

VI. Agenda para la consolidación de las Asignaciones Universales por Hijo*

1. INTRODUCCIÓN

El programa de Asignaciones Universales por Hijo (AUH), creado en octubre de 2009 a través del Decreto 1602, significó un punto de inflexión en el tradicional abordaje de las políticas sociales frente a la pobreza basado en la diferenciación entre quienes estaban integrados al mercado formal de empleo y quienes no. El nuevo enfoque implica un cambio significativo respecto de la concepción de las medidas necesarias para lograr la inclusión social. Con este programa, el Estado reconoce que, pese a la reactivación económica, siempre habrá un número de personas que no podrán incorporarse al mercado de trabajo¹ y, por lo tanto, abre “un camino para pensar que la vía del empleo y la de las transferencias universales no deben ser vistas como excluyentes sino como estrategias que deben articularse”.² A un año de la puesta en marcha de esta iniciativa, es momento de realizar un balance sobre su impacto y de reforzar el debate para garantizar su consolidación.

Las AUH se han incorporado al conjunto de programas destinados a otorgar transferencias económicas a las familias con niños y adolescentes a su cargo, que varían según la situación de empleo de los adultos responsables. Por un lado están las Asignaciones Familiares Contributivas (AFC), que corres-

* Este capítulo fue elaborado por Diego R. Morales, Laura Royo, Verónica Carmona Barrenechea y Carolina Fairstein, integrantes del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS. Los autores agradecen los comentarios y aportes de Andrea Pochak.

1 El Decreto 1602/09 reconoce 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”.

2 Véase “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda pública”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, pp. 224 y ss.

ponden a los asalariados formales hasta un determinado tope³ y con montos diferenciados por zonas geográficas,⁴ y comprenden las asignaciones por hijo, por hijo con discapacidad, por escolaridad y por maternidad. Por otra parte están las Asignaciones Familiares (AAFF), componente no contributivo de las AFC, destinadas a los jubilados y pensionados y a los titulares del seguro de desempleo que tienen niños o adolescentes a cargo. Como otro subsistema no contributivo aparece ahora la AUH, dirigida a aquellos niños y adolescentes que no estén cubiertos por las otras dos modalidades previstas en la Ley de Asignaciones Familiares y “pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”.⁵ Por último, las asignaciones por crédito fiscal,⁶ que consisten en deducciones impositivas a quienes tributan ganancias por cada hijo hasta los 24 años de edad.

Las AUH hoy dan cobertura a 3 684 441⁷ niños, que representan el 38% del total de menores de edad del país. Las asignaciones familiares contributivas y las no contributivas de jubilados y receptores del seguro de desempleo alcanzarían a 4 800 000 niños y adolescentes del país (55% del total), y las deducciones de ganancias cubrirían a un 5% adicional. Según estimaciones de la OIT, todos estos programas comprenden al 98% de los niños, de modo

3 El Decreto 1388/2010 fija ese tope en 4800 pesos.

4 Las AFC tienen dos variables según las cuales cambian sus montos: la primera está relacionada con el nivel de ingresos, y establece un tope mínimo y uno máximo, de forma tal que a mayor salario más baja es la AAFF. La segunda variable está relacionada con la división geográfica del país, y distingue entre un “valor general” y cuatro regiones (zona 1: Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Salta (Orán); zona 2: Chubut; zona 3: Catamarca, Jujuy, Salta; y zona 4: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

5 Cf Decreto 1602/09, art. 1º.

6 Cf. art. 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (ganancias no imponibles y cargas de familia): “En concepto de cargas de familia, siempre que las personas que se indican sean residentes en el país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año entradas netas superiores a \$ 9000, cualquiera sea su origen y estén o no sujetas al impuesto: 2) \$ 5000 anuales por cada hijo, hija, hijastro o hijastra menor de veinticuatro (24) años o incapacitado para el trabajo”. Véase al respecto Fabio Bertranou (coord.), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones familiares*, OIT, Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Buenos Aires, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, 2010.

7 Datos de personas cubiertas por la Asignación Universal por Hijo, entre noviembre de 2009 y abril de 2010, según el Ministerio de Trabajo. Citado por Emmanuel Agis, “Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reflexiones y perspectivas a un año de su implementación”, presentación ante el Congreso de Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA) y la Fundación Friedrich Ebert, 25 de noviembre de 2010.

que restaría llegar a los 200 000 que todavía no están cubiertos por ningún componente del sistema. La OIT advierte que este número podría ser mayor, pues se trata de poblaciones que por su misma condición de vulnerabilidad no pueden ser contabilizadas, como ocurre, por ejemplo, con las personas indocumentadas.⁸

A la fecha de elaboración de este capítulo se han publicado numerosos informes⁹ sobre el impacto del programa. En general, todos los estudios señalan que las AUH generaron una reducción importante de la indigencia y moderada de la pobreza.¹⁰ También reconocen una repercusión positiva en la matriculación escolar. En la medida en que la magnitud y relevancia de esta política son innegables, en este capítulo además reseñaremos algunas debilidades que será preciso corregir en el corto plazo para lograr su consolidación.

Las AUH han demostrado de modo más claro que ninguna otra política pública previa la tan proclamada indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Por ello, su implementación representa una oportunidad única para exigir políticas integrales que, a la vez que apunten a la reducción de la pobreza por la vía de la transferencia de ingresos, también se dirijan a corregir las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad y a remover los obstáculos que les impiden un adecuado acceso a los sistemas de salud y educación. La puesta en marcha de este programa también evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos de información y concientización sobre sus características y dimensiones, así como de complementarlo con efectivas campañas de documentación y mejoras en el control sanitario.

Un avance esencial tuvo lugar en 2010, al implementarse la primera actualización del monto de las AUH. El 28 de julio la presidente Cristina Fernández anunció el aumento de las asignaciones familiares por hijo –para trabajadores

8 Véase al respecto Fabio Bertranou (coord.), ob. cit.

9 Véanse, entre otros, Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces, *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, 5 de julio de 2010; Emmanuel Agis (CENDA-SID), Carlos Cañete (PROFOPE) y Demián Panigo (CEIL-Piette), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, disponible en <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf>, mayo de 2010; Gerencia de Estudios de la Seguridad Social-ANSES (Vanessa D’Elia, Alejandro Calabria, Analía Calero, Julio Gaiada y Sergio Rottenschweiler), *Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables*, Buenos Aires, mayo de 2010; y Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), *Documento de Trabajo n° 7: La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*, Buenos Aires, noviembre de 2010.

10 Respecto de la pobreza, algunos estudios señalan una reducción de entre el 13 y el 30%, y respecto de la indigencia, de entre el 55 y el 70%.

del sistema formal–, así como de las AUH, que pasaron de 180 pesos a 220 pesos a partir de septiembre. El Decreto 1388/10, que efectivizó la medida, aclaraba además que ambas asignaciones eran igualables como parte del derecho a la seguridad social, si bien no establecía un método específico de actualización. En el futuro habrá que sostener la equiparación de los montos de ambos subsistemas y asegurar que mantengan su poder adquisitivo frente a la suba de precios.

El Estado reconoce así que el derecho a la seguridad social incluye este tipo de transferencias, las cuales deben garantizar cierto monto mínimo. Esta decisión no sólo manifiesta una clara voluntad de actualización –que deberá mantenerse en el tiempo y sostenerse con mecanismos institucionales– sino que además refuerza la idea de que ya no habrá marcha atrás: las asignaciones universales llegaron para quedarse y será ilegítimo cualquier reducción o recorte futuro.

2. EL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS AUH

Como ha transcurrido apenas un año desde la implementación de las AUH resulta difícil tener precisiones sobre su impacto y alcance. No obstante, es posible deducir que, por sus efectos económicos y sociales, se trata de la política social más importante de los últimos cincuenta años.

Un estudio que utiliza cuatro indicadores relacionados con dimensiones centrales del bienestar social (pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa) concluye que todos ellos experimentaron una notable mejoría, en especial en las regiones más carenciadas del país.¹¹ Este análisis demuestra que la indigencia se redujo entre 55 y 70%, y retornó a los niveles más bajos de la historia del país. Además, el índice de desigualdad –que mide cuántas veces el ingreso de los más ricos supera el de los más pobres– ha caído un 30%, lo que significa que la Argentina es el país más igualitario de América Latina. Esto implica que los grupos poblacionales vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tienen una menor probabilidad de indigencia.¹²

11 Cf. Emmanuel Agis y otros, ob. cit.

12 El citado estudio señala que “a excepción de quienes habitan en el norte del país y de las familias con jefes de hogar con bajo nivel educativo, el resto de los grupos otrora vulnerables han dejado de serlo. Económicamente esto se verifica por el hecho de que ser niño, pertenecer a una familia monoparental con jefa mujer e hijos a cargo o a una familia numerosa, en lugar de incrementar, reduce la probabilidad de ser indigente [...], representando el

En cuanto al impacto sobre la pobreza, de acuerdo con la ANSES los efectos del programa son muy importantes, pues se trata de grupos no estáticos, de modo que “los requisitos en cuanto a salud y educación extienden los impactos a largo plazo, contribuyendo a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza”. Por ello, el organismo estatal calcula que las AUH redujeron “el 30% de la pobreza y el 55% de la indigencia”.¹³

Para el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA),¹⁴ en cambio, la consecuencia en la reducción de los niveles de pobreza ha sido moderada. El equipo dirigido por Eduardo Basualdo sostiene que el 69,1% de los menores alcanzados por las AUH habita en el 20% de los hogares más pobres de nuestro país. En el cuarto trimestre de 2009, al momento en que se sancionó el Decreto 1602, el 24,8% de la población (17,4% de hogares) se encontraba por debajo de la línea de pobreza. La completa implementación de la AUH supondría que ese porcentaje se redujese al 21,6% (15,2% de hogares). Esto implicaría una disminución en la tasa de pobreza del 13%.

Según este mismo informe, los hogares que reciben la AUH pero todavía se encuentran en situación de pobreza, tendrían de todos modos un incremento en sus ingresos familiares de un promedio de 431 pesos. Aunque no sea suficiente para que estas familias superen la línea de pobreza, resulta claro que esa suma adicional contribuye a aliviar su situación, en particular si se toma en cuenta que seguirán percibiendo este ingreso durante mucho tiempo.

Para CIFRA, el impacto de las AUH resulta mucho más significativo en la reducción de la indigencia, que pasaría de 6,6% de la población (4,8% de los hogares) a 3,2% (2,8%). En los hogares con niños la baja sería más marcada: de 10,5 a 4,1%, es decir, una disminución de más del 60%. Ello significa que gracias a las AUH abandonaron la condición de indigentes 1,4 millones de personas.

No obstante, los niveles de pobreza e indigencia no se han reducido tanto como se esperaba. CIFRA acerca algunas explicaciones de este fenómeno. Por un lado, “una importante proporción de los menores de 18 años que fueron incluidos en la ampliación del régimen de asignaciones familiares se encontraban ya cubiertos, aunque con una transferencia menor, por parte del Plan Familias o el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Es decir que quienes

impacto cualitativo más importante de la AUH en el país”; Cf. Agis, Emmanuel (CENDA; SID); Cañete, Carlos (PROFOPE) y Panigo, Demián (CEIL-Piette), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, ob. cit., p. 32.

13 Gerencia de Estudios de la Seguridad Social-ANSES, ob. cit.

14 CIFRA, ob. cit.

primero accedieron a las AUH fueron aquellos niños y adolescentes cuyos hogares ya estaban recibiendo algún plan social, que se habría reemplazado por la AUH”. Resta aún cubrir a quienes viven en los hogares de menores recursos, más difíciles de alcanzar para las instituciones de la Seguridad Social, y para quienes es necesario redoblar el esfuerzo estatal. Por otra parte, la falta de documentación de los receptores también representa un obstáculo. Si bien la información sobre la cantidad de menores que no poseen DNI no es precisa, se calcula que entre 500 000 y un millón podrían estar en esa situación. En los últimos años se ha incrementado la inscripción de los nacimientos, pero aún “persisten situaciones en que los menores no son documentados por razones de falta de información”.¹⁵

En el próximo apartado repasamos algunas de las limitaciones del programa que pueden explicar por qué el impacto en la reducción de la pobreza fue menor al esperado.

Según la información brindada por el Ministerio de Economía al CELS, las AUH tuvieron como consecuencia un aumento del 1% del producto interno bruto (PIB), ya que los grupos a los que está destinada la transferencia de ingresos tienen una propensión marginal a consumir superior al promedio de la economía, por lo cual era esperable un aumento sobre la demanda agregada.¹⁶

Por último, otra consecuencia positiva –aunque de carácter más subjetivo y de difícil medición a corto plazo– es la mejor alimentación de los niños y sus familias. Según especialistas, las AUH podrían haber contribuido a cerrar las brechas alimentarias. Si bien este impacto resulta limitado, pues no se trata de una política diseñada con esa finalidad, habría reforzado las estrategias domésticas de consumo y mejorado la densidad nutricional con un aumento de la ingesta de leche, frutas y carnes rojas. En tal sentido, se destaca el progreso de la cantidad de niños que comen en sus hogares debido al incremento de recursos y el consecuente abandono o reemplazo de los comedores.¹⁷

15 *Ibíd.*

16 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, “Avances en la protección social argentina: universalización de las asignaciones familiares”, Buenos Aires, abril de 2010. Respuesta al pedido de informes presentado por el CELS el 18 de febrero de 2010. Expediente TRI. S01: 009546-2010.

17 Patricia Aguirre, “Asignación Universal por Hijo e impactos sociales”, ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, con el auspicio de UNICEF Argentina y la Asociación Mutual Israelita Argentina, disponible en <http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf>.

3. LOS DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN DE TODOS LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

El gran objetivo y acierto del Decreto 1602 de 2009 ha sido la incorporación al sistema de asignaciones familiares de los desocupados y los trabajadores del sector informal. A pesar de que se instituye la coexistencia de diversos subsistemas de protección para la niñez, el avance consiste en la inclusión de grupos que hasta entonces habían permanecido al margen de los beneficios que brinda el trabajo formal. La política de las AUH implica, en consecuencia, un reconocimiento explícito del derecho a la seguridad social de sectores antes excluidos.¹⁸ Sin embargo, los términos de ese reconocimiento no son iguales a los que corresponden a los trabajadores formales. Esto redundará en exclusiones y condicionalidades que resultan incompatibles con los objetivos del programa.

En el *Informe 2010* identificamos a los grupos que permanecen excluidos de esta política social: los monotributistas (excepto los “sociales”), las personas privadas de su libertad (incluidas aquellas con discapacidad psicosocial), los migrantes con una residencia menor a tres años en el país, quienes no posean DNI, aquellas personas que estén cobrando otros planes o pensiones no contributivas –como, por ejemplo, las becas escolares–, las familias que tengan seis hijos o más y quienes declaren percibir un ingreso mensual superior al salario mínimo vital y móvil.

Mediante la incorporación al programa de las trabajadoras del servicio doméstico, dispuesta a fines de 2009,¹⁹ el Poder Ejecutivo nacional saneó una grosera exclusión. Este olvido de un grupo que no encuadra en los parámetros tradicionales de desocupados o trabajadores informales por poseer un régimen específico²⁰ no resultaba consistente con los preceptos del programa.

A fines de 2010, el Poder Ejecutivo también incorporó a las AUH a los hijos de los trabajadores temporarios registrados, que se dedican a ocupaciones de estación en el sector agropecuario, para aquellos meses en que no desempeñen su actividad.²¹ Se trata de asalariados que ingresan en el sistema formal a

18 La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un caso litigado por el CELS, ya había adelantado que las pensiones no contributivas integran el derecho a la seguridad social. Véase CSJN, “R. Aguilera, D. c. Estado Nacional s/amparo”, sentencia del 7 de septiembre de 2007, considerando 3º.

19 Cf. Resolución 393/2009, art. 4º.

20 Decreto-ley 326, de 1956.

21 Presidencia de la Nación, “La Presidenta anunció beneficios a trabajadores temporarios y un plus para pensiones no contributivas”, 1º de diciembre de 2010, disponible en <http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=7860&Itemid=66>.

través de la categoría de empleo temporario, que realizan aportes y reciben las asignaciones familiares sólo mientras desarrollan esas tareas. Por eso, la extensión del sistema de las AUH garantiza la cobertura social de sus hijos también en las etapas en que sus padres no se encuentran ocupados.²²

Durante el último año surgió un intenso debate a partir de la decisión estatal de excluir de las AUH a aquellos niños y adolescentes que concurren a escuelas privadas. El 27 de agosto de 2010 la ANSES determinó la suspensión del pago de la asignación a aquellas familias que habían sido incluidas pero que no acreditaban, a través de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, la concurrencia a establecimientos educativos públicos.²³ Según trascendió en diversos medios de comunicación, esta medida implicaba dar de baja a 330 000 niños –para la ANSES eran poco más de 42 000 los niños que percibían la AUH y asistían a escuelas privadas– y provocó la reacción de distintos sectores. El CELS sostuvo que la universalidad sería correctora de estas desigualdades, y que era deseable que, a medida que avanzara la implementación de las AUH, se produjeran soluciones a favor de la inclusión efectiva de todos los niños y adolescentes.²⁴

Días después, la presidente decidió revertir la medida y mantener el pago de la asignación a los niños que asistían a colegios de gestión privada. La ANSES adelantó que hasta diciembre realizaría un análisis exhaustivo para determinar la situación de cada familia y cada escuela, luego del cual daría las altas.²⁵

22 Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, al referirse a los trabajadores de la economía informal, sostiene que “los Estados partes deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para que los sistemas de seguridad social incluyan a las personas que trabajan en la economía no estructurada. Estas medidas podrían incluir: a) la eliminación de los obstáculos que impiden el acceso de esas personas a los planes de seguridad social no tradicionales, como el seguro comunitario; b) el otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos e imprevistos con una expansión progresiva con el tiempo”. Por ello, y en función de la prohibición de regresividad, insta a los Estados a crear mecanismos para garantizar el piso mínimo fijado y realizar todas las medidas que sean necesarias para avanzar en la protección (Comité DESC, *Observación General n° 19, El derecho a la seguridad social* [art. 9], aprobada el 23 de noviembre de 2007, párr. 34).

23 Circular 79/10 de ANSES: “La ANSES suspenderá el pago de la asignación universal mensual y no liquidará el 20 por ciento acumulado por todo niño, niña y/o adolescente cuya Libreta se encuentra registrada en este organismo bajo un número de CUE (Código Único de Establecimiento) correspondiente a un establecimiento educativo de gestión privada”.

24 “El CELS reclama que una ley asegure la universalización de la Asignación por Hijo”, disponible en <<http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ess=&idc=1311>>.

25 Véase <<http://www.anses.gob.ar/prensa/noticia.php?id=15>>.

Esta discusión expuso un aspecto significativo de la implementación del programa, pues la ANSES preveía dar de baja a aquellos niños y adolescentes que no cumplieran con uno de los requisitos exigidos para ingresar. Es decir, el Poder Ejecutivo habilitó la incorporación de niños que pertenecían a grupos alcanzados por el programa pero al momento de revisar las condicionalidades –de salud y educación– procuró su exclusión. Más allá de las idas y vueltas, la asistencia a escuelas privadas no resulta un dato suficiente para identificar a quienes no debieran acceder a las AUH. Por esta razón resulta imprescindible diseñar criterios específicos y transparentes sobre acceso y permanencia en la política implementada.

Otro de los grupos excluidos de la asignación universal es el de los migrantes con una residencia menor a tres años en la Argentina. En paralelo con este requisito, la ANSES determinó que, para seguir recibiendo la AUH, los receptores –tanto argentinos como extranjeros– debían permanecer en el país.²⁶ Al respecto, es necesario aclarar que el concepto de residencia, según la CSJN, no es legal. Se trata de una cuestión de hecho que puede demostrarse a través de cualquier medio de prueba.²⁷ Por ello, el decreto no refiere a un tipo de residencia legal específica, sino al dato fáctico de la antigüedad de la persona en el país. Su acreditación, en consecuencia, puede realizarse a través de testigos, de información sumaria, o incluso mediante datos provistos por la propia autoridad migratoria. Sin embargo, algunos migrantes denunciaron que, pese a que llevaban más de tres años en la Argentina, habían sido rechazados con el argumento de que no cumplían con una residencia legal suficiente.²⁸

Por otro lado, esta exigencia para acceder al programa contradice la Ley de Migraciones (art. 6 de la Ley 25 871) y su reciente decreto reglamentario (art. 6 del Decreto 616 de 2010), pues esa distinción entre nacionales y extranjeros no está motivada o fundamentada.

En cuanto a las personas privadas de libertad, la Procuración Penitenciaria ha recibido numerosos reclamos de personas detenidas o de sus familiares ante la imposibilidad de acceder a la prestación, así como frente a su interrupción.²⁹

Por último, se requiere tomar medidas enérgicas respecto de aquellos niños y adolescentes que no cuentan con DNI, pues, como se mencionó, la falta de documentación opera como un límite demasiado costoso para lograr una

26 Cf. Resolución ANSES 393/2009, art. 5.

27 CSJN, caso “Ni, I Hsing”, en Fallos 332:1466.

28 Cf. consultas recibidas por la clínica legal CAREF-CELS-UBA.

29 El CELS realizó un pedido de acceso a la información pública a la Procuración Penitenciaria en noviembre de 2010 respecto de la situación de los privados de libertad y el cobro de la AUH.

mayor ampliación de la cobertura y reducir la indigencia. En este sentido, fortalecer el programa de digitalización de los DNI³⁰ y su entrega a bajo costo, así como fomentar el desarrollo de campañas de documentación, en especial para niños de sectores de escasos recursos económicos, son acciones concretas que deberían tener prioridad.

En términos generales, estos cuatro sectores que permanecen excluidos de las AUH reflejan la existencia de distinciones dentro del grupo al que se quiere alcanzar con el programa.³¹ Al respecto, Pautassi afirma que, “además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria [...] y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos”.³²

Existen otros sectores cuya exclusión debe analizarse de manera detallada y con la mirada puesta en cómo lograr su incorporación paulatina. Nos referimos a los asalariados que cobran una suma superior al salario mínimo (fijado para 2011 en 1830 pesos).³³ Gran parte de los trabajadores informales y monotributistas se ubican en una franja de ingresos apenas superior a ese monto y por esa diferencia mínima de ingresos quedan excluidos.

Las investigaciones más recientes consideran que el requisito establecido es una imposición abstracta ya que, al no ser sencillo de comprobar en los hechos, es posible que estos trabajadores informales no tengan cómo acreditar que perciben ingresos por debajo del salario mínimo. Según el CEDLA, “es probable que exista cierta autoexclusión de los informales con ingresos muy altos, pero difícilmente los trabajadores informales con ingresos medios –superiores al salario mínimo– decidan autoexcluirse o puedan ser detectados por las autoridades. De igual forma, es difícil, dada la capacidad actual de monitoreo y gestión del sector público, detectar a jóvenes menores de 18 [años] emancipados o trabajando en empleos informales”.³⁴

El límite del salario mínimo también refleja un trato desigual hacia aquellos grupos que el Decreto 1602 intenta igualar, es decir, los trabajadores informales y los formales. Mientras que los primeros mantienen su acceso a las asigna-

30 Decreto 1501/2009.

31 Cf. Comité DESC, *Observación General n° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, aprobada el 11 de agosto de 2000, puntos 43, f, y 53.

32 Laura Pautassi, “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”, en L. Pautassi (coord.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*, Buenos Aires, Biblos, 2010, p. 57.

33 CIFRA, *Documento de Trabajo n° 7*, ob. cit.

34 Cf. Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces, ob. cit., p. 17.

ciones familiares en tanto sus ingresos mensuales no superen el monto mínimo, definido hoy en 1830 pesos, los segundos reciben la asignación familiar percibiendo un ingreso límite de 4800 pesos. Pero incluso quienes cobran más de 4800 pesos pueden recibir la asignación a través de la deducción por hijo del impuesto a las ganancias. Por esta razón, tal como propone el documento de CIFRA, “siempre que se busquen mecanismos efectivos para determinar el monto de ingresos de los trabajadores no registrados”, se requiere una modificación urgente del programa, que debería establecer el límite de ingresos económicos de los trabajadores informales en 4800 pesos, para asegurar la extensión efectiva e igualitaria de las asignaciones familiares.³⁵

4. SOBRE LAS CONDICIONALIDADES. INFORMACIÓN, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN TORNO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA SALUD

El programa de las AUH establece que, para percibir el total de la asignación, los titulares deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios, el plan de vacunación y el ciclo lectivo para los niños en edad escolar. Con la certificación de estas condicionalidades se habilita el cobro del 20% de la asignación retenido en forma mensual. La falta de acreditación no sólo producirá la retención de este porcentaje sino también la pérdida del beneficio.³⁶

En materia de salud, se requiere para los menores de 6 años la inscripción en el Plan Nacer³⁷ y un control de salud anual obligatorio. Para el resto de los niños es necesario demostrar el cumplimiento del plan de vacunación. En cuanto a la trayectoria educativa, el decreto establece la asistencia obligatoria a establecimientos públicos.³⁸

En diferentes oportunidades el CELS criticó la previsión de condicionalidades en planes sociales puesto que quien es titular de derechos no puede estar

35 CIFRA, *Documento de Trabajo N° 7*, ob. cit., p. 10.

36 Cf. Decreto 1602/09, art. 7º.

37 Se trata de un programa nacional para personas que carecen de obra social o prepaga. Asegura la atención y el cuidado de la salud para mujeres embarazadas y puérperas, niños y niñas de hasta 6 años (cf. <http://www.msal.gov.ar/hm/site/plan_nacer/index.asp>).

38 Cf. Resolución 393/2009, art. 24, que reglamenta el Decreto 1602/02, disponible en <http://www.argentina.ar/_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php>.

condicionado o amenazado con su pérdida para poder ejercerlos.³⁹ A lo largo de 2010 se esgrimieron argumentos positivos en relación con la existencia de condicionalidades de las AUH y el aumento de los niveles de escolaridad y controles de salud. De acuerdo con el titular de la ANSES, Diego Bossio, existe un consenso social sobre estas exigencias: “Con un 70%, es la medida más aceptada por nuestra sociedad. Además, el 90% acuerda con que el Estado exija el cumplimiento de los controles de salud y educación para cobrar esta asignación”.⁴⁰

Sin embargo, distintos análisis basados en el estudio comparativo de casos de programas de transferencia coinciden en señalar que no es la existencia de condicionalidades lo que promueve, por ejemplo, la asistencia escolar, sino el hecho de contar con mayores recursos y la disponibilidad de ingresos y servicios adecuados.⁴¹

Más allá de sostener estas críticas desde el enfoque de derechos, en esta oportunidad nos parece importante explicar cómo operan estas condicionalidades en la práctica. Demostraremos así que la falta de información adecuada para los receptores y las falencias de la gestión estatal minimizan los alcances de la política y, por lo tanto, desestiman la idea de que sólo bajo amenaza se obtienen efectos positivos en materia de salud y educación para los niños alcanzados por la AUH.

Varios titulares de la asignación entrevistados por el CELS aseguraron que cuentan con información confusa, incompleta y hasta contradictoria sobre el programa y sobre la acreditación de las condicionalidades. Esto se traduce en afirmaciones como la siguiente: “Una vecina me comentó que en febrero nos pagan menos porque no hay clases y los chicos no van a la escuela”. También

39 Véanse CELS, *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, colección Investigación y Análisis 1, Buenos Aires, CELS, 2004; CELS, *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, colección Investigación y Análisis 2, Buenos Aires, CELS, 2004; CELS, “Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos”, Buenos Aires, mimeo, 2006; y CELS, *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, colección Investigación y Análisis 4, Buenos Aires, CELS, 2007.

40 Exposición realizada en el marco del seminario Estrategias de Protección Social para Grupos Vulnerables, organizado por la ANSES, la OIT y el Banco Mundial, 6 y 7 de diciembre 2010.

41 Rubén Lo Vuolo, “La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez”, presentado en el ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, con el auspicio de UNICEF Argentina y la Asociación Mutual Israelita Argentina, 22 de abril de 2010.

presentaban dudas en torno a las libretas: cómo completarlas y dónde retirarlas, en especial para familias que recibieron la libreta por un hijo pero no por los otros. En muchos casos la percepción de los receptores es que pasaron “de un plan a otro” sin tener una noción completa de su alcance. Y aunque todos coinciden en registrar una mejora, la falta de información es notoria.

4.1. PRIMERA CONDICIÓN: LA ESCUELA PÚBLICA

Dentro de las condicionalidades educativas planteadas en el programa se establece el requisito extra de asistir a establecimientos públicos.⁴² Como adelantos, esta exigencia generó una fuerte discusión, con marchas y contramarchas, durante el primer año de implementación de las AUH. Varias escuelas públicas de gestión privada, en particular los colegios confesionales, cuentan con subsidios públicos elevados y poseen sistemas de becas. Este tipo de establecimientos en muchos casos compensa la ausencia de oferta educativa estatal cercana o de tiempo completo, indispensable para padres que trabajan.⁴³

Otra situación problemática que pudimos advertir está relacionada con las becas escolares. La AUH plantea su incompatibilidad con cualquier otra prestación contributiva o no contributiva, por lo que muchos estudiantes que contaban con becas otorgadas por el Ministerio de Educación, al pasar a ser receptores de la asignación universal, perdían ese apoyo, según información recabada por el CELS mediante entrevistas a funcionarios y a titulares de la asignación. En tanto las AUH, como las becas, contemplan entre sus objetivos el aumento del nivel de escolaridad y, más aún, trabajar en la permanencia y

42 Cf. Resolución 393/2009, art. 24. Es preciso advertir que, según el art. 14 de la Ley de Educación Nacional (Ley 26 206, de 2006), todas las escuelas son públicas, pues el Estado es el encargado de la planificación, organización, supervisión y financiación de la educación, y la distinción radica en si son de gestión “privada” o “estatal”.

43 Gustavo Gamallo, “Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)”, en *Documento de Trabajo n° 2/2008*, Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), 2008. El caso de la ciudad de Buenos Aires es ilustrativo de este déficit en materia educativa. Según la Asesoría General Tutelar, “al año 2008 se identificaron cerca de 7900 niños y niñas sin vacantes para cursar el nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires” (*Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2009*). Asimismo, existen importantes diferencias entre los distintos distritos escolares, y justamente los más pobres presentan mayores condiciones de superpoblación y hacinamiento, y menor presupuesto (cf. ACIJ, *La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, 2009, disponible en <www.acij.org.ar>).

construcción de trayectorias educativas exitosas, no deberían ser excluyentes, sino articularse para potenciar su impacto.⁴⁴

Es incuestionable que la asignación universal propende a aumentar la matrícula educativa. El gobierno anunció que el incremento había sido del 25%.⁴⁵ Ante un pedido de informes formulado por el CELS al Ministerio de Educación para confirmar el dato y conocer su fuente, esta cartera respondió que se había basado en una encuesta telefónica llevada adelante durante los meses de marzo, abril y mayo a directivos escolares de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.⁴⁶ Aclaró que habían relevado alrededor del 2% del total de escuelas y que de ese estudio podía concluirse que el crecimiento promedio de la matrícula había sido del 15,3%, dividido de la siguiente manera: 15% en el nivel inicial, 10% en la primaria y 19% en los colegios secundarios. Al mismo tiempo, entre las escuelas relevadas que habían aumentado su matrícula, 54% lo atribuía a la influencia de la AUH.

Es importante subrayar el impacto que ha tenido esta política en el ingreso de alumnos a escuelas de nivel medio, donde existe el mayor riesgo de deserción. La escuela secundaria abarca a adolescentes en edades en las que la educación compite con el mercado laboral, sobre todo en los sectores de menores ingresos. Sin duda la asignación universal produce una mayor demanda a las políticas educativas y genera un desafío extra para que los chicos vuelvan a la escuela y completen su educación. En concreto, a comienzos del ciclo escolar de 2010 las escuelas se encontraron desbordadas por falta de capacidad para recibir a los nuevos estudiantes.⁴⁷

El Ministerio de Educación informó que había puesto en marcha una serie de estrategias para acompañar la implementación de las AUH en todo el país.⁴⁸ Entre ellas, la disposición de ofertas educativas alternativas, la creación de centros de redistribución de vacantes; la construcción de nuevos edificios y nuevas salas, aulas y divisiones en establecimientos en funcionamiento; la puesta en marcha de planes para mejorar la educación secundaria mediante

44 Según funcionarios del Ministerio de Educación, estas bajas van a ser revisadas. Asimismo, véase al respecto Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer, *Análisis del gasto público social en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2011*, Buenos Aires, 2010, pp. 6 y 19.

45 *Página/12*, “Una asignación universal de alumnos”, 13 de abril de 2010.

46 Subsecretaría de Planeamiento Educativo, “Incidencia de la Asignación Universal por Hijo en la matrícula escolar”, mayo de 2010. Respuesta al pedido de informes presentado por el CELS. Expediente 6893/10.

47 *Página/12*, “Una avalancha al secundario”, 6 de marzo de 2010, y *Clarín*, “Ya hay lista de espera en la primera secundaria de una villa”, 30 de mayo de 2010.

48 Emilce Moler y Victoria Engels, *Implementación y gestión de la AUH en el marco del sistema educativo*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2010.

la incorporación de docentes, tutores y facilitadores pedagógicos; el desarrollo de proyectos para favorecer la retención de los niños y jóvenes –tales como los Centros de Actividades Juveniles y los Centros de Actividades Infantiles–, y la sanción de reglamentaciones específicas para permitir la inclusión educativa en diferentes momentos del ciclo escolar.⁴⁹

Aunque ha transcurrido poco tiempo para evaluar el nivel de ejecución y los resultados de estas iniciativas estatales, es auspicioso que las AUH hayan provocado también el diseño de una política de esta magnitud para la educación argentina.

4.2. SEGUNDA CONDICIÓN: CONTROL MÉDICO Y SISTEMAS DE VACUNACIÓN

Si bien esta condicionalidad busca reforzar la atención de la salud de la población más vulnerable, existe poca información que permita medir el impacto de las AUH en esta materia. Según diversas fuentes,⁵⁰ han aumentado los niveles de vacunación infantil y se ha elevado la inscripción al Plan Nacer del Ministerio de Salud de la nación. Desde la percepción de diversos directivos y trabajadores del sistema de salud, la implementación de las AUH sirvió para mejorar los niveles de vacunación de los niños en edad escolar entre el 35 y el 40%.

Las entrevistas realizadas en hospitales del conurbano bonaerense permitieron detectar, no obstante, algunas dificultades en torno al cumplimiento del control sanitario y la firma de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. En varios distritos, los municipios convocaron a los trabajadores de la salud para interiorizarlos sobre los alcances de esta condicionalidad y comu-

49 En marzo de 2010 el Ministerio de Educación conformó la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil por el Derecho a la Educación, con una mesa nacional integrada por tres organizaciones sociales: Cáritas, la Fundación de Organización Comunitaria (FOC) y la Fundación SES. En esta red se coordinan acciones de 1000 organizaciones sociales comunitarias que realizan un trabajo territorial, basado en la convocatoria y el acompañamiento de los niños en su proceso de reingreso escolar. En este caso en particular, las organizaciones brindaron información sobre los requisitos para el otorgamiento de la Asignación Universal por Hijo, participaron de reuniones provinciales de intercambio de experiencias y de seguimiento y evaluación del trabajo territorial, y acompañaron y capacitaron a promotores para la inclusión educativa que trabajan con los niños y jóvenes reincorporados o a reincorporar a la escuela. Esto evidencia cómo una política social como la AUH puede activar o reactivar niveles de trabajo y articulación entre distintos actores estatales y sociales.

50 Cf. Emmanuel Agis y otros, *ob. cit.*

nicarles que los hospitales y los centros de atención primaria de salud deberían realizar los controles periódicos y completar las libretas. Sin embargo, esta nueva demanda no se vio acompañada de un aumento de los recursos humanos, tecnológicos o administrativos. Como consecuencia, a la fecha del cierre del plazo para acreditar el cumplimiento de las exigencias –agosto de 2010–, los hospitales y centros de salud colapsaron. Los directivos sanitarios entrevistados aclararon que, con las mismas horas médicas, debían atender a los chicos enfermos y a los sanos. Por esta razón, el control no se efectuó de manera correcta y apenas se verificó el plan vacunatorio y se firmaron las libretas.

Otro punto conflictivo surgió a raíz de la necesidad de que los niños asistieran a los hospitales para el control de salud requerido. Ante la falta de capacidad para dar respuesta a esta demanda, algunos centros decidieron solicitar que los niños no concurrieran para evitar el alto riesgo de contagio de enfermedades intrahospitalarias. En otros casos, los turnos diarios para la atención eran insuficientes o se rechazaban las consultas relacionadas con la libreta de la AUH. Por otra parte, en algunos municipios fueron denunciados centros de atención y salitas de sociedades de fomento que cobraban bonos de hasta 30 pesos por hijo por la firma de la libreta.

Para que la AUH profundice sus efectos en términos de salud será imprescindible mejorar la capacidad de los establecimientos sanitarios encargados de atender a la población receptora. No está de más insistir, entonces, en que el programa de las AUH, en vez de exigir condicionantes, actúe como una oportunidad para revisar la oferta estatal relacionada con la capacidad, el equipamiento, la infraestructura y la calidad de los hospitales y las escuelas. Estas condicionalidades deberían operar como focos de atención que permitan dar respuesta a las razones por las que algunos niños no reciben controles periódicos de salud o no concurren a la escuela. Para ello, es imprescindible articular políticas estatales en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinadas a relevar las razones por las cuales las personas no tienen acceso a los servicios de salud y educación.

5. PALABRAS FINALES

Las AUH cumplieron un año de vida a lo largo del cual se han consolidado como un derecho que integra la seguridad social,⁵¹ y como tal se encuentra

51 Ya desde 1974, en el caso “Berçaitz” (CSJN, *Fallos* 289:430), la Corte ha definido la seguridad social como un eje de la convivencia social y la justicia

protegido por las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y los organismos encargados de su supervisión.⁵²

La asignación universal ha significado un gran avance en la protección de numerosos grupos de la sociedad que permanecían excluidos. Se trata de una medida histórica que merece ser destacada y que por su magnitud, alcance y pronta puesta en marcha permite suponer que los obstáculos encontrados durante su implementación pueden y deben ser sorteados. Existen trabas burocráticas, falencias en la coordinación de agencias o políticas, y de diseño del programa. La necesidad de no dejar a ningún niño sin esta cobertura debería ser suficiente para superarlas y evitar inequidades.

Además de los cuestionamientos desde la perspectiva de derechos, surgieron limitaciones concretas para el cumplimiento y el control de las condicionalidades. En todo caso, la permanencia de estas exigencias debería motivar replanteos en la oferta estatal en materia de salud y educación, y contrarrestar la falta de cobertura, recursos e información. En este punto, las AUH representan una oportunidad para afinar la coordinación institucional entre este nuevo componente de la seguridad social y las políticas sociales más tradicionales.

Por último, insistimos en la necesidad de que el programa fortalezca su institucionalidad democrática a través de la sanción de una ley aprobada por el Congreso nacional,⁵³ como un modo de garantizar, además, su permanencia

social como principio rector, al afirmar que “el objetivo preeminente de la Constitución, según expresa su Preámbulo, es lograr el bienestar general, lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta, con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización”.

52 Cf. casos CSJN, “Sánchez, María del Carmen c/ANSES s/ reajustes varios”, 17 de mayo de 2005; “Badaro, Adolfo Valentín c/ANSES s/ reajustes varios”, 8 de agosto de 2006 y 26 de noviembre de 2007; “Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA SA”, 14 de septiembre de 2004; “Aquino, Isacio c/Cargo Servicios Industriales SA s/ accidentes Ley 9688”, 21 de septiembre de 2004, y “Reyes Aguilera, D. c/Estado nacional”, 4 de septiembre de 2007.

53 Cf. Comité DESC, *Observación General n° 19*, ob. cit. Allí, el Comité establece que los Estados tienen “la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, tales como leyes, estrategias, políticas o programas, para asegurar que se cumplan las obligaciones específicas en materia de derecho de seguridad social”. Y estima conveniente “aprobar una legislación marco para hacer efectivo el derecho a la seguridad social. Esta legislación podría incluir: a) los objetivos o metas que han de alcanzarse y los plazos para lograrlos; b) los medios que podrían utilizarse para alcanzar este fin; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y recurso”.

en el tiempo como política de Estado. Un debate parlamentario que perfeccione y asegure la sustentabilidad y progresividad a largo plazo de la política de asignación universal por hijo consolidará el piso de protección social en la Argentina.