

# Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance

---

Volume 5  
Issue 8 *Towards New Welfare Regimes In Latin America?*

Article 8

---

June 2021

## Programas de Transferencia Condicionada: Aplicación de la Asignación Universal por Hijo en Tucumán, Argentina


Javier Oscar Ghio  
*Universidad de San Pablo, Tucumán, jghio@uspt.edu.ar*

María Laura Giusti  
*Universidad de San Pablo, Tucumán, lgiusti@uspt.edu.ar*

Esteban Marcos Duhalde  
*estedulalde@hotmail.com*

Emilia Aranda  
*Universidad de San Pablo, Tucumán, earanda@uspt.edu.ar*

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

---

### Recommended Citation

Ghio, Javier Oscar; Giusti, María Laura; Duhalde, Esteban Marcos; and Aranda, Emilia (2021) "Programas de Transferencia Condicionada: Aplicación de la Asignación Universal por Hijo en Tucumán, Argentina," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 5 : Iss. 8 , Article 8. Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol5/iss8/8>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact [ORB@binghamton.edu](mailto:ORB@binghamton.edu).

## **Programas de Transferencia Condicionada: Aplicación de la Asignación Universal por Hijo en Tucumán, Argentina**

**Javier Oscar Ghio - María Laura Giusti - Esteban Marcos Duhalde - Emilia Aranda\***

**Resumen.** En la actualidad, 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 a nivel nacional y hace foco en la Provincia de Tucumán. Busca relevar las problemáticas asociadas a la pobreza y la desigualdad. Se analiza el margen de acción que tiene cada jurisdicción subnacional: en general se restringe, esencialmente, a participar en algunos operativos de convocación, difusión e inscripción de los titulares. Si bien el rol de las provincias no es relevante en la implementación de esta política pública, sí 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 en 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, se presentan recomendaciones para mejorar la gestión del programa y su coordinación con otras iniciativas nacionales y provinciales.

**Palabra clave:** Políticas Sociales; Políticas Públicas; Gestión; Relaciones Intergubernamentales, AUH

### **Conditional Transfer Programs: Universal Child Allowance implementation for Social Protection in Tucumán, Argentina**

**Abstract.** Currently, more than 40% of people living in poverty in Argentina are children and adolescents. In 2009, the Universal Child Allowance for Social Protection (AUH) was created to equalize the rights between children, the ones born on families with formal jobs and those born on families with informal jobs or even unemployed ones. This document analyzes the implementation of the AUH on the national level and it's focused on the state of Tucumán. The research seeks to reveal the problems associated with poverty and inequality. Analysing the scope of actions that each sub-national jurisdiction has: and generally, this is involved with operations to summon, disseminate and register the beneficiaries of it. Even though the role of the provinces is not relevant in the implementation of this public policy, it does allow reducing the number of actors involved, which tends to limit the incidence of political factors and its management becomes more efficient. Otherwise, the lack of participation of subnational governments in the implementation of the AUH may also constitute a deficiency since it limits

---

Recepción: abril 4 de 2021 | Modificación: junio 18 de 2021 | Aprobación: julio 19 de 2021

DOI: 10.22191/gobernar/vol5/iss8/5

\* Javier Oscar Ghio (jghio@uspt.edu.ar); María Laura Giusti (lgiusti@uspt.edu.ar) y Emilia Aranda (earanda@uspt.edu.ar), son profesores en la Universidad de San Pablo, Tucumán-Argentina; Esteban Marcos Duhalde (estedulhalde@hotmail.com) fue académico asociado de la investigación de la cual derivó este artículo.

the potential for dialogue between jurisdictional levels of government that could contribute to the comprehensiveness of public policies. Finally, recommendations will be presented in order to improve the management of the program and its coordination with other national and local initiatives.

**Key words:** Social Policies; Public Politics; Management; Intergovernmental Relations, AUH.

**Contenido.** 1. Introducción. 2. Configuraciones y rupturas del Estado. 3. Contextos. 3.1. A nivel Nacional. 3.2. Nivel regional: la realidad tucumana. 4. Asignación Universal por hijos para la Protección Social. 5. Análisis de la relación con el gobierno subnacional. 6. Volatilidad y estabilidad de la Asignación Universal Por Hijo. 7. Impacto de la AUH en el Noroeste Argentino (NOA). 8. Conclusión. 9. Referencias

## 1. Introducción

En Latinoamérica se han producido cambios importantes en la manera de concebir la niñez. En este sentido, “esta transformación se conoce, en la literatura especializada, como la sustitución de la “doctrina de la situación irregular” por la “doctrina de la protección integral”, lo que en otros términos significa pasar de una concepción de los “menores” como una parte del universo de la infancia como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho” (Beloff, 2009).

Argentina es uno de los países que adhieren a la Convención de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante NNA), y es un claro ejemplo de un Estado que dio grandes pasos en materia legal sobre la niñez. Sin embargo, como sostiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “no es suficiente con solamente intervenir para proteger a los NNA frente a violaciones a sus derechos una vez éstas han ocurrido, sino que deben garantizarse de modo efectivo y positivo todos los derechos de los NNA. Esta perspectiva impone ineludiblemente un modelo fuertemente basado en la articulación, coordinación y cooperación de múltiples sectores y actores (multisectorialidad), así como de los diferentes niveles de gobierno, y requiere considerar la perspectiva de diferentes disciplinas (interdisciplinariedad). Del mismo modo, las intervenciones deben considerar diversas perspectivas, como la de género y étnico-raciales, que inciden en los factores de riesgo y que deben ser tomados en cuenta oportunamente por los Sistemas Nacionales de Protección” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

Es intención de este trabajo poder plasmar y discutir algunas ideas base sobre las políticas de transferencias condicionadas. El caso en estudio será la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social con relación a su diseño e implementación, observando su aplicación en la provincia de Tucumán, pero en específico en materia de niñez.

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas (PTC) consiste en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. Su propósito fundamental es atenuar la pobreza por ingreso en el corto plazo, así como aumentar el capital humano (en especial de las nuevas generaciones) a mediano-largo plazo (Repetto, 2010), contribuyendo de esta forma al consumo en el marco del ciclo vital del ingreso; además de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través del aumento del capital humano, mejoras en salud, educación y nutrición (Barr, 1993) (Vermehren, 2003).

Parte de la literatura que aborda la temática de las Políticas Públicas<sup>1</sup> plantea ventajas con respecto a la utilización de PTC en comparación con otros mecanismos de lucha contra la pobreza. Particularmente, se marca una primera diferencia entre las transferencias monetarias y transferencias en especie, y luego, la elección entre otorgar transferencias monetarias sujetas a condicionalidades que las familias deben cumplir o sin ningún tipo de condicionalidad. La utilización de transferencias monetarias en lugar de las transferencias en especie tiene la ventaja de implicar menores costos de transacción y quien recibe los pagos se torna más visible, a la vez que no distorsionan los precios relativos permitiendo que las familias, en especial las mujeres que suelen ser las titulares de los beneficios tomen sus decisiones de consumo con un abanico más amplio de opciones (Tabor, 2002).

La institucionalidad estatal no es neutral respecto del impacto en las capacidades y los comportamientos de los agentes involucrados en este campo de la gestión pública. Las instituciones son la correlación de fuerza entre aquellos actores con recursos de poder suficientes como para incidir en momentos críticos de la política pública (sea en la definición del problema, sea en la decisión de qué hacer) (Acuña y Chudnovsky, 2013). Sobre todo, en materia de niñez la institucionalidad es el conjunto de reglas de juegos formales e informales (rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas de los niños y niñas, a la vez que enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Es por ello que resulta importante observar la calidad institucional de esta política, ya que la misma filtra los problemas sociales, lo que implica que el Estado, o los gestores públicos, decidirán, diseñaran e implementaran lo más conveniente para el sector más vulnerabilizado: los niños (Acuña, Carlos; Chudnovsky, Mariana, 2013).

En América Latina, las políticas sociales y sobre todo las de protección social suelen caracterizarse por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios y al ineficiente uso de recursos. Por esta situación la comunidad internacional, con alta participación de los países de la región, ha decidido en la década de 1980, luego de los sucesivos golpes autoritarios, generar acuerdos que reúnan las directrices sobre los derechos de los niños bajo una perspectiva de derechos humanos, como lo plantean Pautassi y Zibecchi (Pautassi y Zibecchi, 2010).

El avance en materia de Derechos Humanos ha implicado un desarrollo en relación con las responsabilidades de los Estados. Un cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos, fue fijando con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que se definió con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos, así como también de los derechos económicos, sociales y culturales (Abramovich y Pautassi, 2008). Dos principios iluminan el enfoque global de derechos: el de interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales, y el de no regresividad, que implica que los Estados no pueden adoptar medidas que empeoren o impliquen una regresión en el goce de derechos vigentes, debiendo, por el contrario, encarar acciones que generen un incremento progresivo y gradual del mismo (Unicef, 2008).

Durante el siglo XX se produjo un largo, profundo y dinámico proceso de reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuya máxima expresión ha sido la aprobación por Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño

---

<sup>1</sup> Ver Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Rawlings, L. B., & Rubio, G. M. (2003). Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2009). Arcidiácono, P., Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). Arcidiácono, P. (2010). Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V., & Straschnoy, M. (2011).

en 1989 (Unicef, 2008). Argentina en 1990 suscribe y ratifica la Convención y su posterior incorporación en la reforma de 1994 con jerarquía constitucional.

Como señala O'Donnell, el 20 de noviembre de 1989, trigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó unánimemente la Convención sobre los Derechos del Niño. (O'Donnell, 2011) La intención de Polonia subestimó seriamente la magnitud y complejidad de la tarea, que con dificultades recién pudo ser completada en tiempo para el décimo aniversario del Año Internacional del Niño, en 1989. Si bien el proceso de elaboración de la Convención parecía a veces interminable, al final de cuentas los diez años de reflexión, consultas, debate y negociaciones no transcurrieron en vano. El anteproyecto original presentado por Polonia, como observaron varios gobiernos en la consulta inicial celebrada en 1978, consistía esencialmente en una mera reformulación de los derechos ya reconocidos en la Declaración de 1959. La Convención transforma al niño de objeto de derecho a recibir una protección especial en sujeto de una amplia gama de derechos y libertades; aclara el significado de prácticamente toda la gama de derechos humanos para los niños y adolescentes; establece un Comité Internacional de Expertos especializados en los derechos del niño, con nuevas competencias para la promoción de tales derechos. Este es el camino de la Asignación Universal por Hijo para la protección social. Como lo establece Unicef, la estrategia principal de la protección integral intenta restablecer la primacía de las políticas sociales básicas como aspecto fundamental y prioritario, buscando generar las condiciones necesarias para que los niños puedan gozar de una vida digna y un pleno desarrollo.

Argentina adecuó su legislación a la CIDN en el año 2005 con la aprobación de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que dispone la aplicación obligatoria en lo relativo a los derechos de esta población y establece las características básicas que deberían adquirir las políticas públicas ligadas a infancia y adolescencia. También reconoce a la familia como responsable prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos (art. 7). Obliga a los organismos del Estado a asegurar mediante políticas y programas de asistencia, que la familia pueda asumir tal responsabilidad y expresa en forma determinante que la falta de recursos materiales de los padres, la familia o los responsables del niño no autoriza a la separación de su familia nuclear, ampliada, o con quienes mantenga lazos afectivos ni su institucionalización.

Esta trajo modificaciones sustanciales en materia de niñez, entre ellas se encuentra la derogación del régimen de patronato de menores (establecido por la Ley 10903, conocida como Ley Agote), vigente desde 1919. Este hecho significó un hito importante para los derechos de los niños, ya que rompe con las facultades discrecionales de los juzgados para intervenir en cualquier asunto referente a menores en peligro moral o material, tanto para niños y adolescentes que cometían delitos como para aquellos que se encontraban en inminente abandono, en "peligro moral o material".

A partir de allí, y en línea con lo determinado por la normativa nacional, se avanzó con las normativas provinciales. Tucumán ha aprobado y sancionado en el año 2010 la Ley N° 8293 que establece la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y garantiza el pleno goce de los derechos del niño y de la Ley Nacional N° 2601. En esta Ley se receptó en gran parte los lineamientos supranacionales. La reglamentación de esta ley debió aguardar 5 años más para ver la luz a través del decreto reglamentario. A su vez luego de sancionada esta Ley, la provincia de Tucumán avanzó con la sanción de tres leyes que vendrían a complementar la 8.293, que fueron las Leyes N°8943, la N° 8967 y finalmente la N° 9037.

La Ley N°8943 aprueba un convenio marco de cooperación entre el gobierno de la provincia y el ministerio de desarrollo social de la nación. El Plan Nacional de Primera Infancia firmado en fecha 16 de mayo de 2016.

La Ley N° 8967 crea juzgados especializados en violencia contra la mujer en los centros judiciales de Capital, Concepción y Monteros. Crea fiscalías y defensorías oficiales a efectos de entender exclusivamente en denuncias de violencia doméstica en el ámbito del centro judicial Capital, Concepción y Monteros. Crea cargos de jueces y modifica ley N° 6238. Finalmente, la Ley N° 9037 instituye el día 19 de noviembre de cada año como "Día para la prevención del abuso contra las niñas, niños y adolescentes" como forma de visibilizar y poner en agenda gubernamental y social esta problemática.

La ruptura con el paradigma tutelar de la situación irregular de la niñez ha traído como cambio sustantivo la consideración de los niños como "sujetos plenos de derecho", dejando atrás la concepción de este colectivo como objeto de tutela.

Como lo establece Unicef en la Argentina, la aprobación de la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes implicó no sólo la adecuación de la legislación a los principios contemplados en la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que significó también, el comienzo de una transformación de las diversas prácticas, instituciones y políticas destinadas a las personas menores de edad. El problema de los niños y niñas que no pueden estar al cuidado de sus familias, el tipo de cuidados alternativos que tienen derecho a recibir, la intervención de los órganos administrativos y de los jueces en esas situaciones o los procesos de desinstitucionalización son algunas de las dimensiones en las que el cambio normativo vino a impactar, generando nuevas demandas y desafíos. A partir de 1943, el Estado comenzó a tomar medidas económicas que se tradujeron en una mayor transferencia de recursos hacia el sector de los trabajadores. Se amplió el conjunto de derechos sociales y laborales dando comienzo a "la era de la política social". De esta manera, los derechos de los trabajadores se hicieron extensivos a todos los niños y niñas del país. Durante estos años, el Estado argentino suspendió la transferencia de recursos a los organismos de caridad privados, ya que toda la población destinataria (huérfanos, niños abandonados, ancianos, enfermos y aquellos que no podían proveerse su propio sustento) pasó a la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Social. A diferencia de lo que pretendían las llamadas "damas de la caridad", los recursos eran distribuidos entre la población más desfavorecida a los fines de aminorar las diferencias sociales. (Unicef, 2011)

En el presente trabajo de investigación se utilizó el método analítico descriptivo, el cual permite, entre otras cosas, una mejor comprensión de las Políticas de Transferencias Condicionadas (PTC). Implementar el método descriptivo, implica describir una situación, un fenómeno, proceso o hecho social para formular, en base a esto, hipótesis precisas. Permite precisar si hay en esa realidad objeto de estudio, cuáles son las categorías, variables y factores principales de determinadas formas de vida en un grupo social. La investigación descriptiva intenta una observación sistemática, focaliza una realidad, intentando identificar las dimensiones y factores más relevantes (Hernández-Sampieri, 2018). Es por esto que en este trabajo de investigación el método descriptivo permite descubrir y evaluar ciertas características específicas de las PTC en la provincia de Tucumán, Argentina.

En segundo lugar, en esta investigación se utiliza el método inductivo, ya que es la intención generalizar una serie de conclusiones con respecto al objeto de estudio. El método inductivo es un proceso en el que, a partir del estudio de casos particulares, se obtienen conclusiones o leyes universales que explican o relacionan los fenómenos estudiados (Rodríguez Moguel, 2005) Para lograr los objetivos del presente trabajo de investigación, se utiliza como fuentes de investigación secundaria; leyes y normas nacionales y provinciales además de bibliografía académica que se encarga de conceptualizar y analizar las PTC como normativa vigente. Asimismo, se emplean numerosas páginas web, revistas científicas, etc. poniendo como eje la provincia de Tucumán. Se eligió esta unidad de análisis ya que surge como un proyecto de investigación, "Construcción de las políticas públicas de la niñez en la Provincia de Tucumán" IES/510, 2018 de la Universidad de San Pablo-Tucumán (USPT),

debido a dos criterios esenciales: a) porque es política científica de la USPT desarrollar líneas investigación tendiente a profundizar el conocimiento dentro de la provincia; y b) por que Tucumán tiene características poblacionales, económicas, culturales y sociales que imprime una impronta propia de la Región del Noroeste Argentino (NOA), y que en el juego del Federalismo, esta estructura tiene un peso específico dentro de la política pública regional y nacional.

A partir de este marco introductorio, el trabajo será organizado en primer término a partir de considerar algunos elementos teóricos del quiebre de los paradigmas de la configuración del Estado. Luego se realizará un pequeño análisis del contexto nacional y regional puntualizando sobre algunas variables que consideramos pertinentes para dar solvencia al caso en estudio. En tercer lugar, se describirá propiamente la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y por último se desarrollarán algunas de las limitaciones del gobierno sub-nacional en su articulación y coordinación con el gobierno nacional.

## **2. Configuraciones y rupturas del Estado**

El quiebre del paradigma Estado Social o Benefactor permitió el surgimiento y la consolidación del Estado Neoliberal que imprimió una nueva forma de concebir el rol del Estado. Esta ruptura trajo aparejado el proceso de desocialización, como explica Alain Touraine, a la que se refiere como la desaparición de los roles, normas y valores sociales mediante los cuales se constituía el mundo vivido (Barba, 2005). En este terreno la política social se vio afectada en el terreno de los derechos sociales y la construcción de ciudadanía social. La globalización económica, como expresa Barba, ha tenido efectos sociales negativos entre los cuales se pueden visualizar con mayor preponderancia: a) la desigualdad creciente entre países y en el interior de ellos; b) un incremento en la pobreza; c) la creciente vulnerabilidad de las personas a los riesgos sociales como el desempleo o el crimen y d) las posibilidades en aumento de que individuos, grupos, comunidades, países o regiones sean excluidas de los beneficios de la globalización (Barba, 2005).

A partir de la tendencia de este escenario descrito, la construcción de la ciudadanía social resulta un proceso complejo de inclusión. En donde se conjugan categorías como pobres extremos, infraclases, vulnerables, lo que presenta la necesidad de pensar medidas de protección social, disposiciones redistributivas contra la desigualdad, el fortalecimiento de los derechos sociales, las titularidades de derecho y los sistemas de protección para frenar el avance de la vulnerabilidad y sobre todo para alejar al individuo de su condición de excluido social. (Barba, 2005)

Las políticas focalizadas de carácter asistencialista (temporales, compensatorias y de baja calidad) que se implementaron en los Estados neoliberales no permitieron el desarrollo de ciudadanos comprometidos con su tejido social. Como explica Filgueira, estas políticas focalizadas no permitieron construir sociedades equitativas, democráticas y sostenibles. La forma en la cual se implementaron los servicios a través de un carácter asistencial perdió de vista la importancia de considerar los derechos universales, pero sobre todo la responsabilidad que le atañe al Estado de proveerlo (Filgueira; Molina; Papadopoulos; Tobar, 2006).

Es a partir de ello que fue necesario empezar a plantear un tipo de política integral que permita concebir la cobertura universal de las prestaciones y riesgos sociales, asegurando el acceso y la previsibilidad de aquellos sectores de la estructura social que se encuentran excluidos. Las políticas de inclusión social son la expresión del poder organizado de responder en forma deliberada (política y administrativamente) los efectos propios de la economía provincial y nacional. Esto con el fin de garantizar a los individuos y a las familias un mínimo considerado indispensable, reducir la inseguridad que genera ciertas contingencias recurrentes (falta de trabajo, entre otras) y asegurar el acceso universal a ciertos servicios sociales

considerados en cada momento como indispensables (Subirats, 2010).

Para hablar de políticas de inclusión social debe delimitarse el concepto de exclusión social. El mismo podría definirse por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección (Subirats, 2010) Las situaciones de exclusión, en un contexto de creciente heterogeneidad, no implican sólo la reproducción más o menos ampliada de las desigualdades verticales del modelo industrial. Va más allá. La exclusión implica fracturas en el tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración. Y, en consecuencia, la aparición de una nueva escisión social en términos de dentro / fuera. Generadora, por tanto, de un nuevo sociograma de colectivos excluidos. (Subirats, 2010).

El Estado adoptó, ante este contexto, un accionar diferente y diferenciador en lo que respecta a las políticas públicas de inclusión social. Diferente porque trata de alcanzar a la mayor parte de la población en condición de vulnerabilidad, y diferenciador porque rompe con el modelo neoliberal impuesto en las décadas pasadas con el objeto de reducir la brecha significativa entre los distintos indicadores de bienestar social. Este cambio se visualizó no solo en el nuevo modelo macroeconómico, sino también en la principal política del Estado Argentino: la Asignación Universal por Hijos para la Protección Social.

### **3. Contextos**

#### **3.1. A nivel Nacional**

##### **3.1.1 Contexto Político Institucional**

Tomando como parámetro el modelo de democracia consensual de Lipjart se puede argumentar que el sistema político se basa en: 1. Separación de poderes: El sistema político argentino se caracteriza por la existencia de una estricta separación entre los poderes legislativo y ejecutivo. El poder legislativo está compuesto por dos Cámaras y el poder ejecutivo está en manos de un Presidente elegido por sufragio popular. No existe responsabilidad parlamentaria del Presidente y cada poder es soberano en la órbita de sus funciones. 2. Bicameralismo y representación de las minorías: En la Argentina, el poder legislativo es bicameral y los miembros de ambas Cámaras son elegidos sobre bases electorales diferentes. Los diputados son elegidos directamente por el pueblo por un período de cuatro años; los senadores son elegidos por las legislaturas provinciales (tres senadores por cada provincia) por un período de seis años, con renovación parcial (tercera parte) de la Cámara cada 2 años.

A pesar de esta base de representación diferente, ambas Cámaras tienen casi las mismas funciones y competencias. La forma de elección de los senadores permite una importante representación minoritaria. Partidos menores, que cuentan sólo con la mayoría de los votos en una sola provincia, han jugado un papel importante en la política nacional, haciendo valer sus senadores cuando ninguno de los partidos mayoritarios alcanza la mayoría absoluta en el Senado. 3. Sistema multipartidario: La Argentina se caracteriza por tener un sistema dual de partidos con partidos satélites que tienen representación parlamentaria pero que se coalicionan para las elecciones para cargos Ejecutivos, por esa razón podemos afirmar que hoy Argentina es un sistema bi-coalicional atenuado. Existen alrededor de 15 partidos políticos nacionales con representación parlamentaria. En la mayoría de las provincias se replica este modelo bipartidista (o bi-coalicional) atenuado. 4. Sistema multidimensional de partidos políticos: A pesar de que la Argentina carece de fuertes diferenciaciones religiosas y étnicas, se puede considerar que se aproxima a tener una estructura social plural que se refleja en el sistema de partidos. Dicha estructura fue generada por ciertas fisuras que se dieron en el pasado entre



diversos sectores sociales y que aún hoy mantienen vigencia. Lo que determinó estas fisuras en la estructura social fueron las grandes modificaciones en la población causadas por procesos migratorios.

A partir de esta descripción, se puede establecer que el gobierno nacional coordina y “negocia” con los gobiernos subnacionales, poniendo en jaque permanente la relación entre ambos. Para profundizar este punto se debe analizar el contexto geográfico y político de Tucumán.

La Provincia de Tucumán es un gobierno autónomo desde lo político, que forma parte de un entramado de 24 provincias. La capital de la provincia es la ciudad de San Miguel de Tucumán. Está ubicada en el noroeste del país, en la región del Norte Grande Argentino, limita al norte con Salta, al este con Santiago del Estero, y al sur y oeste con Catamarca. Con 22 524 km<sup>2</sup>. Fue escenario del Congreso de Tucumán entre los años 1816 y 1820 que, entre otras cosas, declaró la independencia de la Provincias Unidas del Sud. Es la provincia de menor superficie de la Argentina y la de mayor densidad de población del país. Tucumán, de acuerdo con su Constitución está organizada bajo un sistema Republicano, Representativo y Federal, y establece la división de poderes en 3 órganos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial. La provincia se encuentra dividida en 17 departamentos sin función administrativa, dentro de estos se encuentran 19 municipios y 93 comunas rurales, quedando áreas sin administración municipal. La Constitución provincial fue reformada en 2006 incorporando la autonomía municipal desde lo normativo.

### **3.1.2 Contexto Político/Social**

La crisis política e institucional sufrida en Argentina en 2001 se empezaron a vislumbrar diversas tensiones sociales que requerían promover políticas sociales desde una óptica nueva. La situación económica de la sociedad se vio fuertemente afectada, llevando a un empobrecimiento de esta, hasta niveles de indigencia nunca vistos en nuestra historia.

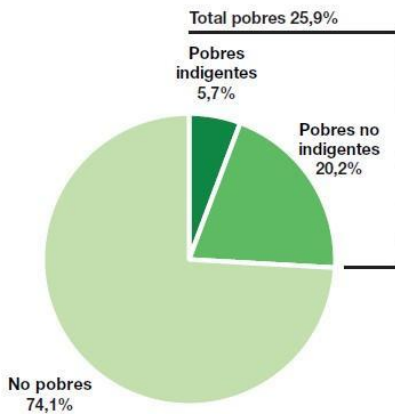
La pobreza en Argentina ha experimentado un sostenido incremento a lo largo de las dos últimas décadas tanto en las variaciones en el ingreso medio como en la desigualdad social, aunque ha afectado de diferente manera a las regiones geográficas de nuestro país. Estos desequilibrios permiten configurar el mapa de vulnerabilidad dentro de la estructura social permitiendo obtener una herramienta que advierta mecanismos no solo para reducirla sino también reconvertirla.

Para poder pensar en una concepción de políticas públicas es imprescindible contar con un diagnóstico de los problemas no como compartimentos estancos sino como problemas multidimensionales. Para poder entender esta nueva lógica de políticas sociales es preciso dimensionar algunos elementos del contexto en la Argentina.

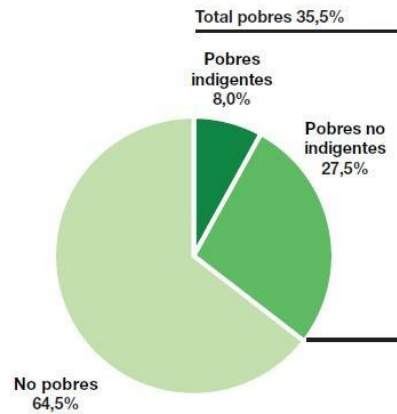
Para lograr ello se tomará los porcentajes presentados para el Total de 31 Aglomerados urbanos medidos por la Encuesta Permanente de Hogares (de ahora en más EPH) que indican que durante el Segundo Semestre de 2019 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) alcanzó el 25,9%; en estos residen el 35,5% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 5,7% de hogares por debajo de la línea de indigencia (LI), que incluyen al 8,0% de las personas. Esto implica que, para el universo de los 31 aglomerados urbanos de la EPH, por debajo de la LP se encuentran 2.423.562 hogares que incluyen a 9.936.711 personas y, dentro de ese conjunto, 536.466 hogares se encuentran por debajo de la LI, e incluyen a 2.236.739 personas indigentes. (INDEC, 2020).

Gráfico 1. Resultados del segundo semestre de 2019

Incidencia de pobreza e indigencia. Hogares



Incidencia de pobreza e indigencia. Personas



Nota: los resultados del segundo semestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia (ver "Acerca de la cobertura geográfica" en el Anexo metodológico del presente informe).

Fuente: INDEC

Al observar los datos puede verse que la incidencia de la pobreza es mayor para las personas que para los hogares, lo que indica que, en promedio, los hogares pobres tienen más miembros que los no pobres. Es decir, que las diferencias no provienen de una metodología diferente, sino del tamaño de los hogares en ambos grupos. Con relación a la población por grupo de edad, se observa que existe una mayor tasa de pobreza en niños y niñas (0-14) y en la edad mediana (30 a 64 años)

Grupos de edad	Total	Pobres			No pobres
		Pobres indigentes	Pobres no indigentes	Total de pobres	
	%				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0-14	21.7	37.0	30.6	32.0	16.0
15-29	23.4	27.9	28.1	28.0	20.8
30-64	41.5	33.5	36.3	35.7	44.7
65 y más	13.4	1.6	5.1	4.3	18.4

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

Se presenta a continuación, en la siguiente tabla, la proporción de hogares y personas pobres e indigentes para la región noroeste, en donde se ubica la provincia de Tucumán.

<b>Pobreza e indigencia por regiones estadísticas y 31 aglomerados urbanos (en porcentajes).</b>				
<b>Segundo semestre de 2019</b>				
<b>Área geográfica</b>	<b>Pobreza</b>		<b>Indigencia</b>	
	<b>Hogares</b>	<b>Personas</b>	<b>Hogares</b>	<b>Personas</b>
			%	
Total 31 aglomerados urbanos	25,9	35,5	5,7	8,0
Regiones				
Gran Buenos Aires	26,1	35,2	6,8	9,3
Cuyo	26,2	36,3	4,3	6,0
Noreste	29,7	40,1	4,5	7,2
Noroeste	30,5	40,7	4,8	6,4
Gran Catamarca	30,4	39,6	6,4	7,6
<b>Gran Tucumán - Tafí Viejo</b>	<b>27,9</b>	<b>37,3</b>	<b>4,7</b>	<b>6,8</b>
Jujuy – Palpalá	28,2	37,8	4,3	5,7
La Rioja	27,2	38,0	2,3	3,2
Salta	34,5	45,5	6,0	7,9
Santiago del Estero - La Banda	34,5	45,2	4,0	4,8
Pampeana	23,8	33,7	4,5	6,6
Patagónica	22,4	30,0	3,8	4,9

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

A partir de estos datos, puede comprenderse la necesidad de establecer políticas públicas que reviertan la situación a partir de la reconceptualización de la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión, de los cuidados de la primera infancia, o del bienestar, o de muchos otros asuntos sociales que no se explican con arreglo a una sola causa. (Cunill Grau, 2005).

La actual política social en Argentina es entendida a partir de generar instrumentos y dispositivos de des-mercantilización / des-familiarización estructurados en torno a principios de necesidades, solidaridad y ciudadanía, puesto en ejecución a través del esfuerzo social organizado con el Estado como actor privilegiado para dar respuestas a las necesidades sociales de la población. Son cuatro grandes sectores que estructuran los esfuerzos nacionales en políticas sociales: educación, salud, pensiones, y asistencia social, las cuales se complementan y puján entre sí por recurso y que históricamente no siguen el mismo recorrido ni se mueven en las mismas arenas político-institucionales (Filgueira; Molina; Papadopoulos; Tobar, 2006).

A partir del año 2002, en Argentina, empezó a implementarse una nueva concepción de la política social a través de las políticas de transferencias compensatorias (PTC), cuyo objeto es la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza

extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini, Simone; Madariaga Aldo, 2011). Las PTC solo son paliativos de lucha contra la pobreza que tratan de atenuar la situación crítica generada por el mercado y el Estado. Para ello, se instrumentaron diferentes planes de alcance nacional: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo.

Estas PTC poseían su propia lógica de gestión no solo en lo referente a la estructuración sino también en el momento de su implementación. Lo que permite deducir, la incapacidad operativa del Estado en relación coordinación e integración entre sectores, perdiendo de vista, las estrategias de desarrollo para modificar la calidad de vida de la población (Cunill Grau, 2005). La falla de integración al momento diseñar estas políticas, dificultó la posibilidad de búsqueda de soluciones integrales y la multiplicidad de miradas técnicas que permitan tener un mejor diagnóstico y alternativas articuladas.

### 3.2. Nivel regional: la realidad tucumana

El modelo de mercado impuesto en el periodo 1990-2002 ha marcado fuertemente el destino de las familias y personas de menores recursos, llevándolas a una situación concreta de vulnerabilidad y de incapacidad de integración al mercado laboral. Estas incapacidades o restricciones se fueron convirtiendo en estructurales, de modo tal que han afectado no solo a quienes durante esa década han perdido sus trabajos, sino claramente a su entorno y descendencias. El impacto de estas restricciones se vio reflejado en una transmisión generacional de pobreza, que se acentuó en los jóvenes de los hogares a partir de ciertos elementos que permiten comprender el estado actual de esta población. Entre ellos, destacamos, la inexistencia de una identidad adulta, la escasa calificación de mano de obra, la ausencia de generación de proyectos personales y la carencia de una cultura de trabajo, elementos que permitían, en épocas anteriores, poseer una movilidad social ascendente.

La composición de los hogares pobres Noroeste se constituye de la siguiente manera:

REGION NOA	Total		Pobreza		Indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Gran Catamarca	8.39	8.15	8.37	7.93	11.20	9.74
Gran Tucumán - Tafí Viejo	33.28	33.05	30.46	30.31	32.92	35.12
Jujuy - Palpalá	13.69	12.70	12.65	11.80	12.21	11.39
La Rioja	8.16	8.09	7.28	7.56	3.98	4.08
Salta	22.67	23.25	25.65	26.02	28.20	28.57
Santiago del Estero - La Banda	13.79	14.74	15.58	16.38	11.50	11.09

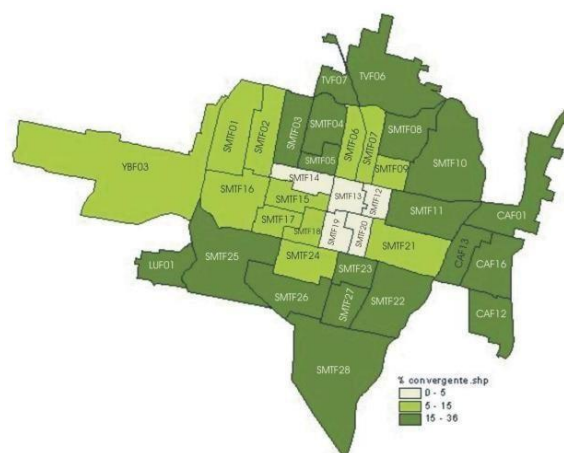
Fuente: INDEC EPH. Segundo Semestre 2019

La provincia de Tucumán para el segundo semestre de 2019 es la que mayor incidencia tiene en Pobreza (Hogares y Personas) como el mayor número de Indigencia (Hogares y

Personas) Convirtiéndose en una política prioritaria dentro de la región. Los indicadores que se analizarán a continuación son específicos de la realidad de la provincia de Tucumán.

- Pobreza Convergente- Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Profundizando en la realidad Tucumana se observa un elevado índice de privación convergente del Gran San Miguel de Tucumán. El mayor número se concentra en las fracciones 22, 26, 27 y 28 de la Capital siendo las zonas de mayor pobreza. (Ver Mapa de Privación Convergente).

Gráfico 1. Mapa de Privación Convergente. San Miguel de Tucumán.



Fuente: Gráfico extraído de la Dirección de Estadística de la Provincia de Tucumán. Disponible [www.estadisticatuc.gov.ar](http://www.estadisticatuc.gov.ar) [consultado el 02/08/2020]

De acuerdo a los indicadores de incidencia, prevalencia e intensidad de la privación por IPMH, los hogares que muestran una privación más atenuada corresponden a los que se ubican en las fracciones censales del sector céntrico del departamento Capital como por ejemplo la 12, 13, 19 y 20 (tal y como se señala el gráfico 1); mientras que aquellos que tienen una privación más importante son en general los que se ubican en fracciones censales próximas al Río Salí en el sector este del departamento Capital, o bien en las inmediaciones de los canales de desagüe pluviales Norte y Sur; con excepción de la fracción 3 de Yerba Buena y la 1 y 2 al norte del departamento Capital.

Los indicadores analizados muestran que en el Gran San Miguel de Tucumán coexisten hogares sin privación con hogares con privación extrema. La fracción 3 del departamento Yerba Buena y el centro del departamento Capital resultan las zonas más favorecidas mientras que en las márgenes del Río Salí y en las proximidades de los canales Norte y Sur se encuentra población en asentamientos irregulares y villas de emergencia.

Teniendo en cuenta que, desde el punto de vista conceptual, la pobreza en la provincia de Tucumán tiene fuertes componentes estructurales, los altos porcentajes de personas que viven en hogares con algún tipo de privación son demandantes de servicios de salud y educación pública.

Los indicadores de hábitat y las condiciones de habitabilidad en el que viven los hogares en San Miguel de Tucumán: en esta primera dimensión se estudiaron tres indicadores para describir las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

## Composición de la Vivienda

Estos indicadores son vivienda inapropiada<sup>2</sup>, hacinamiento<sup>3</sup> y servicio sanitario inadecuado<sup>4</sup>. Los datos relevados por la EDSA –Bicentenario muestran que los hogares ubicados en este aglomerado presentan altas probabilidades de tener viviendas inapropiadas y hacinamiento lo que da como resultado un 17,2%.

En cuanto al análisis de hogares específicamente, se observan diferencias significativas en cuanto a la estratificación social de pertenencia. En este sentido, mientras es más frecuente poseer viviendas inapropiadas, así como hacinamiento o un servicio sanitario inadecuado en el estrato más pobre, el estrato medio alto presenta probabilidades menores al 3% de enfrentarse a estas problemáticas. Lo propio ocurre con el nivel educativo del jefe: aproximadamente tres veces más posibilidades tienen un hogar con jefe que no alcanzó a finalizar la secundaria de tener vivienda inapropiada o hacinamiento que el que sí lo hizo.

Los hogares con presencia de niños muestran un déficit en las condiciones de la vivienda significativamente mayor que en los que no se hayan niños, fundamentalmente se destaca el caso del hacinamiento que se ubica en torno al 20,6%, siendo prácticamente inexistente en el caso de hogares sin niños.

En lo concerniente al régimen de tenencia de la vivienda<sup>5</sup>, se observa que la propiedad sobre la misma es 17,4% en Gran Tucumán. Finalmente, la tenencia irregular es levemente superior en Tucumán, ubicándose en el 12,1% de estos hogares.

### Nivel educativo <sup>6</sup>

Con relación al nivel educativo presentan un alto nivel de abandono promedio en las escuelas y este se concentra en parte de la oferta que brinda educación secundaria.

En la Tabla N° 2 que se presenta a continuación, trata de demostrar la cantidad de alumnos que pertenecen al sistema educativo estatal en todos sus niveles, y en la Tabla N° 3 se presenta la relación existente entre la población que no asiste a la escuela y asiste. Esto permite entender la importancia de dicha medida ya que implica pensar políticas destinadas no solo para los más niños, sino para los jóvenes que debido a ciertas circunstancias se encuentran excluidos del sistema social.

Si bien la política educativa de la provincia tiende a ir en retener e insertar al niño y adolescente en términos de cantidades, no expresa lo mismo con relación a la calidad propia del sistema educativo. En ella se encuentra no solo la desarticulación a nivel provincial de los establecimientos sino también a las cuestiones referidas a la infraestructura de estos.

---

<sup>2</sup> Se definen como las viviendas que por su estructura o materiales de construcción no cumplen con las funciones básicas de aislamiento hidrófugo, resistencia, delimitación de los espacios, aislación térmica, acústica y protección superior contra las condiciones atmosféricas.

<sup>3</sup> Tres personas o más por cuarto habitable, lo que constituye una de las medidas que representan el déficit habitacional cualitativo que afecta la salubridad y la privacidad de las personas.

<sup>4</sup> Entendido como la carencia de inodoro con descarga mecánica de agua, lo que constituye un problema de salubridad dentro de la vivienda.

<sup>5</sup> Por éste se entiende la posesión jurídica de la vivienda por parte del hogar. Distinguiendo entre los propietarios, los inquilinos y la tenencia irregular de la misma, como es la ocupación de hecho, la propiedad de la vivienda pero no del terreno o la ocupación de viviendas prestadas.

<sup>6</sup> Este ítem fue desarrollado a partir de la información proporcionada por la Dirección de Estadística de la Provincia de Tucumán. <http://estadistica.tucuman.gov.ar/> [consultada noviembre 2012]

Tabla N° 2- Total de alumnos según tipo y nivel<sup>7</sup>.

Total de Alumnos Según Tipo y Nivel/Ciclo - Porcentaje perteneciente al Sector Estatal				
	Alumnos Total	Estatal	% Estatal	Unidades Educativas
<b>Total</b>	425.216	328.262	77,2	2.792
Nivel Inicial	39.149	29.847	76,2	698
EGB 1 y 2	192.576	160.433	83,3	750
EGB 3	82.593	60.441	73,2	571
Polimodal	45.640	26.709	58,5	242
Superior	16.444	8.641	52,5	75
Especial	2.621	2.005	76,5	38
Adultos	37.873	31.978	84,4	400
Otros Servicios No Formales	8.320	8.208	98,7	18

Tabla N° 3- Población escolarizada y no escolarizada.

Población Escolarizada y Población que No Asiste a la Escuela según Censo 2001													
	6 Años	7 Años	8 Años	9 Años	10 Años	11 Años	12 Años	13 Años	14 Años	15 Años	16 Años	17 Años	18 Años
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Población que asiste a la escuela	27.817	27.917	28.129	28.449	28.797	26.309	24.620	23.621	21.080	18.880	15.828	13.349	11.171
Población que no asiste a la escuela	1.035	638	572	560	639	664	939	2.598	5.249	7.502	8.897	10.099	13.018
<b>Total</b>	<b>28.852</b>	<b>28.555</b>	<b>28.701</b>	<b>29.009</b>	<b>29.436</b>	<b>26.973</b>	<b>25.559</b>	<b>26.219</b>	<b>26.329</b>	<b>26.382</b>	<b>24.725</b>	<b>23.448</b>	<b>24.189</b>

#### 4. Asignación Universal por hijos para la Protección Social

A partir de la decisión política del actual gobierno nacional en el año 2009, se creó por Decreto del P.E.N. N° 1602/09 la Asignación Universal por Hijos para la Protección Social (AUH). Política Social que reemplazó y unificó tres diferentes programas nacionales existentes hasta ese momento<sup>8</sup> 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 como de su duración. Al mismo tiempo presentaban importantes diferencias en la población objetivo.

El objetivo de este programa de transferencia condicionada (AUH) es otorgar una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales 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.

La AUH se incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714. La implementación de la AUH fue adjudicada a la Administración Nacional de la

<sup>7</sup> Esta tabla 2 y 3 fueron extraídas de la página de Dirección de Estadística de la Provincia de Tucumán en relación al censo 2001 ya que es el pertinente para medir el contexto antes de la formulación de la AHU:

<sup>8</sup> Programas: a) el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados instituido por el Decreto del P.E.N. N° 565/02; b) el Plan Familias por la Inclusión Social a través de la resolución ministerial de desarrollo social N° 825/05, y c) Seguro de Capacitación y Empleo creado mediante el Decreto del P.E.N. 336/2006. Estos programas operaban separadamente, bajo distintos modelos de gestión, con diferentes concepciones de protección social y distintos requerimientos de condicionalidades y contraprestaciones.

Seguridad Social (ANSES) que opera en toda la jurisdicción nacional 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<sup>9</sup>.

La Asignación Universal comenzó a implementarse en todas las provincias simultáneamente en noviembre de 2009. Para lograr su objetivo territorial se estableció convenios marcos con los gobiernos subnacionales. Los cuales proveerían

las bases de datos propias que utilizan para el otorgamiento de beneficios sociales provinciales.

El objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de aquellos menores hasta los 18 años y discapacitados sin límites de edad, 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). El grupo familiar deben cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad exigidos en el artículo 9.

Existen ciertas incompatibilidades para la percepción del beneficio de la AUH, entre ellos observamos: 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.

La Asignación Universal por Hijo brinda a las familias el 100% de la Asignación por Hijo prevista en la Ley 24.714, \$340 por hijo/a. 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 cuadruplica, 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.

El monto es transferido directamente a los titulares, de acuerdo con la cantidad de beneficiarios que tengan a cargo, mensualmente. El hecho de que la AUH brinde una prestación solamente monetaria 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, 2010).

## **5. Análisis de la relación con el gobierno subnacional**

Existe un mismo criterio rector nacional para la definición de quien es el beneficiario de la AUH, éste no fue construido en base a indicadores particulares o regionales sino fue establecido mediante características que permita unificar a todos los aspirantes al programa bajo una misma regla, no teniendo ninguna incidencia los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, a la hora de implementarse en el territorio provincial existió, una amplia colaboración por parte de las autoridades provinciales y locales para que el programa se implemente sin ningún obstáculo. Más allá de la falta de recursos humanos, espacio físico, asistencia técnica y planificación de parte de Anses; escaso margen de tiempo entre el anuncio del diseño y su ejecución; falta de capacitación técnica en el personal del gobierno de Tucumán para el asesoramiento de AUH y falta de herramientas y soporte tecnológico para el diagnóstico y la implementación de la actividad (información, turnos, etc.).

Lo cuál permite deducir que el rol de la provincia es pasivo en el diseño y la implementación. La mayor visualización de esta situación se definiría como un contrato entre el

---

<sup>9</sup> Consultado en la página del ANSES. <http://www.anses.gob.ar/> [consultada agosto 2020]



Estado y el ciudadano en donde no intervienen las jurisdicciones tanto al nivel provincial como local.

Solamente existe articulación en relación con las libretas de Seguridad Social, pero en cierta forma esta no es una articulación, sino más bien una imposición. Por lo que se puede concluir que el rol de la jurisdicción subnacional no es fundamental en la gestión de la política lo que reduce el número de actores involucrados y limita la incidencia de los factores políticos. (Diaz Langlou, Gala; Forteza, Paula; Potenza Dal Masetto, Fernanda, 2010)

Como explica Diaz Langou, 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. (Diaz Langlou, Gala; Forteza, Paula; Potenza Dal Masetto, Fernanda, 2010).

## **6. Volatilidad y estabilidad de la Asignación Universal Por Hijo**

Entre las variables más importantes a destacar de esta política, se encuentra el análisis de la estabilidad y volatilidad. A favor de la estabilidad, se puede argumentar que el costo político de renunciar a una política que tenga tantos beneficiarios es muy alto, lo que implica pensar la posibilidad de permanencia en el tiempo.

Si tenemos en cuenta que, en Argentina, donde casi la mitad de los niños y niñas vive en condiciones de pobreza multidimensional, el Estado brinda algún tipo de cobertura de ingresos a las niñas y los niños del país a través de asignaciones familiares contributivas y no contributivas; deducción por hijo en el impuesto a las ganancias y la AUH. Esto implica una cobertura de ingreso asegurado para 11,4 millones de niños, niñas y adolescentes, de los cuales 3,9 millones son alcanzados por la AUH, uno de los principales programas de transferencias de ingresos destinado a hijos menores de 18 años de trabajadores desempleados o no registrados que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, y que no son titulares de otros programas contributivos o no contributivos.

Sin embargo, todavía hay más de 1 millón de niños y niñas que no acceden a ningún tipo de cobertura, a pesar de ser elegibles.

Podemos deducir, por ende, que influye en la vida económica de 10 millones de personas, aproximadamente un 25 por ciento del total de la población del país. Sumado a esto el gasto total que simboliza la AUH en transferencias no condicionadas, frente al presupuesto nacional, no es significativo ya que oscila entre los 1,7 y 1,8 puntos del total. En otras palabras, se está utilizando menos del 2 por ciento del Presupuesto anual para intervenir al 25 por ciento de la población más postergada.

Por lo antes mencionado, entendemos que es posible mantener las transferencias a los beneficiarios actualizados al ritmo de la inflación y manteniendo una lógica realmente universalizadora.

La AUH comenzó en noviembre de 2009 con 180 pesos por hijo. En octubre de 2010 pasó a 220 pesos (22,2 por ciento de suba) y desde octubre del año pasado se ubicó en 270 (22,7). Después de 11 años se desprende el siguiente gráfico a valor 01/09/2020.

<b>GENERAL</b>			
<b>ASIGNACIÓN</b>	<b>Total</b>	<b>80%</b>	<b>20%</b>
Embarazo	3.540	2.832,00	708,00
Hijo	3.540	2.832,00	708,00
Hijo con Discapacidad	11.535	9.228,00	2.307,00
Ayuda Escolar Anual	2.966	-	-

Fuente: Anses. <https://www.anses.gob.ar/informacion/montos-de-asignacion-universal-por-hijo-y-por-embarazo-para-proteccion-social>

De acuerdo con el informe presentado por la Anses en el 2019: Durante el primer trimestre de 2019 la AUH cubrió a 3.989.385 niños, niñas y adolescentes (NNyA), la AUHD a 35.745 personas con discapacidad y la AUE a 75.160 embarazadas.

Al comparar el comportamiento de la cobertura respecto del trimestre anterior se observa un crecimiento en la AUHD de 2,8%. Por su parte AUH y AUE tuvieron un descenso de 2,5% y 15,5% respectivamente

Analizando los registros de ANSES, la cobertura de transferencias dirigidas a la protección social de niños, niñas y adolescentes en el mes de marzo alcanzó a 92,9%, considerando los diversos sistemas contributivo y no contributivo, tanto nacional como provinciales, de activos y pasivos, programas sociales y aquellos en condiciones de deducir por ganancias.

A nivel presupuestario en el 1º trimestre del año se ejecutaron \$23.731,8 millones en concepto de pago (80%) de asignaciones universales a titulares de AUH, AUHD y AUE.

Durante el 1º trimestre de 2019, el pago del complemento de 20% a titulares que realizaron la presentación de Formulario/libreta implicó una inversión de \$1.521,5 millones de pesos, considerando las tres líneas.

La provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que concentra la mayor cantidad de titulares y montos ejecutados para las tres líneas.

El monto de la prestación tuvo un incremento en el mes de marzo equivalente al 46% para todas las líneas. Así la AUH y AUE (valor general) pasaron de \$ 1.816 a \$2.652, mientras que la AUHD pasó de \$5.919 a \$8.642.

El incremento de la prestación en el mes de marzo permitió detener la caída del poder adquisitivo perdido a causa de la inflación que venía sufriendo la prestación desde febrero de 2018, representando un incremento interanual del 14,8% en términos reales. No obstante, este incremento, no alcanzó para aumentar el poder de compra de la Asignación ya que quedó por debajo del aumento generalizado del nivel de precios, que para el mismo período registró una variación interanual de 54,4%.

Cada titular tiene a cargo aproximadamente 1,8 NNyA con cobertura de AUH, y en el último trimestre recibió en promedio por mes \$2.9701 (considerando el cobro del 80%). El monto promedio cobrado por titular alcanzó para cubrir el 26,7% de la CBA para una familia tipo. En el caso de la Canasta Básica Total (CBT – línea de pobreza) para familia tipo la cobertura del trimestre fue de 10,8%, considerando el monto promedio cobrado por titular.

Durante el primer trimestre 2019, las asignaciones universales alcanzaron la siguiente cobertura:

3.888.989 niños, niñas y adolescentes con AUH

35.745 niños, niñas, adolescentes y adultos con AUHD

75.160 embarazadas con AUE

Si se compara el comportamiento de la cobertura actual con el trimestre anterior, se observa que la AUHD registra un incremento de 2,8%. Por su parte AUH y AUE tuvieron un descenso de 2,5% y 15,5% respectivamente. Por otro lado, si se observa el comportamiento de la cobertura respecto del mismo período del año anterior se verifica un fuerte incremento en AUHD de 21% y de 2% en la AUH, mientras que el número de embarazadas que perciben la AUE decrece de manera poco significativa.

En base a estos datos se desprende un interesante debate sobre el accionar del gobierno. Si bien el gobierno realiza el esfuerzo de mejorar el monto de las AUH, consideramos que el monto del PBI asignado a esta política podría ser mayor, debido a que como ya se dijo impacta en aproximadamente un 25 por ciento de la población argentina.

Si bien esta medida no está planteada desde su promulgación como la única vía paliativa de la pobreza estructural, sería desde nuestra perspectiva, acertado aumentar mínimamente el salario con relación al verdadero poder adquisitivo que posee el peso, evitando así bajar la calidad de vida de los beneficiarios.

Se sugiere, que el monto de la AUH debería brindar un equilibrio entre poder garantizar un piso mínimo de poder adquisitivo en las familias, sin ocasionar un desincentivo al trabajo a causa de las transferencias otorgadas.

Por otro lado, respecto al marco normativo e institucional que se usó para la promulgación de esta política no fue el óptimo. Hubo múltiples antecedentes de proyectos similares a la AUHPS en el Congreso de la Nación que antecedieron al decreto 1602/ 09 de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner. El gobierno habría optado entonces por “sorprender” a la oposición más que intentar llegar a acuerdos de largo plazo o presentar una propuesta más elaborada y debatir junto a la oposición. Para entender este accionar donde se privilegia la autoría política más que la planificación misma, Lindblom (Lindblom, 1960) que sugieren el “modelo de cambio incremental” basado en una lógica de accionar improvisada. Entiende que las políticas de cambio profundo deben ser algo continuo, lento, acumulativo y normalmente no premeditado.

El autor presupone, que, en la práctica, el método más usual para la toma de decisiones en política es la modalidad destinada a “salir del paso” (*muddling through*), que consiste en un patrón donde el cambio se produce a través de pequeños pasos sucesivos bajo el estímulo de solucionar lo urgente y cotidiano. Este accionar según el autor, ayuda a recortar y simplificar la información disponible. Con esto se quiere decir, que si bien a lo largo del presente trabajo se observaron muchos puntos que podrían optimizarse, Lindblom no considera que esto sea un problema, sino que es una alternativa posible dentro de la dinámica política cotidiana. (Lindblom, 1960)

Se considera que este programa tiene muchas virtudes y en buena hora posee un gran apoyo social. Sin embargo, se sostiene que para la correcta maduración es necesario, el análisis de lo sucedido hasta hoy para corregir falencias, aumentando así la estabilidad y continuidad de una política tan importante para el país como lo es ésta.

## 7. Impacto de la AUH en el Noroeste Argentino (NOA)

Como última sección de este trabajo, nos pareció oportuno ahondar acerca del impacto que generó esta política particularmente en la región NOA.

Es interesante destacar, como sugiere Emilia Roca<sup>10</sup>, que las regiones del país más beneficiadas son tanto el NOA como el NEA (Roca, 2017). Esto se debe, básicamente según la autora, al nivel relativo de los ingresos que resultan más bajos que en el promedio del país, pero también en la conformación demográfica de los hogares que habitan dichas regiones, especialmente en cuanto al número de niños y/o dependientes de dichos ingresos. Otras razones refieren también a la menor participación en el mercado de trabajo de mujeres y adultos mayores.

Según proyecciones de Roca (2017), la proporción de hogares indigentes se reducirá en cerca del 50%. Por otro lado, también es significativo el impacto en los hogares pobres, es decir los hogares cuyos ingresos resultan inferiores al valor de la canasta básica total: cerca de un 22% abandonarían dicha situación. En números absolutos dejarían de ser pobres cerca de 1,3 millones de personas y de éstas cerca de 800 mil serían menores de 18 años. Por otro lado, la población en hogares indigentes que superarían esta situación sería de aproximadamente 200 mil y de ellos más del cincuenta por ciento, es decir cerca de 450 mil niños dejarían la situación de extrema pobreza.

Otro análisis interesante que propone esta autora es la cuantificación de las personas que serían potenciales beneficiarios teniendo en cuenta que los miembros de los hogares o sus titulares fuesen trabajadores informales, tuviesen ingresos menores al salario mínimo y no fueran trabajadores por cuenta propia registrados en la seguridad social, tal como lo establecía la propia norma de la AUH. De esta forma, se determinó que entre 3,8 millones y 4 millones de niños estarían en condiciones de cobrar la AUH. En la actualidad el número de beneficiados con esta política es de aproximadamente 4 millones de personas, lo que implica que la política pudo llegar en niveles óptimos a su población objetivo, logrando niveles de eficacia y eficiencia de la política pública. Es decir, sobre la cantidad de beneficiarios del programa, ya que cualitativamente los impactos no han podido ser medidos aún.

## 8. Conclusión

Las políticas sociales, los programas y los servicios impulsados desde múltiples niveles territoriales de gobierno se convierten en las piezas fundamentales de un proyecto de sociedad cohesionada. Ahora bien, las políticas sociales contra la exclusión deben abandonar cualquier pretensión monopolista, profesionalista o centralizadora. Su papel como palancas hacia el desarrollo social inclusivo será directamente proporcional a su capacidad de tejer sólidas redes de interacción con todo tipo de agentes comunitarios y asociativos, en el marco de sólidos procesos de deliberación sobre modelos sociales, y bien apegadas al territorio. Y de ahí la importancia de una perspectiva de incorporación de los gobiernos locales en las políticas de inclusión social.

Para que la cooperación intersectorial pueda hacerse viable debe existir una mirada común, “una visión”, que alerte a los mecanismos del Estado que no existe la solución desde un sector, sino que deben ser consistentes que la pluralidad de miradas y experiencias de cada sector aporta al conjunto la solución más factible de aplicar, atacando varios frentes a la

---

<sup>10</sup> Nota: Emilia Rocca es Subsecretaria de Políticas de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina. Ella realizó un artículo en la revista “*Debate Público, reflexión de Trabajo Social*” de la Universidad de Buenos Aires titulada “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”, 2017. Disponible: [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/6\\_roca.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/6_roca.pdf)

multiplicidad de factores que generan el problema público. Como explica, Cunill Grau, la frustración con las soluciones mono-sectoriales y la distribución dispersa de los recursos (de información, mandato legislativo, financiamiento, acceso a las comunidades, etc.) que son necesarios para solucionar el problema se constituyen, en la práctica, en uno de los principales factores desencadenantes de la intersectorialidad (Cunill Grau, 2005)

En el caso de la provincia de Tucumán se tradujo en una pérdida de autonomía en la coordinación interinstitucional. De acuerdo con Cunill Grau, sostenemos que existen situaciones en donde se percibe que los beneficios de alcanzar este tipo de coordinación son mayores que los costos de no realizarla. (Cunill Grau, 2005)

En la misma línea la autora explica que es necesario minimizar las diferencias percibidas de poder. Además, hay que considerar que en tanto la intersectorialidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones contiene siempre la posibilidad de resistencias y de luchas de poder. La praxis sugiere que hay que diseñar dispositivos institucionales que no sólo minimicen esas posibilidades, sino que contribuyan expresamente a la creación de comunidades de sentido (Cunill Grau, 2005)

La concepción del nombre de esta política pública plantea que la universalidad como derecho es un avance y una ruptura del modelo neoliberal. Sin embargo, la universalidad está mal entendida ya que quedan excluidos los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. Lo que nos lleva a preguntarnos ¿cuál es mecanismo por el cual se establecerá que un trabajador del sector informal perciba más ingreso que el establecido por ley? y ¿se rompió el contrato tradicional del trabajo formal como mecanismo cohesionador de las sociedades modernas?

Creemos, sin embargo, que esta fue una de las principales políticas que nos hacen pensar en la ruptura del paradigma neoliberal y celebramos su creación, ya que la consideramos como el primer paso del camino que dirige una Nación a la equidad, brindando un piso mínimo de educación, salud y poder adquisitivo dentro de la sociedad que permita empezar a pensar en la erradicación de la pobreza estructural.

Para concluir consideramos oportuno citar un extracto del decreto 1602/09, donde resume nuestra preocupación de seguir buscando alternativas que complementen el accionar de la AUH y poder abordar desde múltiples ángulos la lucha contra la pobreza estructural que se ha heredado de décadas donde la política social de contención a los más postergado ha dejado mucho que desear:

“Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.”

## 9. Referencias

Abramovich, V.; Pautassi, L. (2008). “Judicial activism in the Argentine health system: Recent Trends”. *Health and Human Rights: An International Journal*. Diciembre.

Acuña, C.; Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Barba, C. (2005). *Paradigmas y Regímenes de Bienestar*. San José de Costa Rica: Flacso.

Barr, N. (1993). *The Economics of the Welfare State*. Stanford University Press.

Beloff, M. (2009). *Los derechos del niño en el Sistema Interamericano*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Cecchini, S.; Madariaga Aldo. (2011). *Programa de Transferencia Condicionada: Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Informe Anual de la CIDH. México.

Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Washington, D. C.: Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo.

Diaz Langlou, G.; Forteza, P.; Potenza Dal Masetto, F. (2010). *Los principales Programas de Protección Social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*. Cipecc.

Filgueira, F.; Molina, C.; Papadopoulos, J.; Tobar, F. (2006). “Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En C. G. Molina (ed.), *Universalismo Básico*. Washington DC: BID/Planeta.

Hernández-Sampieri, R., & Torres, C. P. M. (2018). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill Interamericana (Vol. 4).

INDEC. (2020). Informe Anual 2020. Buenos Aires.

Lindblom, C. (1960). “The Science of “Muddling Through””. *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2

O'Donnell, G. (2011). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Roca, E. (2011). “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”. *Revista Debate Público*, 1(1), 29-44.

Repetto, F. (2010). “Protección social en América Latina”. *Reforma y Democracia*, 47.

Subirats, J. (2010). *Políticas Públicas e Inclusión Social. Factores Territoriales y Gobiernos Locales*. Barcelona: UAB.

Tabor, S. (2002). *Assisting the poor with cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs*. Social Safety Nets Primer Notes; No. 5. World Bank, Washington, DC. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.1376&rep=rep1&type=pdf>

Unicef. (2008). Informe Anual 2008. New York: Unicef.

Unicef. (2011). *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*. Buenos Aires: Unicef.

Vermehren, A. (2003). “Programas de Transferencias condicionadas en efectivo: Una herramienta eficaz para llegar a los grupos más vulnerables”. En *Breve*. World Bank.