolo atentamente, Santiago aprovechó el momento para resaltarle algo que se le estaba escapando a Gabriel:

“Entiendo tu punto, pero universalizando, y por ende brindando las prestaciones de manera incondicional, tampoco generaría acumulación de capital humano ¿no? Es decir, si la AUH no le exigiera a las familias que manden a sus chicos a la escuela o al médico, tampoco mejorarían su capital humano. Por otro lado, vos preguntás cuál sería la explicación de porqué la AUH no genera acumulación de capital humano. Yo pienso que la respuesta puede estar en el hecho de que los ‘responsables’ y ‘capacitados’ de mejorar el capital humano son otros actores del Estado: el sistema educativo y sanitario. Es lo que hablamos siempre: que el chico vaya a la escuela no significa que se esté formando bien porque no estás considerando un millón de cosas: a qué escuela va, qué tipo de escuela es, cuán formados son sus profesores, cuánta atención le brindan los padres a los chicos para hacer la tarea, quiénes son sus compañeros de clase, y así muchas cosas más que están fuera de nuestro control. Creo que la mejor imagen que lo explica es la de una fila de dominós incompleta. Faltan fichas en el medio para tumbar ese último dominó titulado ‘incremento de capital humano’, pero esas fichas no las tenemos nosotros. Un ejemplo real que se me ocurre es el siguiente: si las condicionalidades aumentan la matriculación (por ende tenés mas chicos en las escuelas) pero no aumenta la oferta de profesores, estás aumentando el ratio alumno-profesor y por ende, encareciendo la calidad educativa”.

Asintiendo con la cabeza, Alejandro agregó:

“Sí, entiendo tu punto. Es como si yo apostaré a que después de ir todos los fines de semana a la cancha seré mejor jugador de fútbol. Y todo lo contrario: cada vez le erro más al arco y no puedo amagar ni a mi abuela. En definitiva lo que estás argumentando es que incorporar niños al sistema educativo con la AUH



no te garantiza que se formen porque, así como la AUH tiene problemas, el sistema educativo argentino está repleto de problemas que atentan contra la acumulación de capital humano. Además de ser internacionalmente de mala calidad, es un sistema inequitativo: no da lo mismo si vas a una escuela pública o un privado, o si vas a una pública rural o pública urbana, o si hay buen clima educativo en tu casa o no, etc. Mi punto es que el factor ‘condicionalidades’ de la AUH no tiene la culpa de eso, y el resultado sería igual o peor si no se exigen condicionalidades y se universaliza la política”.

Habiendo escuchado atentamente, Gabriel pensó un poco su respuesta y comentó:

“Sí, tenés razón. Si se universaliza y se deja de exigir condicionalidades tampoco mejoraríamos el capital humano porque esta depende del sector educativo y sanitario del Estado y de las políticas que ellos impulsen. Sin embargo, si exigís condicionalidades que no cumplen su razón de ser (es decir, su objetivo a largo plazo), ¿para que las estás exigiendo? No sólo no estarías cumpliendo con el objetivo principal de la política, sino que estás penalizando a las familias que no cumplen con las condicionalidades sacándoles la prestación sin justificación alguna. Lo que digo es que el status quo (focalización y condicionalidades) penaliza dos veces a las familias vulnerables: les da asignaciones más bajas por ser familias pobres, y si no cumplen con las condicionalidades (que al final no justifican su existencia), las penaliza nuevamente quitándoles la prestación y sacándolas de la seguridad social. O sea, nos preguntábamos antes quiénes no estaban cubiertos por la AUH y qué cosas podíamos hacer para mejorar esa situación, cuando obviamos que la política misma los saca si no cumplen con las reglas de juego. Es ridículo. Básicamente el Estado, cada vez que quita una prestación por incumplimiento retrocede a los años 30’ cuando la población desempleada o informal no estaba incluida en la cobertura de los sistemas de seguridad social. Es más, ¡es mucho peor porque el Estado no sólo decide excluir a esas familias, sino que les está diciendo que es por su culpa!”

Con el afán de defender el argumento de seguir focalizando y mantener las condicionalidades, Alejandro expresó su opinión al respecto:

“Mirá Gabi, decir que no sirven para nada las condicionalidades ex-post me parece un poco fuerte. ¿Te parece que subir las tasas de matriculación, asistencia y visitas al médico no sirve para nada? Puedo entender la lógica de que elevar los inputs educativos gracias a las condicionalidades no llegue a servir para mejorar los outputs dado que la AUH no está incidiendo sobre los ejes que aseguran la acumulación de capital humano, como son la equidad y calidad del sistema educativo. Sin embargo, sabés muy bien que las condicionalidades consiguen que gente que antes no estaba adentro de los servicios y el radar del Estado ahora lo estén, y eso es algo que tu postura de no exigir condicionalidades ex-post no puede conseguir. Si sacás las condicionalidades, la evidencia te muestra (no sólo de la AUH sino de todas las TMC’s de la región) que no se hubiese producido ese aumento repentino en las matriculaciones, asistencias

escolares y uso de servicios sanitarios. Mal que mal, las condicionalidades te elevan indicadores que, cuando incrementan, son positivos para el país y para las mismas personas”.

Escuchando atentamente y con ganas de zanjar el debate, Gabriel contestó:

“Entiendo tu punto. Pero, si me hablás de ‘meter gente adentro del radar del Estado’, universalizar sería la mejor manera. Segundo, entiendo que es positivo per se que los inputs educativos y sanitarios suban, más allá de que sean un medio para otro fin. O sea, te compro lo que me estás diciendo de que si fueran fines en si mismo también sería algo positivo. Ahora bien, ¿porqué le exigimos cumplimiento de condicionalidades a los menores de la AUH y no a los de las AFC’s? En otras palabras, ¿por qué le exigimos condicionalidades a los hijos de padres desempleados o informales y, en el caso de hijos de padres empleados formales no se lo exigimos? Es más, en el caso de la Asignación por Hijo de la AFC el cumplimiento de los mismos requisitos se recompensan con un pago adicional, ¡mientras que en la AUH la lógica es de castigo! Ese castigo no sólo es con la quita del 20% del total, sino con la quita de la prestación al año siguiente”.

Agotado de haber participado y escuchado todo el debate, el equipo (y más que nada Santiago) necesitaban una inyección de cafeína de manera urgente. A la vez, otros del equipo necesitaban salir a fumar por lo que Santiago aprovechó para hacer un corte de quince minutos.

(...)

Una vez terminado el corte y faltando una hora y media para las 6 de la tarde, Santiago introdujo el último tema:

“Con respecto a los objetivos de la AUH me queda claro cuál ha sido su impacto y los pros y contras de cada postura. Habiendo dicho eso, para cerrar me gustaría retomar lo que introdujo Alejandro sobre los efectos colaterales de la política. Entiendo que no son objetivos de la política, pero si la AUH está generando algunos problemas deberíamos discutir soluciones. Los efectos colaterales que mencionó Ale eran (1) el desincentivo de los titulares de la AUH a formalizarse y (2) el desincentivo femenino a la búsqueda laboral. La evidencia de que ambas cosas están pasando está ahí. ¿Qué hacemos?”.

Como era de esperar, Alejandro fue el primero en hablar:

“Arrancando por el problema del desincentivo a la formalización laboral, lo primero que quiero decir es que este problema no tiene nada que ver con las condicionalidades ex-post. Es decir, el hecho de que la AUH exija a los hijos de los titulares que vayan a la escuela y al sistema sanitario no está ligado al desincentivo a la formalización laboral. Por lo menos yo no encuentro una lógica coherente que lo explicaría. De la misma manera, tampoco cambiaría si la política fuera incondicional y no tuviera condicionalidades ex-post”.

Viendo que esta era una oportunidad de oro, Gabriel aprovechó el momento:

“Entiendo lo que estás diciendo y lo comparto en parte porque es verdad que las condicionalidades ex–post no están relacionadas al incentivo a la informalidad, y que sería igual si el sistema fuera incondicional y no se les exigiera a las familias el cumplimiento de los requisitos. Pero la incondicionalidad ex–ante sí podría ayudar, o mejor dicho, no crear este efecto colateral. Si tuviésemos una Asignación por Hijo universal sacaríamos de la ecuación el ‘incentivo’ a la informalidad propio de la AUH porque ya dejaría de ser un ‘requisito’ para cobrarla. También vale aclarar que el incentivo a la formalización o informalidad es propio de las características del mercado de trabajo. Es muy parecido a la situación que hablamos antes cuando discutíamos el impacto de la AUH sobre la acumulación de capital humano: la existencia de la informalidad laboral es responsabilidad de otro sector del Estado. En definitiva, si universalizamos y hacemos que la política sea incondicional, no resolveríamos el problema de la informalidad laboral en la Argentina y no incentivaríamos a la formalización, pero por lo menos no agregaríamos un incentivo extra a mantener la informalidad. Lo importante es recordar que no es objetivo de la AUH atacar ese problema, y que aunque quisiese hacerlo, no podría porque los incentivos a permanecer en la informalidad pasan por otro lado, y son otros sectores del Estado los que tienen las competencias para atacar el problema. ¡No pisemos la misma piedra 2 veces!”

Con las últimas energías del día, Santiago saco el último tema de debate:

“Gracias a ambos. Pasemos a lo último que nos queda por debatir que me estoy cayendo a pedazos. En términos de género, ¿qué impacto tiene la AUH sobre las mujeres?”.

También bastante cansado, incluso después de su segundo café consecutivo, Alejandro dio su opinión:

“Como todos sabemos, siempre se ha dicho que las TMC’s empoderan a la mujer. Al hacerlas titulares del beneficio ellas son las que cobran el dinero y esto les da mayor independencia económica dentro del hogar, ganándose de esa manera una ‘voz’ en la economía de la casa. Esta tendencia hacia el empoderamiento económico pasa exactamente igual en el caso de la AUH”.

Como era de esperar, Gabriel fue el primero en contestar:

“Sin dudas que otorgarle el título de derecho principalmente a las madres implicó un empoderamiento de la mujer en un sentido no sólo económico sino también emocional al darles una voz dentro de la familia. Sin embargo, la feminización de la AUH también tiene un sesgo de género fuerte dado que responsabiliza a las madres de ser las ‘cuidadoras de los hijos’, quitándole la responsabilidad a los padres y abalando la división sexual del trabajo. Por ende, si la AUH las legitima como las cuidadoras de los hijos no es sorpresa que exista un desincentivo femenino a la participación laboral, más aun en las mujeres inactivas que viven en pareja (ver Anexo N°15). El empoderamiento real de la mujer pasa por darles autonomía, emancipación y trato igualitario, y si la AUH les

otorga el rol de 'cuidadora de los hijos' y feminizamos la política las estamos haciendo responsables del éxito del programa”.

Con respecto a este tema, Santiago aportó lo suyo:

“Entiendo tu punto. Lo que estás sugiriendo Gabi es que sumado a las dificultades típicas de inserción laboral que tienen estos grupos poblacionales pobres (ej. baja formación, nula información, etc.), más el factor 'falta de tiempo' que afecta a las mujeres en general por ser las 'cuidadoras del hogar' por el problema de la división sexual del trabajo, la AUH estaría 'avalando' esta desigualdad al otorgarle la titularidad a la mujer. Pero ojo, volvemos al error de antes. La AUH no puede resolver y no busca resolver los machismos y micromachismos presentes en la sociedad. Entiendo que este es un problema tremendo que tenemos que resolver pero nuevamente, si no hay políticas sectoriales del Estado (ej. universalización de la escuela pre-escolar o guarderías públicas) que se implementen en paralelo a la AUH, será imposible atacar el problema. Ahora bien, seguir focalizando la AUH con todas las condicionalidades o pasar a universalizar la AUH sin exigir condicionalidades no resolvería este efecto colateral ¿no?”.

Escuchando con las pocas neuronas que le quedaban, Gabriel contestó:

“Sí, estoy de acuerdo que la condicionalidad o la incondicionalidad ex-post no estaría ligado al efecto colateral. Sin embargo, universalizando la política por lo menos dejás de 'feminizar' la política porque no le das más la titularidad a la madre, sino al hijo. Obviamente quién después cobraría el dinero en si probablemente sea ella, pero conceptualmente es distinto y el mensaje es otro”.

Habiendo prestado mucha atención, algo que le sorprendía por lo agotador que había sido el día, Alejandro sumó una última visión:

“Estoy con ustedes que el efecto colateral de la AUH de desincentivar la búsqueda laboral de las mujeres es algo que tenemos que resolver. Ahora bien, si le sacamos la titularidad a la madre no sólo perdemos el empoderamiento económico que hablamos antes, sino que estamos obviando un hecho importantísimo: la madre se preocupa más por sus hijos, y actúa más responsablemente y en función de sus hijos que los padres. No tengo datos para respaldar esto pero es una verdad universal, y si bien puede ser la consecuencia de la cultura machista o una cuestión biológica del sexo femenino, en los hechos es así. Por ende, prefiero que el dinero lo cobre la madre a que sea el padre. A lo que voy es que aprovechemos que la AUH empodera económicamente a las madres al otorgarles la titularidad y busquemos una solución intra-sectorial para no desincentivar su búsqueda de trabajo. No pensemos en una lógica de sumacero.”

El silencio después de las últimas palabras de Alejandro dejaba en claro que el día se había terminado y que todos estaban fundidos. Si bien nadie lo decía verbalmente, los ojos de cada uno del equipo estaban gritando “¡me quiero ir a mi casa,

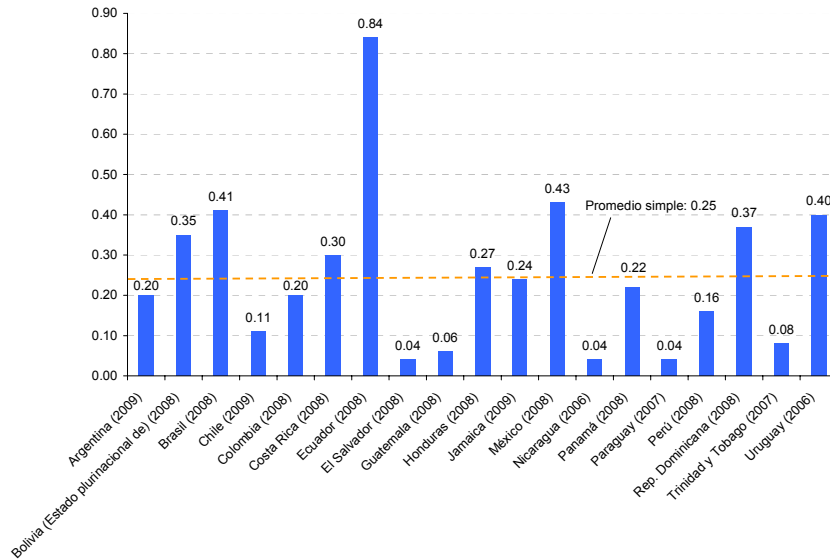
no doy más!”. Santiago entendió el mensaje tácito y dio por concluida la reunión. Saludó a todos y apostó a que al día siguiente le caerían las fichas.

## **La decisión: *El futuro de la AUH***

Era jueves por la mañana y Santiago había llegado más temprano de lo normal a la oficina para hacer un balance de la reunión con tranquilidad. Lamentablemente, las fichas no le habían caído todavía, aunque sí algunos pelos por los nervios. Con la presión de la reunión que iba a tener el día siguiente, se sentó en su escritorio para ordenar las ideas y pensar una propuesta concreta de re-diseño. Tomó un cuaderno y un lápiz porque había leído que anotar en papel servía más para incorporar conceptos que escribir en la computadora. Con toda la información disponible y los argumentos de cada postura bien frescos, Santiago se repetía a sí mismo en un modo hipnótico lo que consideraba la clave para pensar su propuesta de re-diseño: “No pensar en una lógica suma-cero...no pensar en una lógica suma-cero...no pensar en una lógica suma-cero...”.

## ANEXO I

Gasto en programas de TMC en América Latina (% del PIB)



Fuente: CEPAL 2009 - *Panorama Social de América Latina 2009*



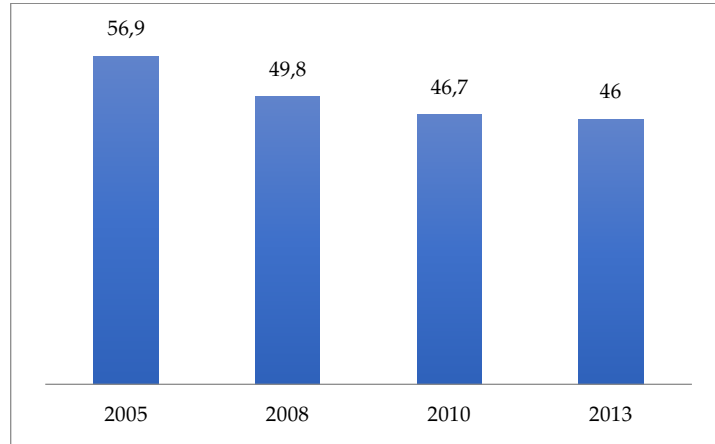
## ANEXO II

País	Programa*	Año	Beneficiarios (x1000)		Cobertura como % de población			Presupuesto (% del PIB)
			Hogares	Personas	Total	Pobres	Pobres extremos	
Argentina	AUH	2013	1.905	8.383	20,2	>100	>100	0,47
Bolivia	BJP	2013	1.135	5.786	52,4	>100	>100	0,19
Brasil	BF	2013	14.086	57.753	28,7	>100	>100	0,44
Chile	CS	2013	180	754	4,3	54,8	>100	0,13
Colombia	FA	2013	2.682	11.263	23,9	78,1	>100	0,23
Costa Rica	AV	2013	131	641	13,6	65,7	>100	0,17
Rep. Dominicana	PCS	2013	683	2.324	22,3	53,4	>100	0,46
Ecuador	BDH	2013	1.026	4.290	27,2	>100	>100	0,66
El Salvador	CSRU	2013	96	620	9,8	28,2	>100	0,06
Guatemala	BFP	2013	693	3.810	24,6	45,8	>100	0,20
Honduras	B10M	2013	246	1.228	15,2	21,3	31,4	0,86
Jamaica	PATH	2013	169	540	19,4	97,5	>100	0,27
México	OPOR	2013	5.922	32.340	27,3	52,2	>100	0,22
Panamá	RDO	2013	73	353	9,5	36,8	89,5	0,12
Paraguay	TKO	2013	76	395	5,8	24,3	57,7	0,09
Perú	Juntos	2013	718	3.819	12,3	51,6	>100	0,14
Uruguay	AF	2013	184	791	23,3	>100	>100	0,40
† de ALC			30.004	135.001	24,8	89,5	250,9	0,34

Fuente: BID 2015 – Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?

## ANEXO III

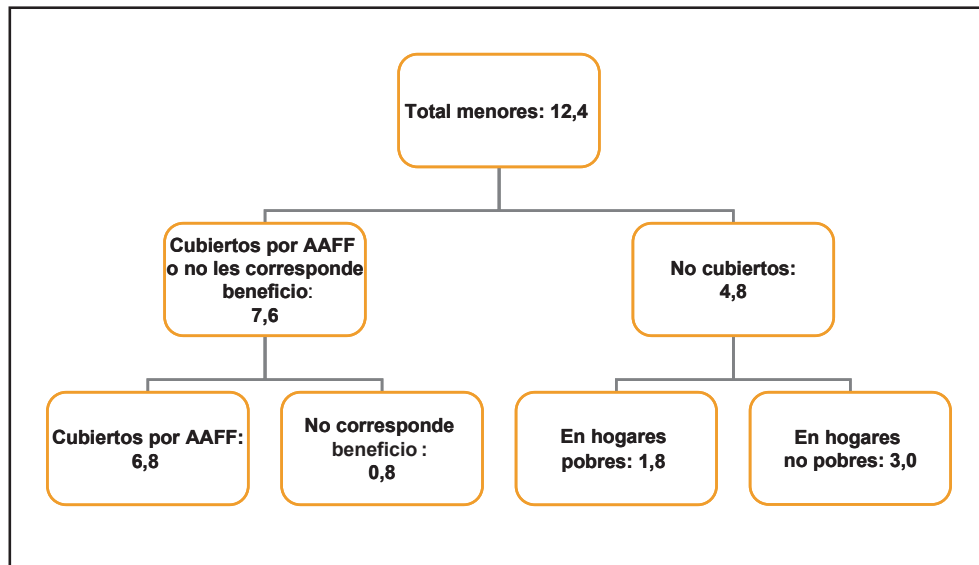
*Informalidad laboral sobre totalidad empleo en Argentina (%)*



Fuente: Elaboración propia utilizando base de datos ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

## ANEXO IV

*Distribución de la población de menores según cobertura del sistema de asignaciones familiares y condición de pobreza – Total del país, 2009.*



Fuente: Roca (2011) - Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, 1(1)*.

## ANEXO V

### Decreto 1602/2009

#### 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 No 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 No 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 3o 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 No 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 No 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 No 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley No 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 No 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 No 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 No 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 No 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:

**Art. 1** — 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. 2** — 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. 3** — 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. 4** — 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. 5** — 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. 6** — Incorpórase 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. 7** — Incorpórase 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. 8** — Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

**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.

**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 1o 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.

## ANEXO VI

### ***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 No 24.714 y No 26.061 y los Decretos No 1245 de fecha 1o de noviembre de 1996, 1602 del 29 de octubre de 2009 y la Resolución D.E. N No 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 No 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 No 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 No 1602/09.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente mediante el Dictamen No 44.167, sin objeciones que realizar al respecto.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el Decreto No 1602/09. Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESUELVE:

Artículo 1o — 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 No 24.714.

Art. 2o — 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. 3o — 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. 4o — 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 prescripto 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. 2° de la Resolución N° 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. 3° de la Resolución N° 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 No 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.

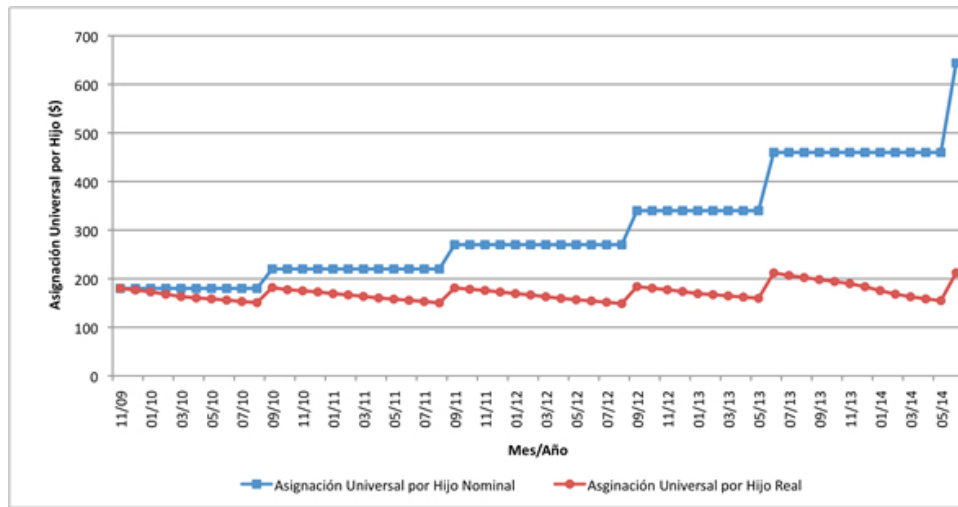
A partir de la emisión del 3o ejemplar de la Libreta de un mismo niño, niña o adolescente, ANSES descontará al titular el valor equivalente a un VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social vigente a la fecha de emisión de la nueva libreta, en concepto de cargo por 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

## ANEXO VII

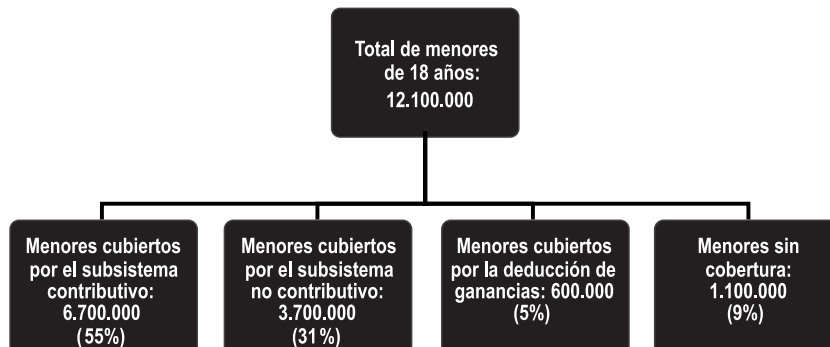
Evolución de la AUH



Fuente: Proyecto de ley *Asignaciones familiares - ley 24714 - . modificacion sobre creacion del subsistema no contributivo denominado "asignacion transitoria por empleo nuevo" e incorporacion de los articulos 14 sexies y 17 septies (2014)*

## ANEXO VIII

*Cobertura a los menores de 18 años (año 2010)*



Fuente: Curcio & Beccaria (2011) – *Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010* en Danani & Hintze (2011)

## ANEXO IX

*Impacto estimado de la AUH en la pobreza y la indigencia por región (cuarto trimestre de 2009)*

Región	Pobreza			Indigencia		
	Situación Inicial	Con AUH	Variación	Situación Inicial	Con AUH	Variación
Gran Buenos Aires	8,2%	6,4%	-21,4%	2,2%	1,3%	-42,4%
NOA	12,4%	9,6%	-22,9%	2,8%	1,7%	-37,9%
NEA	17,2%	13,4%	-21,8%	5,1%	2,7%	-48,4%
Cuyo	10,5%	8,0%	-23,5%	2,8%	1,4%	-49,9%
Pampeana	7,1%	5,5%	-22,4%	2,4%	1,5%	-40,8%
Patagónica	4,3%	3,7%	-14,6%	1,8%	1,4%	-26,6%
<b>Total</b>	<b>8,7%</b>	<b>6,8%</b>	<b>-21,9%</b>	<b>2,5%</b>	<b>1,4%</b>	<b>-42,3%</b>

Fuente: Roca (2011) - Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 1(1).



## ANEXO X

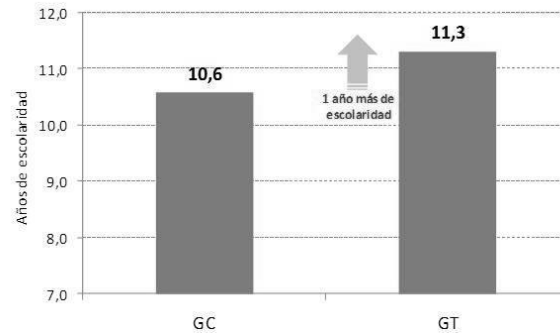
### Evaluación de impacto de la AUH en la tasa de actividad (2010-2011)

Información Descriptiva	REGION						
	CABA y Provincia de Buenos Aires	NOA	NEA	CUYO	PAMPEANA	PATAGONIA	
Grupo tratamiento Con AUH	Tasa de actividad promedio momento inicial	49%	50%	40%	41%	48%	40%
	Tasa de actividad promedio momento final	50%	50%	42%	42%	48%	50%
	<b>Variación absoluta (en p.p.)</b>	<b>0,69</b>	<b>0,29</b>	<b>1,78</b>	<b>1,17</b>	<b>-0,61</b>	<b>9,79</b>
Grupo control Sin AUH	Tasa de actividad promedio momento inicial	50%	47%	42%	47%	48%	41%
	Tasa de actividad promedio momento final	49%	49%	45%	47%	51%	41%
	<b>Variación absoluta (en p.p.)</b>	<b>-1,35</b>	<b>2,67</b>	<b>3,15</b>	<b>-0,32</b>	<b>2,94</b>	<b>-0,33</b>
<b>Evaluación de impacto (en p.p.)</b>							
Stratification Matching	1,01	-2,44	-1,95	2,41	-3,91	7,95	
t	0,37	-1,22	-0,77	0,61	-1,73 *	1,93 *	
Nearest-Neighbor Matching	-1,22	-5,82	-5,80	3,45	-3,50	6,30	
t	-0,37	-2,34 **	-1,72 *	0,75	-1,04	1,51	
Radius Matching	2,06	-2,00	-1,01	1,62	-3,92	7,99	
t	0,77	-0,98	-0,40	0,50	-1,56	2,15 **	
Kernel Matching	1,26	-2,16	-1,56	1,54	-4,21	8,28	
t	0,46	-1,17	-0,65	0,44	-1,67 *	2,29 **	
<b>Obs. Grupo con AUH<sup>2</sup></b>	<b>433</b>	<b>695</b>	<b>506</b>	<b>256</b>	<b>488</b>	<b>235</b>	

Fuente: Bustos et al. (2012) - *Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país* en Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales Argentina 2012

## ANEXO XI

*Impacto de la AUH en los niveles de años de escolaridad de adolescentes (%)*



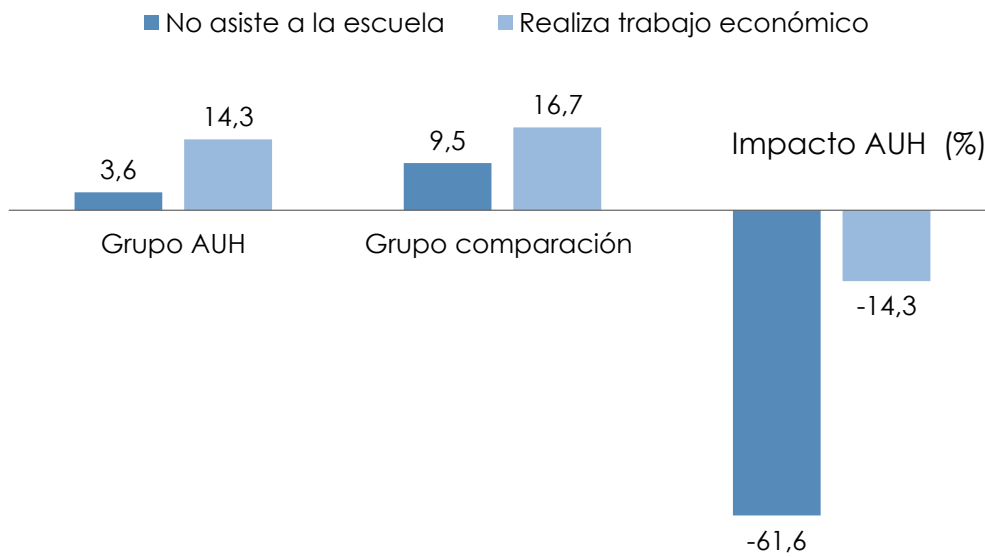
Notas:

- GT: Grupo tratamiento
- GC: Grupo de control

Fuente: Kliksberg & Novacovsky (2016) - *Evaluación de Impacto de la Asignación Universal por Hijo*

## ANEXO XII

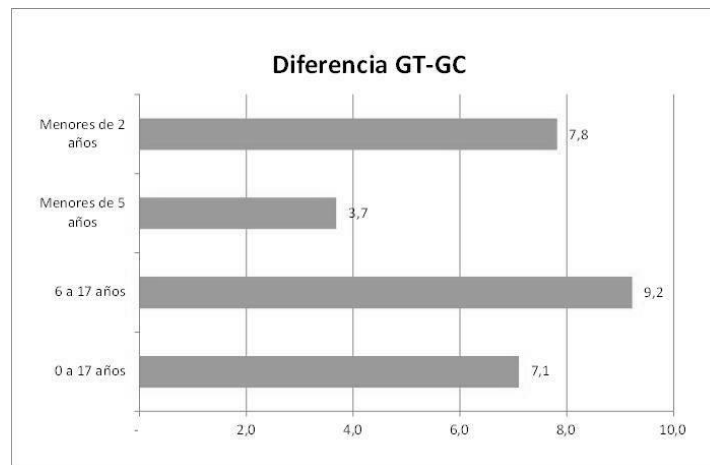
### *Impacto de la AUH sobre la incidencia del trabajo infantil*



Fuente: Tuñón & Salvia (2012) – *Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano. Encuesta de la Deuda Social Argentina: 2010, 2011 y 2012*

## ANEXO XIII

Impacto de la AUH en los controles de salud por grupos de edad (%)



Controles de salud	Menores de 2 años	Menores de 5 años	6 a 17 años	0 a 17 años
Diferencia GT - GC	7,8	3,7	9,2	7,1
Significación	0,05	0,1	0,01	0,01

**Notas:**

- GT: Grupo tratamiento
- GC: Grupo de control

Fuente: Kliksberg & Novacovsky (2016) - *Evaluación de Impacto de la Asignación Universal por Hijo*

## ANEXO XIV

Probabilidad de tener un nuevo hijo siendo titular de la AUH

	Grupos de edad		
	16-25	26-36	37-45
<i>Tratamiento * Posterior</i>	<b>0.00124</b> <b>(0.0179)</b>	<b>0.0279**</b> <b>(0.0132)</b>	<b>0.00848</b> <b>(0.00765)</b>
<i>Tratamiento</i>	-0.0189 (0.0131)	0.00122 (0.00710)	0.00105 (0.00298)
<i>Posterior</i>	0.0206 (0.0212)	-0.0180 (0.0195)	-0.00632 (0.0103)
<b>Características del jefe del hogar</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Características de la mujer y del hogar</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Controles por periodo y región</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
Observaciones	5,545	15,266	8,673
Pseudo R2	0.061	0.033	0.135

Fuente: Garganta (2015) – *El impacto laboral y demográfico de la Asignación Universal por Hijo en Argentina* (utilizando Microdatos de la EP 2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clústers a nivel regional

## ANEXO XV

*Probabilidad de ser activo siendo inicialmente inactivo*

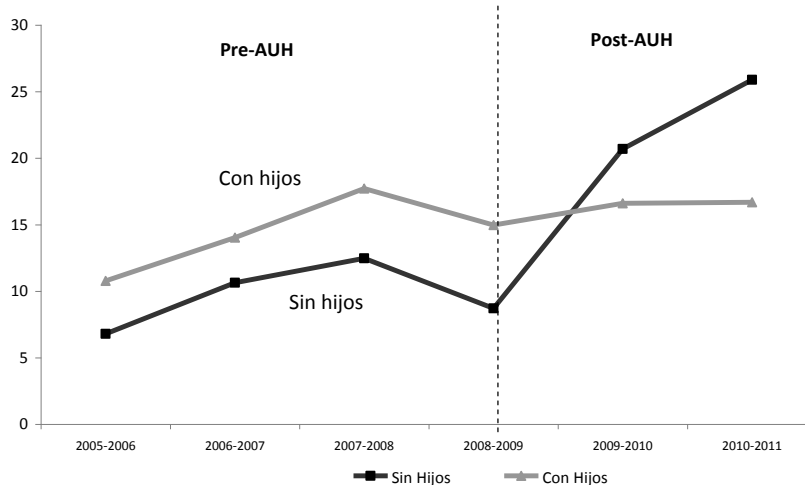
	Mujeres	Mujeres en Pareja	Mujeres Monoparental	Hombres
<i>Treat * After</i>	-0.0216*** (0.00807)	-0.0251** (0.0107)	-0.00427 (0.0319)	-0.0159 (0.0121)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si
Controles por región y periodo	Si	Si	Si	Si
Observaciones	22,251	19,352	2,899	4,129
Pseudo R2	0.042	0.036	0.162	0.180

Fuente: Garganta (2015) – *El impacto laboral y demográfico de la Asignación Universal por Hijo en Argentina* (utilizando Microdatos de la EP 2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las mujeres/hombres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clústers regionales.

## ANEXO XVI

*Proporción de individuos que pasan a ser formales siendo en el período inicial informales*



Fuente: Garganta y Gasparini (2012) – *El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina*