

DOCUMENTO DE TRABAJO N°84

MARZO DE 2012

## La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales

GALA DÍAZ LANGOU

Este documento fue elaborado como parte del proyecto "La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad", dirigido por Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social [Proyecto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de la Nación, PICT N° 10/2206, convocatoria 2007].

## Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen ejecutivo</b> .....  | 5  |
| <b>Agradecimientos</b> .....  | 6  |
| <b>Introducción</b> .....   | 7  |
| <b>Presentación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social</b> .....  | 9  |
| Problemática.....   | 9  |
| Inserción institucional y sectorial.....  | 12 |
| Estrategia de implementación .....  | 15 |
| Objetivos específicos del programa .....  | 16 |
| Población objetivo .....  | 16 |
| Prestaciones.....   | 21 |
| <b>La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales</b> .....   | 22 |
| Margen de acción de las provincias.....   | 22 |
| Recursos y capacidades .....  | 23 |
| Modo de organización .....  | 24 |
| <b>Conclusiones</b> .....   | 26 |
| Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del programa .....  | 26 |
| Coordinación pro integralidad, ¿qué recomendaciones podrían hacerse? .....  | 27 |
| Anexo 1. Proyectos de Ley presentados en el Congreso de la Nación previo al lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (septiembre de 2009) ..... | 29 |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 32 |
| Sitios web consultados.....   | 33 |
| <b>Acercas de la autora</b> .....   | 34 |
| <b>Notas</b> .....  | 35 |

## Índice de cuadros y gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1. Evolución de la cantidad de Individuos que viven con menos de 2.5 dólares por día en Argentina. 1998-2010. .... | 9  |
| Gráfico 2. Evolución del coeficiente de Gini en Argentina. 1998-2010. ....   | 10 |
| Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza por provincia. 2003-2010. ....                                  | 11 |
| Gráfico 4. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la Asignación Universal por Hijo .....                               | 19 |
| <br>   |    |
| Tabla 1. Distribución etaria de la pobreza monetaria .....   | 11 |
| Tabla 2. Oficinas y UDAI en las 10 provincias analizadas .....   | 15 |
| Tabla 3. Cantidad de beneficiarios y titulares de la Asignación Universal por provincia (marzo 2010) .....                 | 20 |

## Resumen ejecutivo

Más del 40% de las personas en situación de pobreza en la Argentina son niños/as y adolescentes. En 2009, se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) para hacer frente a esta problemática al equiparar los derechos de los hijos/as de los trabajadores/as formales con los de los informales y desempleados.

Este documento analiza la implementación de la AUH en 10 provincias argentinas: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero. La investigación incluye, en la **primera sección**, un relevamiento de las problemáticas asociadas a la pobreza y la desigualdad, y un breve repaso de las políticas públicas diseñadas con anterioridad para enfrentar esta situación. Además, describe las principales características del programa a nivel nacional: objetivos, destinatarios y prestaciones otorgadas. En la **segunda sección** se analiza el (muy limitado) margen de acción que tiene cada jurisdicción subnacional: se restringe, esencialmente, a participar en algunos operativos de convocación, difusión e inscripción de los titulares.

**El documento revela que el rol de las provincias no es relevante en la implementación de esta política pública.** Esto permite reducir el número de actores involucrados, lo cual tiende a limitar la incidencia de los factores políticos y la gestión se vuelve más eficiente. No obstante, la falta de participación de los gobiernos subnacionales en la implementación de la AUH puede constituirse también como una deficiencia dado que limita el potencial de diálogo entre niveles jurisdiccionales de gobierno que podría aportar a la integralidad de las políticas públicas.

Finalmente, el documento presenta recomendaciones para mejorar la gestión del programa y su coordinación con otras iniciativas nacionales y provinciales: 1) **focalizar la coordinación interjurisdiccional en las herramientas de gestión de la AUH**, para mejorar la articulación de esta política con las políticas provinciales; 2) **avanzar hacia la eliminación de la Libreta de Seguridad Social**, a través de un sistema de información único donde los efectores de salud y los establecimientos educativos puedan acceder a y compartir la información requerida; y 3) **desarrollar evaluaciones integrales sobre el impacto de y los procedimientos relacionados con la AUH.**

## **Agradecimientos**

La autora reconoce muy especialmente los aportes realizados por Fernanda Potenza. También reconoce a Paula Forteza y Juan Pablo Fernández, quienes colaboraron en el trabajo de campo, en la sistematización de la información relevada, en la elaboración de documentos de trabajo previos y en la revisión del presente informe: y a Carolina Aulicino y Javier Snaidas por su asistencia en la elaboración del presente documento. También, agradece a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

## Introducción

El presente documento tiene como objetivo general contribuir al conocimiento del modo en el que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de la Argentina. Para ello, su objetivo específico consiste en analizar la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, implementada desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en 10 provincias argentinas.

El estudio forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados por el Programa de Protección Social de CIPPEC en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. Para ello, se analiza la manera en que fueron implementados un conjunto de seis programas sociales en diez provincias argentinas.

Los programas estudiados fueron seleccionados por estar particularmente dirigidos a atender las necesidades de la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad económico-social, por representar, cada uno de ellos, iniciativas de relevancia dentro de la política de un determinado sector, así como también por operar bajo diferentes modalidades de gestión. Los seis programas abordados son los siguientes: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Plan Nacer; Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

Las provincias en las cuales se estudió la implementación de estos programas fueron elegidas por considerarlas representativas de la heterogénea situación social, política y fiscal de nuestro país. Las jurisdicciones priorizadas fueron: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero<sup>1</sup>.

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante, AUH) en las 10 provincias seleccionadas.

El informe se estructura en tres secciones. En la primera, se efectúa una presentación general de esta iniciativa, analizando en profundidad dimensiones como la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, su población objetivo y las prestaciones que ofrece. Aquí se describe el entramado de normativa, recursos disponibles y actores involucrados en la gestión del programa, como punto de partida para comprender el estado de situación de su implementación en el territorio.

En la segunda sección, se analiza la implementación del programa a nivel subnacional, tomando en cuenta la relevancia del programa en el contexto provincial, el margen de acción de las

---

<sup>1</sup> Una explicación con mayor detalle acerca de los criterios utilizados en la selección tanto de programas como de provincias puede ser consultada en el Documento “Protección social, marco teórico y metodológico para programas sociales”, elaborado por este mismo equipo.

provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en su gestión y, finalmente, el modo de organización y la división de responsabilidades implicados. Así obtendremos un panorama en el que descubriremos, más allá de un diseño e instrucciones de implementación precisas y determinadas a nivel nacional, una serie de situaciones diversas en relación al alcance del programa y a la forma que adopta su gestión cotidiana en las jurisdicciones bajo análisis.

En fin, la tercera sección recoge las conclusiones obtenidas en base a las secciones anteriores y presenta las recomendaciones de política pública tendientes a promover una mejora de la gestión del programa, elaboradas siguiendo las lecciones aprendidas a lo largo de todo el proceso de investigación.

Las fuentes primarias y secundarias utilizadas a lo largo de este informe se encuentran enumeradas al final del Documento.

## Presentación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social

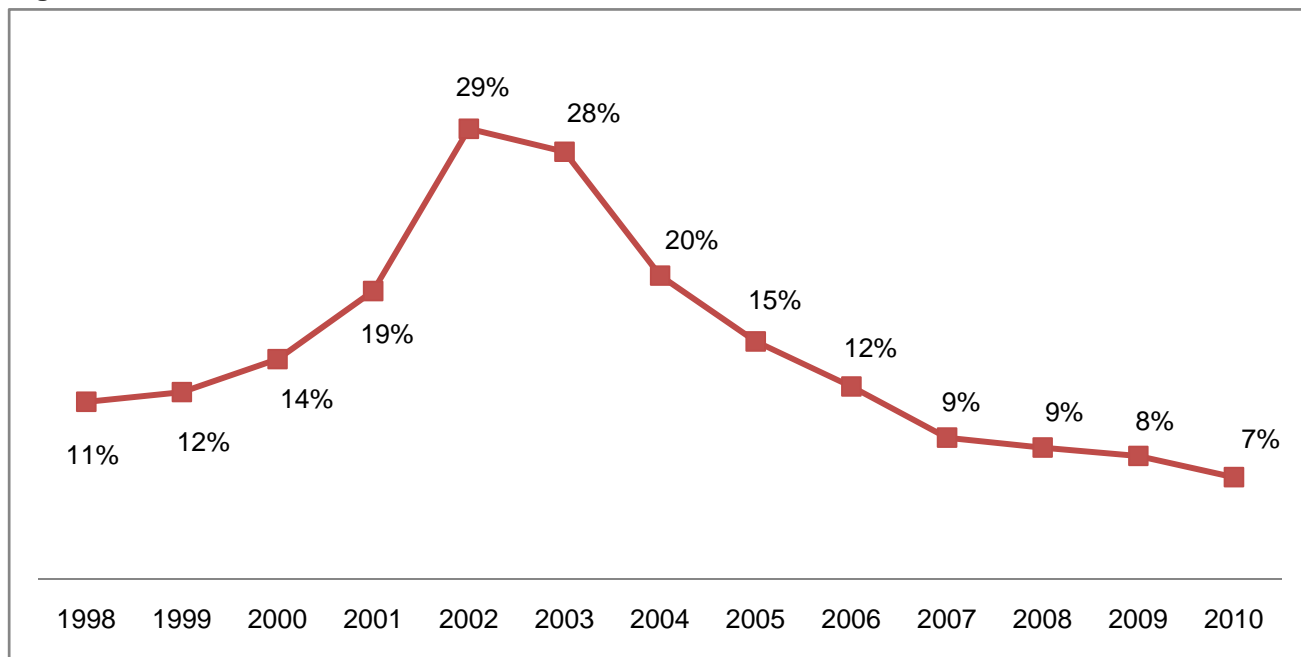
En esta primera sección se presenta la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Para ello, por un lado, se introduce la problemática a la cual la iniciativa intenta hacer frente: la situación en materia de pobreza y desigualdad en la Argentina. Luego, se hace un breve recorrido en torno a las políticas previamente implementadas en la historia reciente de nuestro país en esta dirección (esencialmente, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo). En tercer lugar, se describen las características fundamentales de al AUH: sus objetivos específicos, su población meta y sus prestaciones.

### Problemática

En 2010, el 34% de los 40.117.096 argentinos tenía menos de 19 años (INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010). Estos casi 14 millones de niños, niñas y adolescentes podían tener futuros muy diferentes en función a la región, a la provincia, y en última instancia, en función de la familia en la que nacieron. Si bien la situación en materia de pobreza y desigualdad mejoró sustancialmente en los últimos años, siguen persistiendo inequidades importantes según la ubicación geográfica y la composición de los hogares.

Los niveles de pobreza monetaria urbana en la Argentina experimentaron un sostenido descenso desde 2003 hasta 2010, luego de la estabilización posterior a la crisis de 2001-2002. Tal como se puede observar en el gráfico 1, en 2002, casi el 30% de los argentinos/as vivían con menos de 2.5 dólares al día. Este porcentaje descendió hasta alcanzar al 7% de los argentinos/as en 2010.

**Gráfico 1. Evolución de la cantidad de Individuos que viven con menos de 2.5 dólares por día en Argentina. 1998-2010**



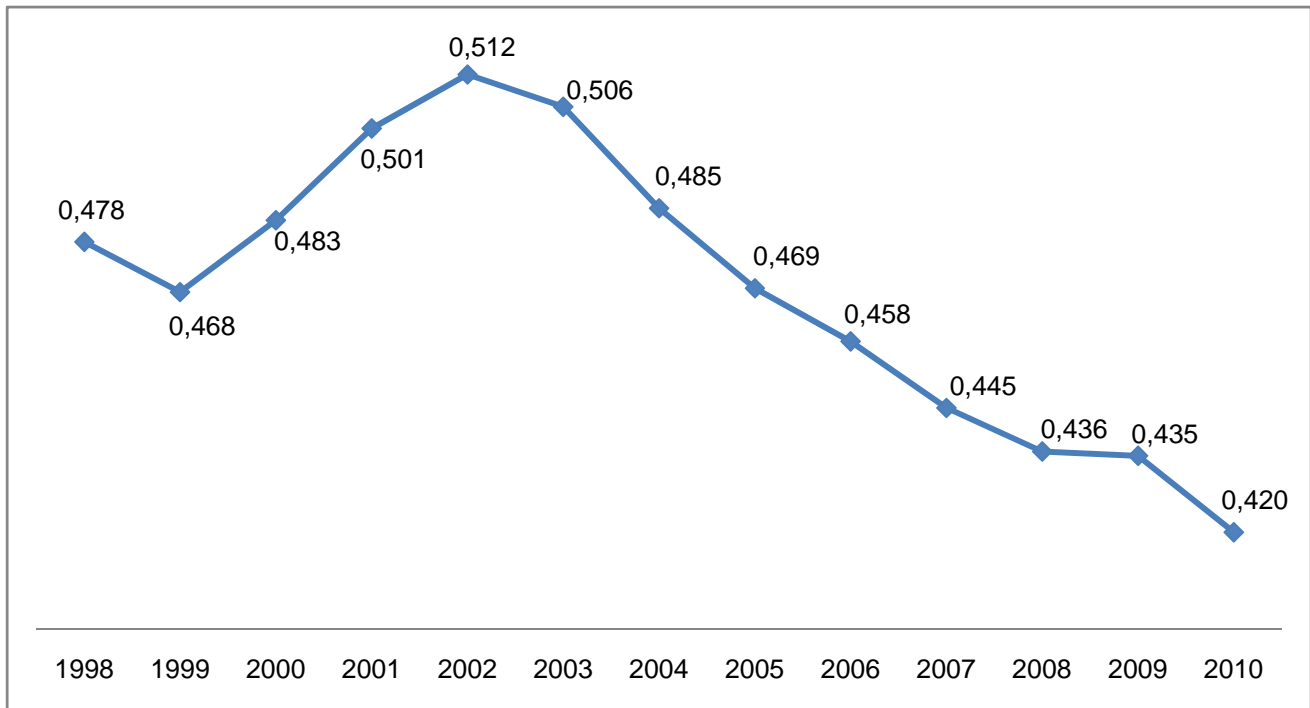
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)

Nota: Para los datos entre 1998 y 2003 se toman los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para las 28 principales ciudades. A partir de 2004, se toman los datos de la primera onda de la EPH continua. Dado que esta medida de pobreza (USD 2.5) no utiliza la línea de pobreza oficial (ni, por ende, el índice de precios del consumidor- IPC-oficial), no se encuentra directamente influenciada por las modificaciones que ese índice sufrió en su medición.



El descenso en la tasa de pobreza se ha visto acompañado también por una marcada disminución en la desigualdad. La desigualdad de ingreso, medida con el coeficiente de Gini, muestra una evolución similar a la de los niveles de pobreza, descendiendo desde 2001, primero muy rápidamente, y luego, desde 2006, más lentamente. El descenso experimentado entre 2002 y 2010 permitió recuperar los niveles de igualdad que existían en la Argentina en la primera mitad de la década de 1980.

**Gráfico 2. Evolución del coeficiente de Gini en Argentina. 1998-2010**

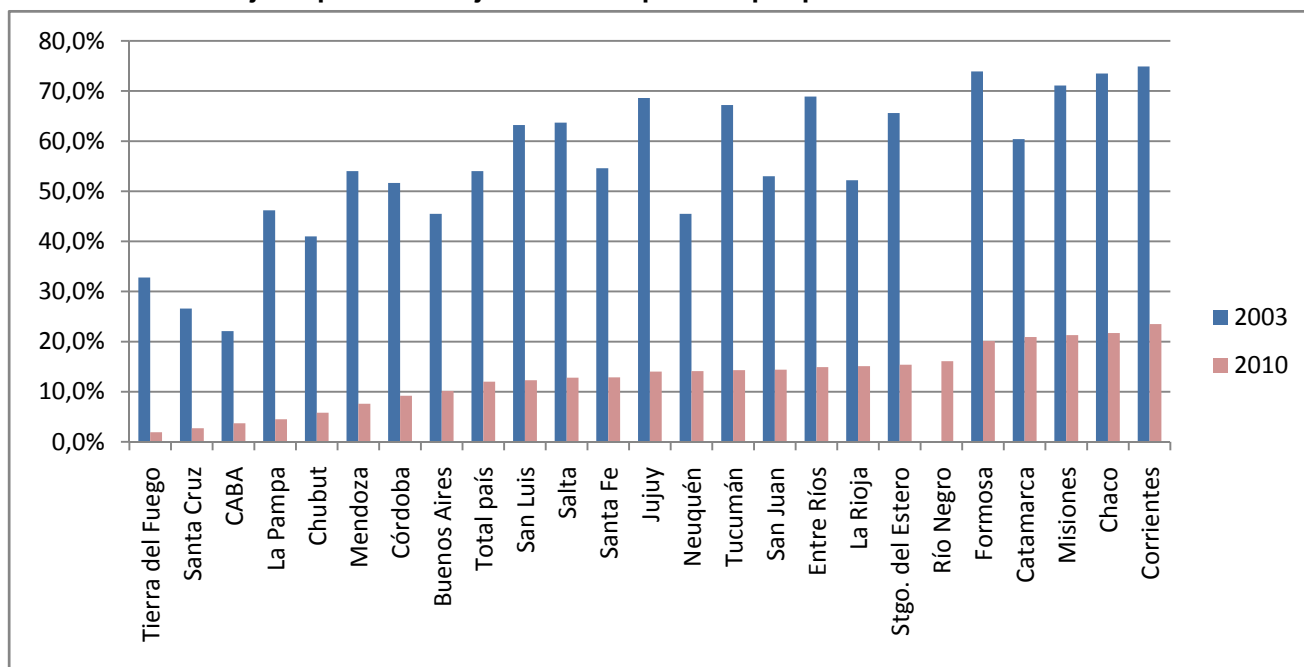


Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)

A pesar de la mejoría evidenciada en estos dos indicadores (pobreza por ingresos y desigualdad), resulta fundamental recordar la heterogeneidad de la situación social que experimentan los hogares en la Argentina según su ubicación geográfica y su composición.

Considerando la ubicación geográfica, la tasa de pobreza varía notablemente entre las distintas provincias, aun considerando en todas ellas exclusivamente la pobreza urbana. Si se toma la medición oficial de la pobreza (sólo con fines comparativos entre las jurisdicciones y sin contemplar sus valores absolutos), se observan importantes diferencias. Como se puede apreciar en el gráfico 3, esa situación de heterogeneidad no se mejoró desde 2003 (a pesar de que en todas las jurisdicciones disminuyó notablemente la pobreza), sino todo lo contrario. En 2003, la provincia con índices más altos de pobreza (Corrientes) registraba una tasa de 74.9%, lo cual resultaba 3.4 veces mayor de la tasa de la jurisdicción con mejores indicadores de pobreza (la Ciudad de Buenos Aires), con 22.1% de sus habitantes viviendo bajo la línea de pobreza. En 2010, las diferencias se acentuaron. La tasa de pobreza en la provincia en peor situación (nuevamente, Corrientes), alcanzaba al 23.5% de sus habitantes, pero era 12.4 veces mayor a la provincia en la mejor situación (Tierra del Fuego), que tenía una tasa de pobreza de 1.9%. Las tasas de pobreza son sustancialmente mayores en las provincias del norte argentino (tanto el NOA como el NEA).

**Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza por provincia. 2003-2010**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de EPH, INDEC. Primer Semestre.

Nota: Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporación a partir de 2007).

Otra diferencia importante en la distribución de la pobreza es entre los grupos etarios. Según los cálculos de Cruces y Gasparini (2010), en 2009, del total de la población pobre, más del 40% son los niños/as menores de 15 años y más del 60%, menores de 25 años, tal como se evidencia en la tabla 1.

**Tabla 1. Distribución etaria de la pobreza monetaria**

| Distribución etaria | Pobres      | No pobres   | Diferencia |
|---------------------|-------------|-------------|------------|
| 0-15 años           | 41%         | 22%         | 19***      |
| 16-25 años          | 20%         | 17%         | 3,6***     |
| 26-40 años          | 20%         | 24%         | -4,3***    |
| 41-64 años          | 17%         | 26%         | -8,9***    |
| Mayores de 65 años  | 2%          | 12%         | -9,4***    |
| <b>Total</b>        | <b>100%</b> | <b>100%</b> |            |

Nota: \*\*\*: diferencia significativa al 1%.

Fuente: Elaboración de Cruces y Gasparini (2010) sobre la base de EPH 2009.

La concentración etaria de la pobreza en la niñez, adolescencia y juventud temprana justifica que exista una política que transfiera ingresos a las familias con hijos/as menores.

## **Inserción institucional y sectorial<sup>2</sup>**

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social fue creada por el gobierno de Fernández de Kirchner en 2009, en un contexto que se caracterizaba por la existencia de tres programas de transferencias a nivel nacional y la presentación de múltiples proyectos de ley para la institución de un ingreso a la niñez en el Congreso Nacional.

### **Los tres PTC previos a la AUH: el Jefes, el Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo**

La AUH es lanzada en un escenario en el que las transferencias condicionadas en Argentina se centraban, mayoritariamente, en tres programas: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)<sup>3</sup>. Estos tres programas tenían la estructura básica de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC): con un componente de ingreso no remunerativo y un componente de desarrollo del capital humano, buscaban hacer frente a la pobreza en el corto y en el largo plazo. Sin embargo, y a pesar de este piso común, los tres programas operaban separadamente, bajo distintos modelos de gestión, con diferentes concepciones de protección social y distintos requerimientos de condicionalidades y contraprestaciones.

En lo que se refiere a sus modelos de gestión, se encontraban insertos en distintas instituciones (el PJJHD<sup>4</sup> y el SCyE estaban bajo la égida del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que el PFIS, estaba ubicado en el Ministerio de Desarrollo Social), con las diferencias en los aterrizajes territoriales que esto implica. Por otra parte, las concepciones subyacentes de pobreza y protección social en los tres PTC también eran distintas: el PJJHD tenía el doble objetivo de atender las situaciones de vulnerabilidad, al mismo tiempo que buscaba promover la inserción laboral de los titulares, mientras que el PFIS se centraba casi exclusivamente en atender a la condición de vulnerabilidad, y el SCyE en promover la inserción laboral. Estas distintas concepciones subyacentes se plasmaron en el diseño de las condicionalidades y contraprestaciones<sup>5</sup> requeridas en la normativa de cada uno de los tres programas, más allá de los controles que pudieran o no haberse hecho de las mismas (el PJJHD exigía tanto condicionalidades como contraprestaciones laborales, el PFIS exigía solamente condicionalidades y el SCyE solamente contraprestaciones laborales).

En 2004, siendo evidentes las asimetrías entre los programas, surgió la idea promover una mayor articulación entre los tres PTC argentinos. Dicha articulación consistía en el traspaso de los titulares del PJJHD a los otros dos programas. En octubre de ese año, con el Decreto 1506/04, se fijó un plazo para la clasificación de los titulares del PJJHD según su condición de empleabilidad<sup>6</sup>. Partiendo de dicha categorización se inició, en 2005, un proceso de traspaso de sus titulares al PFIS

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa en Repetto y Díaz Langou (2010).

<sup>3</sup> A este listado se le podría agregar el Programa de Empleo Comunitario (PEC) y el Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". Hemos decidido excluirlos del análisis debido a que su diseño se aleja del esquema de los PTC (más que los tres programas incluidos).

<sup>4</sup> Es necesario notar que en un principio, el PJJHD fue gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>5</sup> Mientras que las condicionalidades hacen referencia, frecuentemente, a requerimientos en materia de salud y educación, tomando como unidad de intervención a los hijos/as de los titulares, las contraprestaciones hacen alusión a exigencias en materia laboral a los mismos titulares de la prestación.

<sup>6</sup> Esta distinción de los titulares según su condición de empleabilidad resultaba discriminatoria (Campos, Faur y Pautassi, 2007) y minaba la inserción laboral de aquellos/as que eran identificados/as como "inempleables".

y al SCyE<sup>7</sup>. El proceso de traspaso del PJJHD (debido a su carácter voluntario), solamente finalizó<sup>8</sup> con la implementación de la AUH de modo que, hasta octubre de 2009 se contaba con la coexistencia de estos tres programas.

Este escenario presentaba varias implicancias en términos de cobertura y coordinación. Las diferencias en cobertura se daban tanto respecto del monto brindado por cada uno de los tres programas (que podían variar entre los \$150 del PJJHD y el máximo de \$305 PFIS), como de su duración (indeterminada para el PFIS y el PJJHD, y con una duración máxima de dos años para el SCyE). También existían diferencias importantes en el universo cubierto. En 2009, los titulares de estos tres PTC solamente podían provenir de dos grupos: los titulares originales del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH, principal antecedente del Programa Familias) y los propios del PJJHD (Cruces y Gasparini, 2008). De este modo, los errores de inclusión y exclusión<sup>9</sup> en el padrón original de titulares se “arrastraron” a los otros programas, levantando serios interrogantes a la cobertura de los programas de transferencias<sup>10</sup>.

La coexistencia de los PTC presentaba también importantes dificultades en la consecución de un SPS en términos de coordinación pro integralidad. El hecho de que existan simultáneamente tres PTC implicaba que la articulación con vistas a garantizar el componente ingreso de un SPS no solamente debía ser entre los PTC y un primer anillo de programas, sino entre los mismos PTC, agregando un nivel más de coordinación necesaria. Las reglas de coordinación (tanto formales como informales) entre los tres PTC eran escasas y se limitaban casi exclusivamente al establecimiento del proceso de traspaso de los titulares del PJJHD a los otros dos programas.

### **Los proyectos de Ley presentados en el Congreso de la Nación<sup>11</sup>**

Este contexto, con tres PTC a nivel nacional, también estaba caracterizado por la presentación de varios proyectos de Ley (de todas las fuerzas políticas relevantes en ese momento) que fomentaban la creación de una política que asegure un ingreso a la niñez. En 2009, existían seis proyectos presentados en el Congreso de la Nación que promovían la generación de un ingreso para la niñez: de la Coalición Cívica, del Frente para la Victoria, del Partido Socialista, de la Unión Cívica Radical, un proyecto impulsado por el Diputado Claudio Lozano y otro por el Diputado Francisco De Narváez. En el Anexo 1 se puede encontrar una descripción más detallada de estos seis proyectos de Ley.

Todos estos proyectos, con matices, promovían la instauración de fondos dirigidos a generar transferencias para los hogares con niños/as y adolescentes. Las diferencias entre los proyectos se

---

<sup>7</sup> El MTEySS debía seguir atendiendo a los titulares con posibilidades de empleabilidad (a través del Seguro), mientras que el MDS debía incorporar a los titulares que no contaban con condiciones de empleabilidad al Plan Familias.

<sup>8</sup> De forma parcial, dado que, como se detallará más adelante, el Seguro de Capacitación y Empleo se sigue implementando.

<sup>9</sup> Los errores de inclusión se producen cuando se incluye entre los titulares del programa a poblaciones no objetivo. Los errores de exclusión se generan cuando la población objetivo no recibe los beneficios del programa.

<sup>10</sup> Este hecho se vuelve más grave si recordamos la forma en la que se cerraron las inscripciones al PJJHD en 2002, cuando aún había gran demanda por acceder a dicho programa. Sin embargo, también hay que considerar que muchas de estas demandas se canalizaron a través del Programa de Empleo Comunitario (PEC).

<sup>11</sup> Esta sección se basa en Repetto, Fabián, Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa: "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", Documento de Políticas Públicas / Análisis N°67, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2009.

notaban especialmente en el criterio de focalización y el financiamiento promovido. Pero en todos los proyectos se reconocía que una transferencia era necesaria, y también se proponían requisitos (esencialmente en salud y educación, como condición para percibirlo).

### **La creación de la Asignación Universal por Hijo**

En este contexto, el Poder Ejecutivo Nacional decidió instituir la Asignación Universal por Hijo (Asignación o AUH) el 30 de octubre de 2009, a través del Decreto N° 1602/09. La Asignación se incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714, como su tercer pilar<sup>12</sup>. La implementación de la AUH fue adjudicada a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Según funcionarios cercanos a la toma de decisiones, esta decisión se basó en parte en la notoria capacidad de gestión de este organismo, y en parte en la disponibilidad de recursos en su interior producto de la privatización de las AFJP y la creación del Fondo de Garantía de Sostenibilidad (FGS).

La ANSES tiene como antecedente la creación, en el año 1990 con la ley 23.769 del Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad básica consistía en unificar la administración del Sistema Nacional de Previsión Social. Este organismo fue disuelto por el Decreto 2284/91, y sustituido por la Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES-, de acuerdo al Decreto 2741/91. ANSES, se creó como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Desde la implementación de la Contribución Única de la Seguridad Social, en febrero de 1992, ANSES también administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. Dicho Fondo financia los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES (sitio web ANSES, 2012).

La ANSES opera en territorio a través de Unidades de Atención Integrales (UDAI) y Oficinas, Unidades Locales Transitorias (ULAT), Unidades Locales de Atención de Empresas (ULADE), Unidades de Atención Móviles (UDAM) y Terminales de Autoconsulta. A los fines de la implementación de la AUH; las unidades más relevantes son las UDAI y las Oficinas. Estas se encuentran en todas las provincias analizadas en este proyecto:

---

<sup>12</sup> Según el 1° artículo de la Ley 24.714, el Régimen de Asignaciones Familiares se basa en:

“Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5° de la presente ley.

Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, el que se financiará con los recursos del régimen previsional previstos en el artículo 18° de la Ley 24.241.

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” (Inciso incorporado por art. 1° del Decreto 1602/2009 B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1° de noviembre de 2009).

**Tabla 2. Oficinas y UDAI en las 10 provincias analizadas**

| Provincia                           | UDAI | Oficinas |
|-------------------------------------|------|----------|
| Buenos Aires                        | 87   | 79       |
| Jefatura regional bonaerense norte  | 28   | 23       |
| Jefatura regional bonaerense centro | 37   | 31       |
| Jefatura regional bonaerense sur    | 22   | 25       |
| Corrientes                          | 4    | 3        |
| Mendoza                             | 4    | 5        |
| Misiones                            | 3    | 2        |
| Neuquén                             | 2    | 4        |
| Río Negro                           | 4    | 6        |
| Salta                               | 3    | 8        |
| San Luis                            | 2    | 1        |
| Santa Fe                            | 11   | 7        |
| Santiago del Estero                 | 3    | 5        |

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la información disponible en la página web de ANSES (consultada en noviembre de 2011).

### **Estrategia de implementación**

La Asignación Universal comenzó a implementarse en todas las provincias simultáneamente en noviembre de 2009.

En la mayoría de ellas, la implementación de la AUH fue acompañada de la firma de un convenio marco con el Gobierno Nacional. Entre otras cosas, este acuerdo estableció la cesión de la base de datos de los planes y programas sociales provinciales por parte de las autoridades provinciales, para asegurar el cumplimiento de las incompatibilidades establecidas en el decreto de la AUH mediante la cruce de datos. San Luis es la única provincia que no firmó este acuerdo de cooperación<sup>13</sup>.

La Asignación fue, en términos generales, muy bien recibida por la mayoría de los actores políticos de las provincias analizadas. Por supuesto, la iniciativa fue bienvenida por los gobernadores oficialistas (en la provincia de Buenos Aires, Scioli, por ejemplo, se refirió a AUH como la medida más importante de los últimos años y el cambio social más relevante desde la creación de las asignaciones familiares por Perón). Sin embargo, también fue reconocida por gobernadores de la oposición (en Santa Fe, Hermes Binner la destacó como una excelente medida y un avance importante, especialmente porque elude el clientelismo).

La única excepción, en este sentido, es constituida por la provincia de San Luis, donde no fue percibida como una buena intervención, argumentando aspectos técnicos (que no resultaba una política universal), en un contexto de rivalidad política. Esto generó, como se verá más adelante, dificultades operativas (como un retraso en los primeros pagos). La logística demandada por la

---

<sup>13</sup> En el contexto de rivalidad política entre el gobierno provincial y nacional, el argumento del gobernador Rodríguez Saá por no suscribir al acuerdo fue por considerarlo "discriminatorio a los ciudadanos de San Luis porque no cumple el carácter de universal".

circulación de la Certificación Negativa<sup>14</sup> de percepción de planes sociales provinciales generó cuellos de botella debido principalmente a la falta de recursos humanos y de infraestructura suficientes, tanto como a la necesidad de realizar cambios en el sistema informático a utilizar.

La implementación de la AUH en muchas provincias implicó, debido a su incompatibilidad con otras prestaciones estatales, la disolución de programas provinciales. Tal fue el caso de ciertos programas de empleo en Neuquén. Adicionalmente, en aquellas provincias donde había becas provinciales, al momento de realizar el trabajo de campo aún se estaba discutiendo acerca de su compatibilidad con la Asignación.

### **Objetivos específicos del programa**

El objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09). De este modo, el objetivo de la AUH responde a una concepción de protección social que pretende avanzar en la articulación de regímenes contributivo y no contributivo. También subyace a esta concepción la igualación de derechos entre los trabajadores formales e informales o desocupados. Se pretende, con la AUH, alcanzar este objetivo, sin contar con una estrategia universalista, sino intentando alcanzar la universalidad como principio, utilizando una estrategia centrada en la focalización.

### **Población objetivo**

Los sujetos del derecho de la Asignación Universal son los niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico<sup>15</sup>, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil.

En la Resolución de ANSESANSES 393/09 de Reglamentación del Decreto N° 1602/09, se explicita que se entiende por “grupo familiar” al niño, adolescente y/o persona discapacitada que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen al mismo a su cargo (uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 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 24.714, modificatorias y complementarias) (art. N° 1). Cuando se trata de grupos familiares integrados por más de 5 niños/as, adolescentes o discapacitados, la Asignación es abonada considerando en primer término a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope de cargas familiares permitidas (ver sección prestaciones). Asimismo, la totalidad de los niños, adolescentes y/o discapacitados que conforman el grupo familiar deben cumplir con los requisitos de sanidad,

---

<sup>14</sup> Ésta consiste en un certificado emitido por las autoridades provinciales en el que conste que la persona en cuestión no es titular de ningún plan o programa social provincial, incompatible con la AUH. Para más información ver Díaz Langou, Gala y Forteza, Paula: “Los principales programas de protección social en San Luis”, Documento de Trabajo N°63, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011.

<sup>15</sup> Previsto en el artículo 21 de la Ley 25.239.

vacunación y escolaridad exigidos (art. 9). Sin embargo, se aclara que la existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cualquiera fuese el motivo, no impedirá el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo (art. 3).

También se aclara que para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud (art. 5).

Quedan excluidos, de este modo, los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. Aunque frecuentemente esto resulte difícil de determinar, en la normativa no se establecen mecanismos para ello más allá de la Declaración Jurada incluida en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (como se detalla más adelante).

### **Requisitos**

En síntesis, el niño/a, adolescente y/o persona discapacitada debe:

- Pertener a un grupo familiar a cargo de desocupados, trabajadores que se desempeñen en la economía informal, que sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. Se deben acreditar el vínculo entre la persona que percibe 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. La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley 22.431, certificada por autoridad competente.
- Residir en la República Argentina, ser argentino/a (nativo/a o naturalizado/a) o tener residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud, acreditado mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI).
- Cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad, a través de una declaración jurada del titular a cargo (Libreta de Seguridad Social, Educación y Salud, ver sección Sistemas de Información):
  - Hasta los 4 años de edad –inclusive–, debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio (cuando es posible, mediante la inscripción al Plan NACER).
  - Desde los 5 años de edad y hasta los 18 años, debe acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Si bien existe un debate al respecto, hasta el momento de publicación de este documento, solamente se permitían como “titulares de derecho” a los/as niños/as que concurrían a establecimientos educativos de gestión pública, excluyendo así los establecimientos de gestión privada conocidos como de “cuota cero”, las escuelas parroquiales y comunitarias. Según los primeros relevamientos del Ministerio de Educación, esta determinación estaría provocando el regreso de los sectores medios-bajos hacia el sistema educativo público (Entrevista al Gerente de la UDAI Neuquén, octubre de 2010).



## **Incompatibilidades**

Se encuentran excluidos de la percepción del beneficio de la AUH, además de los trabajadores formales en relación de dependencia, los trabajadores que se encuentran en el mercado informal percibiendo más de \$1.500 y los trabajadores autónomos, quienes perciben 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. N° 9, Decreto N° 1602/09). En la página web de ANSES se aclara que esto incluye jubilaciones, pensiones, planes sociales, asignaciones familiares formales y la prestación por desempleo. Los controles para verificar la compatibilidad, se realizan al nivel del grupo familiar y no del solicitante.

Sin embargo, los beneficiarios del “Programa Familias por la Inclusión Social” otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social, y los beneficiarios del “Programa Jefes de Hogar” y del “Programa de Empleo Comunitario” del MTEySS, pasaron directamente a cobrar la Asignación Universal a través del mismo medio de pago por el que percibían los referidos planes (art. 25, Decreto 1.245/09), rescindiendo del beneficio anterior<sup>17</sup>.

## **Cobertura**

La Asignación Universal se brindaba, en noviembre de 2011 a 3.527.900 niños/as, adolescentes y/o discapacitados. Esto implicaba un leve descenso en función de los beneficiarios cubiertos por la AUH en 2009 y 2010, pero un importante aumento, tal como se evidencia en el gráfico 4, respecto de los tres PTC anteriores.

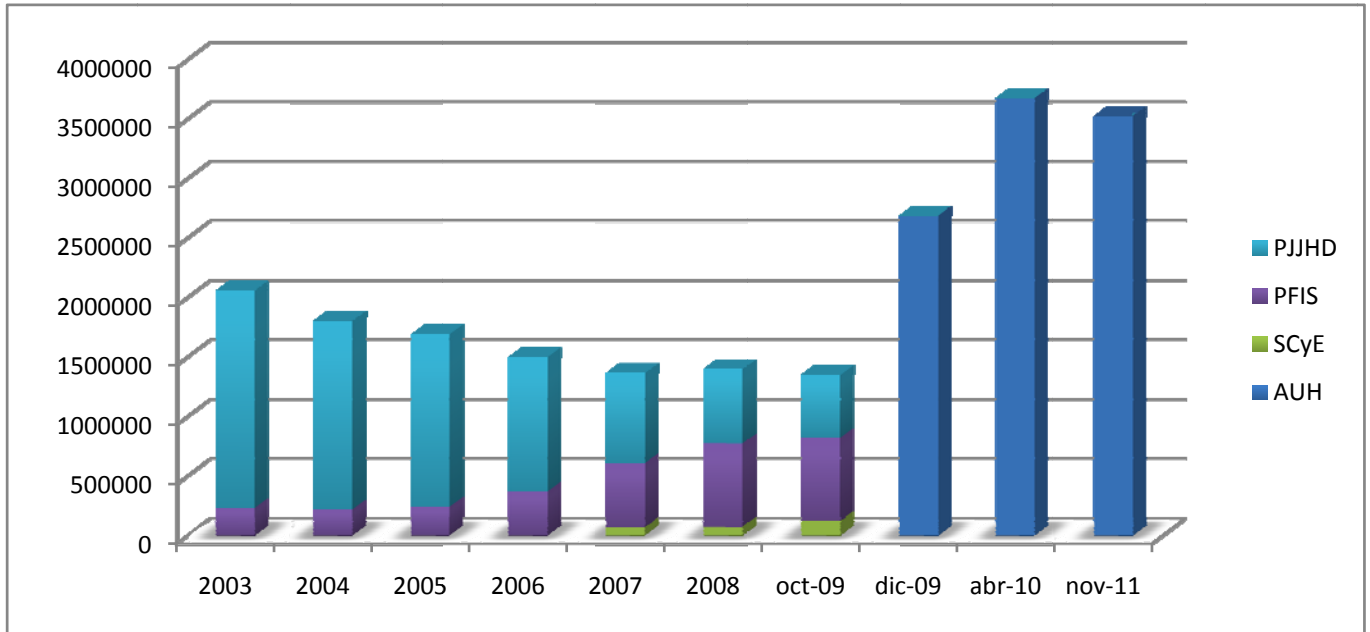
La AUH era recibida en 2010 mayoritariamente por mujeres (88%). El 70% de los titulares tenían entre 25 y 44 años, alcanzando un promedio de 34 años (Maurizio, 2011).

Los beneficios de la AUH eran percibidos, en 2010, en todo el país, según la distribución que se detalla en la Tabla 3.

---

<sup>17</sup> Cabe señalar que el proceso de traspaso ha sido mayoritario pero no total. Aún quedan hogares que perciben los beneficios del PJJHD y del PEC.

**Gráfico 4. Cantidad de titulares de los tres PTC y de la Asignación Universal por Hijo**



Fuente: Díaz Langou (2012).

**Tabla 3. Cantidad de beneficiarios y titulares de la Asignación Universal por provincia (marzo 2010)**

| Jurisdicción                    | Titulares        | Hijos            | Porcentaje de hijos | Tamaño grupo familiar |
|---------------------------------|------------------|------------------|---------------------|-----------------------|
| Buenos Aires                    | 623.521          | 1.171.468        | 33%                 | 1,9                   |
| Catamarca                       | 35.815           | 75.631           | 2%                  | 2,1                   |
| Chacho                          | 77.902           | 159.965          | 5%                  | 2,1                   |
| Chubut                          | 16.094           | 29.152           | 1%                  | 1,8                   |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 60.210           | 110.382          | 3%                  | 1,8                   |
| Córdoba                         | 148.944          | 268.817          | 8%                  | 1,8                   |
| Corrientes                      | 61.041           | 121.796          | 3%                  | 2,0                   |
| Entre Ríos                      | 55.574           | 109.385          | 3%                  | 2,0                   |
| Formosa                         | 40.456           | 85.605           | 2%                  | 2,1                   |
| Jujuy                           | 31.054           | 59.741           | 2%                  | 1,9                   |
| La Pampa                        | 13.012           | 23.835           | 1%                  | 1,8                   |
| La Rioja                        | 16.513           | 31.126           | 1%                  | 1,9                   |
| Mendoza                         | 80.744           | 159.573          | 5%                  | 2,0                   |
| Misiones                        | 62.061           | 132.299          | 4%                  | 2,1                   |
| Neuquén                         | 20.399           | 37.521           | 1%                  | 1,8                   |
| Río Negro                       | 26.868           | 48.962           | 1%                  | 1,8                   |
| Salta                           | 80.176           | 159.603          | 5%                  | 2,0                   |
| San Juan                        | 35.593           | 73.360           | 2%                  | 2,1                   |
| San Luis                        | 11.140           | 24.008           | 1%                  | 2,2                   |
| Santa Cruz                      | 6.739            | 11.674           | 0%                  | 1,7                   |
| Santa Fe                        | 153.643          | 299.098          | 9%                  | 1,9                   |
| Santiago del Estero             | 63.554           | 128.356          | 4%                  | 2,0                   |
| Tierra del Fuego                | 3.774            | 6.392            | 0%                  | 1,7                   |
| Tucumán                         | 87.447           | 172.499          | 5%                  | 2,0                   |
| <b>Total</b>                    | <b>1.812.274</b> | <b>3.500.248</b> | <b>100%</b>         | <b>1,9</b>            |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ruete (2010).

En teoría, la AUH debería alcanzar, a fines de 2011, a toda su población objetivo. Sin embargo, en algunas provincias (como es el caso de Neuquén, Salta y Santiago del Estero), se registraron algunas dificultades en la incorporación de familias al beneficio, debido esencialmente a problemas de documentación. No obstante, debido a que no existen estimaciones de población objetivo de la Asignación Universal por Hijo (o que éstas no están disponibles al público), no resulta posible corroborar este punto.

## **Prestaciones**

La Asignación Universal por Hijo brinda a las familias el 100% de la Asignación por Hijo prevista en la Ley 24.714. A enero de 2012, eso implica (según la actualización del septiembre de 2011) \$270 por hijo/a (Decreto N° 1482/2011). El 80% de este monto es percibido directamente por los titulares todos los meses; mientras que el 20% restante se acumula y es accesible una vez al año, una vez realizado el control de las condicionalidades. En el caso de que la persona a cargo se encuentre discapacitada, la suma del beneficio se cuadriplica.

El monto es transferido directamente a los titulares, de acuerdo a la cantidad de beneficiarios que tengan a cargo, mensualmente. Con una tarjeta magnética los titulares pueden retirar el dinero transferido en cualquier cajero automático de la red bancaria. Así, a través de la AUH, se logró también incluir a sus titulares al sistema bancario.

El hecho de que la AUH brinde una prestación solamente monetaria (sin ofrecer cursos de capacitación, modalidades de terminalidad educativa o talleres para los titulares) representa un punto de inflexión respecto de los programas anteriores. También el monto de la AUH implica un cambio sustancial, aunque, a pesar de que nominalmente el monto resulta mayor, cuando se analiza la suficiencia de la prestación, considerando su valor real no implica una mejora sustancial (Repetto y Díaz Langou, 2010).

## **La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales**

En esta segunda sección se sistematizará el trabajo de campo realizado en el marco del Proyecto, en lo que se refiere a la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en 10 provincias argentinas.

Para realizar este análisis, es necesario primero reconocer que las provincias estudiadas partían de distintas situaciones. Por un lado, y como fue notado en la sección anterior, las provincias contaban con una heterogeneidad importante en materia de situación social (evidenciado por las brechas en las tasas de pobreza). Por otro lado, contaban con distintas herramientas para hacer frente a esta situación (en lo que se refiere a los recursos presupuestarios, capacidades de gestión y políticas pre-existentes).

Por ejemplo, dos de las provincias estudiadas contaban con intervenciones, previas a la implementación de la AUH; que se superponían con esta nueva política, dado que brindaban una transferencia monetaria a un universo que se solapaba con el de la AUH.

En la provincia de San Luis, en 2003 se puso en marcha el Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis. Esta intervención se propone favorecer la inclusión socio-laboral de los trabajadores desempleados en situación de vulnerabilidad. El plan ofrece una prestación monetaria mensual de \$650 (mediante cheque a los beneficiarios), cursos de capacitación laboral, oportunidades de salida laboral a través de convenios con empresas y actividades de fomento de la cultura del trabajo, a cambio de una contra-prestación laboral. Las actividades laborales se centran en la construcción y el mejoramiento de viviendas sociales, la consecución de un plan de forestación provincial y el embellecimiento de las municipalidades más rezagadas. El plan se focaliza en atender a las madres solteras, a los discapacitados y a los adultos mayores. La iniciativa alcanzaba, en 2010, a 14.000 beneficiarios, registro que ha disminuido enormemente desde el lanzamiento de la política, en el que alcanzaba 49.000 personas, muchas de las cuales ya se habrían reinsertado exitosamente en el mercado laboral, según las autoridades entrevistadas. El plan involucraba en ese año un presupuesto de aproximadamente 200 millones de pesos anuales (Díaz Langou y Forteza, 2011). Con la implementación de la AUH, este programa se mantuvo, lo cual ocasionó graves problemas de compatibilidad en la provincia de San Luis, tal como se detallará más adelante.

Por otro lado, en la provincia de Neuquén se implementaba, por ejemplo, el programa de empleo conocido como “la Ley 2128” y la “Resolución 658”, que regularon el Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional. Este fondo estaba destinado a brindar asistencia a los desempleados de la Provincia, con la finalidad de complementar la atención de aquellos que no sean beneficiarios de los programas nacionales de empleo, que conjuntamente Nación y Provincia lleven a cabo. De esta forma, al estar la AUH centrada sobre la misma población objetivo, con su implementación, se eliminó este fondo (Díaz Langou, 2011).

### **Margen de acción de las provincias**

En todas las provincias, se comenzó a implementar la AUH en noviembre de 2009. Esto se realizó a través de la estructura organizativa de la ANSES en cada jurisdicción, esencialmente a través de las Unidades de Atención Integral (UDAI) y de las Oficinas, sin integrarse de ninguna forma a la estructura burocrática provincial.

El inicio de la implementación de la Asignación Universal se da a partir de la firma de un convenio marco entre el Gobierno Nacional y el gobierno de cada provincia (en todos los casos salvo en San Luis). Entre otras cosas, este acuerdo establece la cesión de la base de datos de los planes y programas sociales provinciales por parte de las autoridades provinciales para asegurar el cumplimiento de las incompatibilidades establecidas en el decreto de la AUH mediante el cruce de datos. El diseño mismo de este programa no permite introducir variaciones por parte de las provincias ya que la implementación es regulada por resoluciones y disposiciones emitidas desde el nivel central de la ANSES sin requerir ningún tipo de adaptación local.

Los objetivos generales y específicos, las prestaciones y la definición de los titulares de derecho de la AUH en las distintas provincias son los mismos en todas las provincias y no difieren de aquellos definidos en el nivel nacional, dado que el propio diseño de este programa tampoco permite introducir cambios a este respecto a nivel local.

La única excepcionalidad que cabe destacarse es constituida por el caso de San Luis. Esta provincia fue la única, a nivel nacional, en no firmar el convenio entre la provincia y la Nación, para la implementación de la AUH. Por lo tanto, la ANSES no cuenta con las bases de individuos y familias que perciben prestaciones provinciales que pueden llegar a ser incompatibles con la AUH. De este modo, en San Luis, la incorporación de titulares a la AUH se ve restringida por la falta de acuerdo de cooperación y por la incompatibilidad que la AUH plantea con los planes sociales provinciales, en especial con el Plan de Inclusión Social. Para permitir la percepción de los beneficios de la AUH en esa provincia, por lo tanto, se les solicita a las personas que presenten una certificación negativa, en donde la provincia afirme que ese individuo no perciba ningún plan provincial. En el trabajo de campo, fuentes no oficiales comentaron que, en algunos casos, la certificación negativa podría haber sido validada por las autoridades provinciales aún si el beneficiario se encontraba percibiendo el Plan de Inclusión Social, lo cual vuelve ciertamente ineficiente este proceso.

Las variaciones que se observaron en las provincias estudiadas se refieren más bien a los diversos grados de colaboración que pudieron establecerse entre la ANSES y los gobiernos provinciales, especialmente en el lanzamiento de la AUH. En este sentido, algunas provincias (tanto oficialistas como opositoras), colaboraron con la ANSES en los procesos de inscripción de los titulares a la AUH, brindando espacio físico, e incluso personal para facilitar la carga, y también apoyando en las campañas de difusión, en la convocatoria de los potenciales titulares, y en la articulación con actores locales (municipios, centros de jubilados y OSC).

## **Recursos y capacidades**

Para la implementación de la Asignación Universal por Hijo se cuentan con los recursos y las capacidades de la ANSES, en el nivel central y en el territorio. En el conjunto de provincias estudiadas, y tal como fue presentado en la sección anterior, la ANSES cuenta con 123 UDAI y 120 oficinas, compuestos en gran parte por estas delegaciones en la provincia de Buenos Aires.

En varias provincias se manifestó, con el lanzamiento de la AUH, la necesidad de incorporar recursos humanos adicionales y con perfiles diferentes en varias oficinas y UDAI. La ANSES estaba tradicionalmente encargada de tratar con un público compuesto por jubilados y trabajadores registrados (empleados o desempleados). Ese perfil cambió con la implementación de la AUH; momento en el que la ANSES debió atender a madres y padres en una situación relativa de mayor vulnerabilidad social. Muchos gerentes de UDAI marcaron este punto como un cambio importante

producido por la AUH al interior de la ANSES. A partir de su implementación, se debió cambiar, al menos parcialmente, el perfil de personas a contratar para atención al público y redistribuir funciones entre el personal de las oficinas. Por otro lado, la AUH también implicó una ampliación de los horarios de atención, debido a la mayor afluencia del público, especialmente en los primeros meses de implementación. Estos cambios, a pesar de ser notorios en sí, fueron comunes a todas las provincias, sin existir variaciones importantes.

Para la implementación de la AUH también se contó con los sistemas de información propios de la ANSES. Por lo tanto, la operativa y la liquidación de la Asignación Universal se realizan conforme a la información registrada en las bases de datos de la ANSES, que es complementada con la información que se recibe a través de los convenios firmados con Provincias, Municipios y Organismos Públicos. Adicionalmente, y dada la relevancia de la acreditación y el control del cumplimiento de las condicionalidades para el cobro del 20% de la prestación monetaria, se estableció un mecanismo de coordinación con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de Educación, a través de la Resolución 132/2010 de ANSES. Esta resolución insta como principal herramienta de la gestión de la información acerca del control del cumplimiento de las condicionalidades a la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Estos procedimientos son comunes a todas las provincias (con la excepción de la consolidación del padrón de titulares de programas provinciales en el caso de San Luis), y los gobiernos jurisdiccionales no tienen ningún tipo de injerencia al respecto.

Sin embargo, ha habido algunos problemas en los vínculos con las provincias sobre este tema. De acuerdo al convenio de cooperación que firman las provincias con ANSES, éstas deben remitir mensualmente las bases de datos provinciales de empleados públicos y titulares de programas provinciales. En jurisdicciones como Corrientes, esto no sucedía, lo cual ocasionó una situación de tensión, especialmente en el caso de los beneficiarios del POSOCO (Programa Social Comunitario), que reciben una asignación monetaria entregada a través de la Secretaría de Desarrollo Humano. Ante esta situación, desde la ANSES se ha pedido, incluso, la intervención del Defensor del Pueblo. Los registros con que cuenta la ANSES son históricos (no actualizados) y en base a ellos se ha dispuesto la baja de aquellos beneficiarios de la AUH que también fueran beneficiarios de esa ayuda (Potenza, 2011a).

## **Modo de organización**

### **División de responsabilidades entre niveles de gobierno**

A partir de la firma de los convenios entre las provincias y la ANSES, y el traspaso de las bases de datos provinciales, el rol de los gobiernos jurisdiccionales (tanto provinciales como locales) es pasivo en la implementación de la AUH. Esto se debe a que la transferencia de las prestaciones se realiza directamente desde ANSES a los beneficiarios. Las provincias solamente quedan a disposición de ANSES en el caso que ésta requiera mayor información. La llegada del Programa a los beneficiarios se produce directamente a partir de la ANSES. Los procesos de pago y liquidaciones también se producen directamente desde ANSES.

### **Modalidad de intervención territorial**

La implementación de la Asignación Universal por Hijo fue realizada en forma simultánea en todo el país. Esto implicó una gran labor por parte de la ANSES, ya que su estructura debió gestionar un incremento importante en la demanda que se estaba acostumbrado a gestionar.

En algunas provincias, como fue el caso de Corrientes, Río Negro y Salta, se colaboró desde el gobierno subnacional en el establecimiento de oficinas itinerantes para facilitar la difusión y la inscripción. En Corrientes, los municipios colaboraron con ANSES en la difusión del programa y en la organización de las inscripciones (Potenza, 2011a). En Río Negro, también se organizaron operativos de inscripción en las localidades alejadas y se gestionó un convenio con la policía para que realizara la certificación de la documentación en forma gratuita (Forteza y Potenza, 2011). En Salta, este tipo de colaboración también se replicó en la carga de los nuevos titulares de la AUH. Estos acuerdos se plasmaron, como fue mencionado, básicamente en el empréstito de lugares físicos para realizar estos operativos (Díaz Langou, Fernández y Forteza, 2011a).

### **Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación**

No existen espacios formales de coordinación institucional entre las provincias y la nación para la implementación de la AUH. Las articulaciones que se han establecido se centraron, esencialmente, en las gestiones para la implementación de la Libreta de Seguridad Social (especialmente con el Plan Nacer). Esos han sido los principales puntos de articulación con las provincias. Sin embargo, dado que el hecho de completar y presentar la Libreta recae sobre los titulares, las articulaciones establecidas intergubernamentalmente son más bien marginales.

La ausencia de espacios formales de diálogo interjurisdiccionales responde seguramente al hecho de que las provincias no cumplen un rol central en la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Una vez establecido el contacto inicial, y firmado el convenio en 2009, la Nación (ANSES) no se ve obligada a coordinar nada con las provincias. Las articulaciones que se han plasmado, son más bien fruto de acuerdos informales o buena voluntad de las partes, y no responden a una necesidad crucial en la gestión de la intervención.

No obstante esto, sí existen espacios y reglas formales de coordinación intersectorial, que frecuentemente involucran a los sectores (esencialmente, salud y educación) de las provincias. Estas articulaciones se dieron, en su mayoría, para el lanzamiento de la Libreta, y se plasmaron en reuniones de coordinación. En otros casos, también existieron articulaciones (informales) con el Registro Civil, y se organizaron operativos en conjunto (por ejemplo, en Santiago del Estero y Corrientes). En estas líneas, también cabe señalar la habitual cooperación de ANSES con organismos nacionales. Se generó un Comité de Asesoramiento y una Mesa Interministerial entre ANSES, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior (Díaz Langou, Forteza y Potenza, 2010). Estas articulaciones tuvieron sus ecos en las dependencias territoriales de estos organismos nacionales. Fue así como, por ejemplo, las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTEySS colaboraron con la carga de datos en algunas provincias.



## Conclusiones

### **Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del programa**

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social es una intervención implementada en su totalidad desde el nivel central de gobierno (específicamente, desde ANSES), donde las provincias cumplen un rol secundario. Concretamente, todas las decisiones relevantes en lo que se refiere al programa, desde la definición de sus objetivos, su diseño y el perfil de sus titulares, hasta las cuestiones vinculadas a su operatoria, como la gestión de las transferencias o de las altas y bajas, son administradas directamente desde ANSES (y sus dependencias en el territorio), con una nula participación de las provincias (y de los municipios).

Se registraron solo dos tipos de articulaciones con gobiernos provinciales, ambos menores. Por un lado, existen vínculos sectoriales — esencialmente en el marco del Plan Nacer — gestionados a nivel provincial. Estas articulaciones cobraron mayor fuerza en el lanzamiento de la AUH y luego recayeron porque la Libreta de Seguridad Social debe ser completada por los titulares. Por otro lado, se registraron articulaciones muy puntuales en lo referido a la cooperación (principalmente en los inicios de la AUH) para la inscripción de los titulares. En ese sentido, varias provincias colaboraron con la difusión y en los operativos de inscripción, algunos, incluso, aportaron locaciones y/o personal.

Debido a los estrictos criterios de operatoria de la AUH y a su funcionamiento altamente centralizado, la incidencia de factores políticos en la implementación a nivel subnacional parece estar limitada. El caso de San Luis es un buen ejemplo para ilustrar este punto: Esta fue la única provincia que se negó a firmar el convenio de colaboración con ANSES, indispensable para la implementación de la AUH. El convenio requería la el cruce de los padrones de los titulares de los programas provinciales para detectar incompatibilidades con la AUH. Esta negativa, si bien constituyó un obstáculo importante, no impidió la implementación del programa. Dado que el rol de la jurisdicción subnacional no es fundamental en la gestión de la política, el hecho de que el gobierno provincial haya estado políticamente enemistado con el gobierno nacional y se haya negado a colaborar en su implementación no logró impedir su implementación.

No obstante, es apresurado afirmar que no hay incidencia alguna de los factores políticos en la implementación de la AUH. Por ejemplo, en los casos de Río Negro y Santa Fe surgieron problemas en torno a la (in)compatibilidad con los programas alimentarios provinciales. Dado que el dilema apareció en varias provincias, y que dependía del financiamiento transferido desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la incompatibilidad fue solucionada directamente a través de una negociación entre este Ministerio y ANSES.

De este modo, el hecho de que las provincias no tengan un rol relevante en la implementación de la AUH reduce el número de actores involucrados y limita la incidencia de los factores políticos.

Dicho esto, es necesario notar que la falta de participación de los gobiernos subnacionales en la implementación de la AUH puede constituirse también en una deficiencia: al no existir un diálogo cotidiano entre los distintos niveles de gobierno, se limita el potencial para establecer articulaciones que tiendan a una mayor integralidad entre las políticas implementadas desde la Nación y las provincias. Sin embargo, es fundamental reconocer que el criterio de incompatibilidad

de la AUH con otros programas o intervenciones que incluyen transferencias a los hogares<sup>18</sup> implicó la anulación de posibles superposiciones entre políticas de distintos niveles de gobierno<sup>19</sup>.

### **Coordinación pro integralidad, ¿qué recomendaciones podrían hacerse?**

De acuerdo al estado de situación de la implementación de la AUH a nivel subnacional en diez provincias argentinas, y a las lecciones que surgen de su análisis, se presentan algunas recomendaciones de política pública para promover una mejora tanto en su gestión a nivel local como en su articulación con otras iniciativas públicas.

#### **1. Focalizar la coordinación interjurisdiccional en las herramientas de gestión de la AUH**

En la instancia actual de implementación de la AUH, mejorar la coordinación interjurisdiccional aportaría un grado mayor de integralidad en el abordaje territorial con otras políticas provinciales. En este sentido, ni la organización de espacios formales de interlocución entre los representantes de la ANSES y de los gobiernos provinciales, ni el tratamiento de esta política en los diversos Consejos Federales (de trabajo, niñez, salud, educación, etc.) para lograr un mayor alineamiento político en torno a la intervención parecen factores clave para mejorar la implementación de la política. Sin embargo, el desarrollo de articulaciones interjurisdiccionales sobre herramientas de gestión puede ser útil para fortalecer la implementación de políticas provinciales, especialmente desde un intercambio más técnico que político.

En este sentido, las potenciales articulaciones interjurisdiccionales que fortalecerían la integralidad podrían partir del uso, por parte de las provincias, de las herramientas de gestión de la AUH. ANSES logró generar, con gran eficiencia, un sistema de información que cruza una gran variedad de datos para la gestión de sus prestaciones. Las provincias podrían beneficiarse de la utilización de esas herramientas de gestión y trasladar esa eficacia e integralidad a las políticas subnacionales en una sinergia de recursos que excedan el mero intercambio de información.

#### **2. Promover mayores coordinaciones intersectoriales para eliminar la Libreta de Seguridad Social**

En la actualidad, los titulares de la AUH son responsables de gestionar las constancias que se plasman en la Libreta de Seguridad Social y permiten el cobro del 20% del monto de la prestación que se acumula y solo puede retirarse una vez por año. De este modo, cada titular debe remitirse a la escuela, centro de salud y/o hospital para gestionar esa constancia que es luego presentada ante ANSES. Es posible hacer que este proceso sea más eficiente a través de un sistema de información único donde los efectores de salud y los establecimientos educativos puedan acceder y compartir la información requerida para la gestión de la AUH. Por supuesto, esto requiere una previa y mayor articulación entre los efectores y establecimientos educativos, y con el ANSES, lo que presupone un acuerdo más amplio con las provincias (dado que los servicios sociales están descentralizados).

#### **3. Desarrollar evaluaciones integrales de la Asignación Universal por Hijo**

Con el objetivo de contribuir a la integralidad en el abordaje no sólo de la AUH sino de todas las políticas de protección social, es fundamental desarrollar evaluaciones integrales acerca de la

---

<sup>18</sup> A excepción de los programas alimentarios financiados por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

<sup>19</sup> A excepción de la provincia de San Luis donde la modalidad de gestión de la certificación negativa (el gobierno provincial la entrega a todo aquel que la solicite) facilita la superposición entre el plan de empleo provincial "Inclusión Social" y la Asignación Universal por Hijo.

implementación de estas políticas. Estas evaluaciones deberían ser rigurosas y analizar tanto el impacto como el proceso de la política pública.

Las evaluaciones de proceso deberán colaborar para que la gestión de la AUH sea más eficiente. Las evaluaciones de impacto, además de generar conocimiento acerca de los aportes de la AUH a la generación de capital humano y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, deberían colocar un énfasis especial en las heterogeneidades regionales relacionadas con los efectos de esta política. La AUH opera igual en todo el país: brinda las mismas prestaciones y requiere a cambio las mismas responsabilidades. Si bien este fue sin duda el camino acertado a seguir en sus etapas iniciales, sería positivo que en un futuro cercano se consideren las diferencias (en situación social y programas sociales complementarios) existentes entre las distintas jurisdicciones para contribuir al logro de una mayor equidad a nivel federal.

## **Anexo 1. Proyectos de Ley presentados en el Congreso de la Nación previo al lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (septiembre de 2009)**

El Proyecto de la Coalición Cívica, titulado "Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez" (FINCINI) fue firmado por 14 Diputados de esta agrupación política (originalmente en 1997, y por última vez en 2008). Su *objetivo* era atender al financiamiento del "Ingreso Ciudadano para la Niñez, la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad" (INCINI), al beneficio por maternidad y a los beneficios por nacimiento y adopción. Su *población meta* eran todos los niños y niñas argentinos, nativos o por opción, hasta los 18 años de edad, que certifiquen residencia en el país; las mujeres embarazadas que acrediten cinco años de residencia inmediata en el país; y las personas con discapacidad argentinas nativas o por opción, con residencia en el país. En el caso de los niños y niñas menores de cinco años, el requisito era la demostración de los controles médicos, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias. Para las mujeres embarazadas, el requisito era la acreditación y ratificación trimestral de la condición. La *prestación* ofrecida por el programa era de asignación mensual y ajustable por el valor de la canasta básica de alimentos (CBA) y del salario mínimo. Según el Proyecto de Ley, el *organismo responsable* de la gestión del FINCINI sería la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El Proyecto del Frente para la Victoria, titulado "Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados" fue presentado por los Diputados del Frente para la Victoria Agustín Rossi (Santa Fe) y Héctor Recalde (Buenos Aires), el 10 de julio de 2008. Sus *objetivos* eran: (a) ofrecer a los trabajadores no registrados los mismos beneficios por asignaciones familiares y escolaridad que tienen los trabajadores registrados, y (b) disminuir el empleo no registrado. En función de los objetivos previstos establecía como *población meta* a los trabajadores en relación de dependencia no registrados con hijos a cargo menores de 18 años de edad. Las *prestaciones* que se preveían otorgar consistían en una suma mensual por cada hijo (\$135) y una asignación por ayuda escolar anual (\$170). Esta última se haría efectiva en el mes de marzo de cada año, y se abonará por cada hijo que concurra regularmente a establecimientos de enseñanza básica y polimodal. Estos beneficios se harían en línea con los dispuestos por la Ley 24.714, que establece el Régimen de Asignaciones Familiares. Los trabajadores podrían percibir las prestaciones del presente Proyecto de Ley mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: (a) acreditar el nombre o razón social y la actividad del empleador, lugar de trabajo, y su antigüedad en la empresa, mediante declaración jurada; (b) acreditar hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o de los menores; y (c) constancia de escolaridad en condición de alumno regular del o de los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo. El *organismo responsable* de la aplicación será el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En tercer lugar, el Proyecto del Partido Socialista se titulaba "Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia" fue presentado el 24 de abril de 2009 por Diputados del Partido Socialista. El *objetivo* de este Proyecto consistía en la creación de un Programa de Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia para garantizar la igualdad de oportunidades y capacidades de los menores de 18 años residentes en el país, a través de una transferencia de ingresos monetarios directos desde el Estado. Consecuentemente, su *población meta* eran todos los niños/as y adolescentes, residentes en el país, desde su nacimiento hasta los 18 años de edad y todas las mujeres embarazadas residentes en el país. Para percibir la transferencia los *requisitos* consistían en el cumplimiento de dos condiciones: para los niños/as y adolescentes, realizar controles de salud, vacunación obligatoria y

la asistencia regular al sistema educativo; y para las mujeres embarazadas, el control médico bimestral. La *prestación* que el Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia preveía otorgar consistía en un beneficio monetario mensual, cuyo valor mínimo será igual a la Canasta Básica de Alimentos para el adulto equivalente estimada mensualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Según el Proyecto de Ley, el *organismo responsable* del Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia sería el Ministerio de Desarrollo Social.

El Proyecto de la Unión Cívica Radical, firmado por los senadores de la Unión Cívica Radical (UCR) Ernesto Sanz (Mendoza) y Gerardo Morales (Jujuy), fue presentado el 7 de mayo de 2009 y se titulaba "Creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para Niños, Niñas y Adolescentes". El *objetivo* de la creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia era garantizar un mínimo de ingreso ciudadano para todos los niños/as y adolescentes del país. Su *población meta* eran todos los menores de 18 años argentinos y residentes, y todas las mujeres embarazadas, argentinas y residentes. Como *requisitos* para percibir la asignación, se debían presentar para los niños/as y adolescentes la cartilla de vacunación obligatoria, el certificado de alumno regular y, para las mujeres embarazadas, el certificado de control médico trimestral. La *prestación* ofrecida por el programa era de \$100 mensuales por menor o por mujer embarazada, \$200 por menor con discapacidad y \$240 por única vez por nacimiento. Estos montos serían complementados con una ayuda escolar anual para la educación inicial, básica y polimodal de \$200. Por último, se determinaba que el *organismo responsable* de la implementación del Programa será el Ministerio de Desarrollo Social.

En quinto lugar, el Proyecto de Ley impulsado por el Diputado Claudio Lozano (Proyecto Sur -CABA), fue acompañado por Diputados de Solidaridad e Igualdad - Proyecto Progresista (SI) y del Encuentro Popular y Social. Este Proyecto inició trámite legislativo el 4 de agosto de 2009 y se titulaba "Creación de la Asignación Universal por Hijo, para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias, Ley 20.628 (texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias)". El *objetivo* del Proyecto, aunque esto no está explicitado, era la institución de una asignación universal de carácter nacional y obligatorio, para todos los menores de 18. Por lo tanto, la *población meta* del Proyecto son todos los menores de 18 años, residentes en la Argentina y que no perciban ninguna de las prestaciones establecidas en la Ley 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares). Como *requisitos*, los padres o tutores de los menores deberán acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios hasta la edad de 4 años, y la asistencia al ciclo escolar hasta los 18 años. La *prestación* brindada por el Proyecto era equivalente al valor de la asignación por hijo correspondiente a la menor categoría salarial establecida en la Ley 24.714.

Por último, el 14 de agosto de 2009 fue presentado por el Diputado por la Provincia de Buenos Aires, Francisco De Narváez (Unión Celeste y Blanco) el Proyecto denominado "Ingreso Básico Familiar" (IBF). Este Proyecto tenía como *objetivos*: (a) asegurar el derecho a la alimentación adecuada y a la integración social de las familias, y (b) promover el desarrollo de capacidades desde la salud y la educación. La *población meta* eran las familias en situación de pobreza e indigencia con hijos menores de 18 años que residen en el territorio nacional, y hogares pobres e indigentes sin hijos a cargo, los que podrán percibir el beneficio por un período de dos años. Como *requisitos*, el Proyecto establecía que las familias deben presentar comprobantes de los ingresos percibidos, y certificados de escolaridad de los menores a cargo, controles médicos para los menores de 19 años y los mayores de 65 años, y constancias sobre el cumplimiento en la aplicación de las vacunaciones obligatorias. Las *prestaciones* que el programa preveía otorgar consisten en prestaciones monetarias no contributivas de carácter mensual con corresponsabilidades para los

beneficiarios. El beneficio del IBF se calculaba considerando el valor de la canasta básica total (CBT) estimada en el Proyecto en \$1.600. Y la suma a ser otorgada resultaba de la diferencia entre el 50% del valor de la CBT (máxima asignación) y los ingresos regulares de la familia. El Proyecto de Ley contemplaba la unificación del Programa Familias por la Inclusión Social y el Programa de Jefas y Jefas de Hogar Desocupados. Por último, establecía la creación de un Consejo de Gestión Interministerial como *organismo responsable* de aplicación, bajo la órbita de la Presidencia de la Nación.

## Bibliografía

- Campos, Luis; Faur, Eleonor y Pautassi, Laura: "Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial", *Colección investigación y análisis N° 4*, CELS, 2007.
- Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo: "Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura", *Documento de Trabajo Nro. 77*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata, noviembre, 2008.
- Díaz Langou, Gala y Forteza, Paula: "Los principales programas de protección social en la provincia de San Luis", *Documento de Trabajo N°63*, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011
- Díaz Langou, Gala: "Los principales programas de protección social en la provincia de Neuquén", *Documento de Trabajo N°67*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.
- Díaz Langou, Gala: "Protección social, programas de transferencias con corresponsabilidad e inclusión social en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Brasil y Chile", Georgetown University y Universidad de General San Martín, a publicar en 2012.
- Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo y Forteza, Paula: "Los principales programas de protección social en la provincia de Salta", *Documento de Trabajo N°64*, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011. (2011a)
- Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo y Forteza, Paula: "Los principales programas de protección social en la provincia de Misiones", *Documento de Trabajo N°69*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011b)
- Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires", *Documento de Trabajo N°70*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.
- Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión", *Documento de Trabajo N°45*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.
- Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Santa Fe", *Documento de Trabajo N°65*, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011.
- Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Río Negro", *Documento de Trabajo N°68*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo: "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas", *Documento de Trabajo Nro. 12*, Centro de Estudios Distributivos,

Laborales y Sociales (CEDLAS), Maestría en Economía, Universidad Nacional de la Planta, julio 2010.

Maurizio, Roxana: "Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la AUH", Presentación de powerpoint en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET, noviembre de 2011.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Corrientes", *Documento de Trabajo N°72*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011a)

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Mendoza", *Documento de Trabajo N°71*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011b)

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Santiago del Estero", *Documento de Trabajo N°66*, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011. (2011c)

Repetto, Fabián y Díaz Langou, Gala: "El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral", *Documento de Trabajo N°55*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2010.

Repetto, Fabián, Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa: "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°67*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2009.

Ruete, Rodrigo (2010): "Asignación Universal por Hijo: Un acercamiento al análisis de la prestación", *Presentación en el Seminario "Sesión preparatoria de Buenos Aires para la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Rio de Janeiro"*, Banco Mundial, 6 y 7 de mayo de 2010, disponible en [www.bancomundial.org.ar](http://www.bancomundial.org.ar), consultado el 20 de mayo de 2010.

### **Sitios web consultados**

INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>. Consultado entre marzo y diciembre de 2011.

INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. <http://www.indec.gov.ar/dbindec/login.asp>. Consultado entre enero de 2011 y marzo 2012.

SEDLAC (CEDLAS y The World Bank). <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics.php>. Consultado entre enero de 2011 y marzo 2012.

ANSES, <http://www.ANSES.gob.ar>, consultado entre enero y marzo de 2012.



## **Acerca de la autora**

**Gala Díaz Langou:** coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (tesis pendiente). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

**Carolina Aulicino y Javier Snaidas** colaboraron en la elaboración de este documento.

El **Programa de Protección Social** trabaja con la misión de contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República Argentina.

**Si desea citar este documento:** Díaz Langou, G. (marzo de 2012). La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°84*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar de [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

*La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la  
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*





## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.