

# ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: UN ESTUDIO DESDE EL ENFOQUE DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Asignación Universal por Hijo: a study from the public policy  
cycle approach

por D'lorio Stefanía

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la Asignación Universal por Hijo (AUH) desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas. Se utilizó una metodología de análisis documental para el estudio del proceso de la política pública en sí, mientras que para la evaluación de sus principales resultados se utilizó una metodología cuantitativa descriptiva. El estudio realizado permite concluir que la AUH ha permitido avanzar en lo que respecta al concepto de política social y de protección social, así como con la institucionalización real de la universalidad de derechos, en particular del derecho a la seguridad social. Asimismo, al observarse una disminución en los guarismos de pobreza, indigencia y desigualdad a partir de su implementación, se concluye sobre su influencia en estos avances.

**Palabras clave:** Asignación Universal por Hijo, análisis de política pública, política social, inclusión

## ABSTRACT

This article aims to analyze the Asignación Universal por Hijo (AUH) program from the focus of the public policy cycle or phased approach. A documentary analysis methodology was used to study the public policy process itself, while a descriptive quantitative methodology was used to analyze its principal results.

From the study it can be concluded that the AUH has allowed to advance in regard to the concept of social policy and social protection, as well as with the real institutionalization of the rights universality, in particular of the social security right. Likewise, as we observe a decrease in the numbers of poverty, indigence and inequality since its implementation, it can be concluded on its influence on these advances.

**Key words:** Asignación Universal por Hijo, public policy analysis, social policy, inclusion

---

**Recibido:** 10 de abril de 2019

**Aceptado:** 10 de mayo de 2019

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2016), a partir del año 2003 las economías de América Latina y el Caribe iniciaron un periodo de gran crecimiento y expansión, pudiéndose considerar a los años que transcurrieron entre 2003 y 2007 como los de mejor desempeño económico y social de los últimos veinte. Este periodo estuvo marcado por políticas de recuperación del rol del Estado, una notable expansión de los recursos destinados a transferencias de ingresos para atender los sectores más vulnerables y el mejoramiento de la situación social, llevadas a cabo por varios gobiernos para superar la agenda neoliberal de la década del 90, logrando reducir la pobreza y el desempleo y mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, la Comisión afirma que los avances que se han evidenciado en la región en el periodo reciente, en lo que respecta a reducción de pobreza e indigencia, han sido significativos gracias también a que, a partir de 2002 y hasta la crisis financiera internacional del año 2008, América Latina fue capaz de retomar tasas de crecimiento similares a las de los años de la década de 1970.

Sin embargo en Argentina, entre 2007 y 2008, se dio una desaceleración del modelo de crecimiento instaurado en 2003, debido a una aceleración de los precios internos que arrastraba los salarios nominales. Esto erosionaba sistemáticamente el tipo de cambio real y ponía en jaque el modo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios. Estos problemas a nivel del modelo de desarrollo generaron, además el resquebrajamiento de la "comunidad de intereses" o "triple alianza de intereses" (CENDA, 2010) entre trabajadores, empresarios y exportadores -predominantemente primarios- en que se basó el crecimiento entre 2003 y 2007<sup>1</sup>. A

esto se sumaron los efectos negativos derivados de la profunda crisis internacional de 2008. De ahí que algunos autores refieran que la Asignación Universal fue una respuesta política para amortiguar los impactos de esta desaceleración y de la crisis internacional en el empleo y, por tanto, de la pobreza y la desigualdad.

Como refieren Agis, Cañete y Panigo (2010), la implementación de la Asignación Universal "[...] obedece a la necesidad de complementar los efectos del nuevo modelo macroeconómico (puesto en marcha a mediados de 2003) y de las políticas sociales pre-existentes para reducir la brecha aún significativa entre los distintos indicadores de bienestar social observados a mediados de 2009 y los que la economía Argentina tiene la potencialidad de alcanzar (representados por los valores que detentaba en 1974)" (p. 13), buscando con esta política pública "[...] solucionar uno de los problemas más importantes del nuevo modelo macroeconómico: que aún cuando casi todos los grupos poblacionales han mejorado su calidad de vida, la fragilidad relativa de ciertos grupos históricamente vulnerables se fue incrementando en los últimos años" (Agis, Cañete y Panigo, 2010, p. 14). Concordantemente, en octubre del año 2009, el Poder Ejecutivo Nacional de nuestro país, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/09 (en adelante DNU 1602) creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante AUH).

Esta situación quedó plasmada incluso en

los exportadores gozaban de la suba de los precios mundiales y un tipo de cambio favorable -aunque moderado por las retenciones-, la industria para el mercado interno crecía como no lo había hecho durante décadas y los trabajadores se fortalecían al ritmo del crecimiento de la ocupación y la recuperación del salario, cuyo poder adquisitivo había sido pulverizado en la crisis 2001-2002, todo lo que devenía en una "triple alianza" de intereses desde el punto de vista del proceso político que acompañó esta etapa (CENDA, 2010).

1 En la espectacular expansión entre 2003 y 2007

los considerandos del DNU 1602, cuando afirmó que “si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país, reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad, alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender”, y “en virtud de ello se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares”.

Varios países de América Latina han sancionado políticas públicas con miras a la inclusión social. Como afirman Kliksberg y Novacovsky (2015), se observan en la región énfasis comunes renovadores, signo de una nueva generación de políticas sociales bajo el enfoque de derechos humanos, que han reemplazado a la concepción de ayuda social vigente durante décadas, y presenta un panorama variado y heterogéneo en cuanto al diseño de nuevas políticas y programas sociales.

Según los informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Mundial, de la CEPAL y en otras fuentes, Argentina es un país destacado de la región, al ser uno de los países donde se han producido más avances en cuanto a inclusión social y mejora de la equidad, aún cuando estos deben seguir siendo profundizados, no sólo para asegurar su vigencia sino también para enfrentar los desafíos pendientes. En este marco, la AUH se encuentra en el centro de las políticas sociales desarrolladas en Argentina para lograr estos avances, y su alcance y magnitud la convierten en una de las de mayor importancia en la región<sup>2</sup>.

2 Según Agis, Cañete y Panigo (2010), un aspecto destacado de la AUH es su magnitud -el gasto previsto para el plan supera tanto en términos relativos como en prestación por hogar a todos los restantes

La AUH implicó un giro en la política social argentina (Gasparini y Cruces, 2010), y se enmarca “[...] en una nueva concepción de política social que adopta un enfoque de derechos por medio del cual se trasciende la mera satisfacción de necesidades y se apuesta a restaurar derechos vulnerados. A partir de esta perspectiva, los beneficiarios ya no son sujetos pasivos, sino ciudadanos portadores de derechos” (Abal Medina en Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 22).

En este contexto, significó pues el reconocimiento de un derecho social de las niñas, niños y adolescentes argentinos a estar incluidos, a gozar de un estándar básico de vida, de bienestar y de seguridad económica, la ratificación de la universalidad de los derechos sociales hacia aquellos que, aún participando del mercado de trabajo, se encontraban impedidos de recibir los beneficios de las asignaciones familiares, a la vez que recoge la historia reciente de los trabajadores argentinos y adapta el alcance de la Protección Social a la realidad de la sociedad actual, avanzando en la inclusión de sectores postergados (ANSES, 2012).

“La AUH, enmarcada en un enfoque de derechos, amplió entonces la cobertura a grupos de trabajadores que tradicionalmente se encontraban excluidos. Esta asignación se justifica desde un enfoque de derechos, en el que se entiende que “el interés superior del niño” incluye lograr proteger “la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad

---

programas de transferencias condicionadas de ingreso de la región (como Bolsa Familia de Brasil, Plan Oportunidades de México y Programa Juntos de Perú, entre otros)- y su grado de universalidad -el diseño del mismo implica equiparar los ingresos que reciben todos los menores-.

Social" (Sepúlveda, 2014, p. 46).

Si bien la pertinencia de las condicionalidades impuestas por la AUH en relación al enfoque de derechos es un tema en disputa, "el principio de igualdad de trato y no discriminación, es reinterpretado desde esta perspectiva como favorable a las condicionalidades en tanto se las entiende como una medida afirmativa para asegurar que quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad, sean objeto de una atención especial" (Sepúlveda, 2013, en Straschnoy, 2016, p. 65).

Siguiendo la clasificación de Musgrave, esta política pública se enmarca en la función de mejora de la distribución del ingreso del estado, mediante el instrumento de transferencias, con un argumento de cumplimiento de derechos humanos, invocando no sólo una razón ética sino también razones de justicia social, y superando las tradicionales compensaciones fiscales a los grupos más desfavorecidos (Ayala Espino, 1996). Se reconoce con ella que los mercados "no necesariamente conducen a una asignación eficiente de los recursos y a una distribución del ingreso socialmente justa" (Ayala Espino, 1996, p. 19).

En este marco, el objetivo del presente artículo es analizar la Asignación Universal por Hijo desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas, a partir del aporte de Parsons. Debido a su importancia, la AUH ha suscitado cuantiosos estudios de su impacto en el bienestar social, desde análisis prospectivos -en los primeros meses de su implementación, realizados con técnicas de simulación-, hasta estudios retrospectivos -efectuados en su mayoría a partir de los datos que provee el Instituto de Estadísticas y Censos en sus Encuestas Permanentes de Hogares (EPH)-, utilizando diseños cuantitativos, cualitativos y diseños mixtos, no habiendo hasta el momento estudios de la AUH a partir del abordaje del ciclo de la políti-

ca pública como el que se propone en este trabajo.

En este sentido, el enfoque del ciclo o por etapas aplicado a dicho análisis permite delinear contextos más amplios de los problemas, los procesos sociales, los valores y las instituciones en las que se formulan y analizan las políticas públicas. Esto implica mucho más que la simple definición de las etapas, brindando la base para un análisis contextual de las políticas públicas más crítico y postpositivista (Togerson citado por Parsons, 2007, p. 115).

Para cumplir con este objetivo se utilizó una metodología de análisis documental, en orden a recuperar, desde diversas fuentes documentales -publicaciones, decretos, leyes y resoluciones-, todo lo relacionado con el proceso de política pública por el que transcurrió la AUH. Para cerrar el análisis de esta política pública desde el enfoque de Parsons, se realizó un breve estudio de indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad, sobre los cuales esta política pública buscó operar, para lo cual se utilizó una metodología cuantitativa descriptiva, a partir de datos oficiales y de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe<sup>3</sup>.

El trabajo se organiza en los siguientes apartados: primeramente se analiza la AUH desde las etapas de formación de políticas públicas, luego se estudian los actores involucrados, las principales reglas de juego y los principales resultados de la misma. Finalmente se presentan las conclusiones.

<sup>3</sup> No se ha pretendido realizar una evaluación de impacto de la AUH ni tampoco una evaluación de esta política desde el enfoque de derechos, ya que exceden los objetivos de este trabajo, sino más bien destacar algunos hechos estilizados que permitan acabar el análisis de la AUH desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas a partir del aporte de Parsons, que es el objetivo del estudio.

## ANÁLISIS DE LA AUH DESDE LA IDEA DE CICLO (O PROCESO) DE POLÍTICA PÚBLICA

Para Parsons (2013), el enfoque de ciclo o "por etapas" es base para el análisis del proceso de las políticas públicas, planteándose diversos periodos entre las décadas de 1970 y 1980. Y es bajo este enfoque que se analizará la AUH desde la idea de ciclo, a partir del diagrama general que se presenta a continuación, incluyendo las diversas formulaciones de los autores (Simon, 1947; Lasswell, 1956; Mack, 1971; Rose, 1973; Jenkins, 1978; Hogwood y Gunn, 1984).



Fuente: Parsons, 2013, p. 111

Por tanto, en el presente análisis se distinguirán las siguientes etapas: definición del problema, identificación de respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de las opciones de políticas públicas, implementación y evaluación.

En cuanto a la **definición del problema**, es necesario remitirse a los cambios acontecidos en las últimas décadas del siglo XX en el contexto político y económico mundial, regional y local, que tuvieron dos grandes consecuencias: modificaron los canales de protección social al reducir el rol del Estado y redujeron el nivel general de empleo. Los planes de ajuste para alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia en los mercados que se desarrollaron entre

los '70 y los '90 redujeron los alcances del Estado, sus esferas de participación y sus mecanismos de protección social. A su vez, las medidas de liberalización financiera, la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo y las privatizaciones estuvieron acompañadas por el desmantelamiento paulatino de las instituciones sociales universales que tienen al empleo como eje vertebral (CEPAL, 2010).

En consecuencia, las redes de seguridad social tradicionales, caracterizadas por ser un modelo contributivo que supone prestaciones originadas en contribuciones de los beneficiarios (trabajadores activos)

y aportes de sus empleadores, encontraron límites para lograr una protección social amplia en un contexto de incremento del desempleo y la informalidad laboral. Estas importantes transformaciones acentuaron la desigualdad en toda la región y elevaron fuertemente los niveles de pobreza (CEPAL, 2011). A partir de 2003, en un marco de gran crecimiento económico, se fueron

adicionando distintas políticas sociales al sistema de protección social argentino que cumplieran con el doble objetivo de reconstruir el vínculo social roto -políticas de empleo-, y mejorar la calidad de vida de una población mayoritariamente pobre -desde las esferas de previsión social, desarrollo comunitario, salud y educación-, comenzando a hacerse visible en el país la construcción de un Piso de Protección Social (PPS).

Asimismo, como afirman Agis, Cañete y Panigo (2010), no obstante el gran crecimiento experimentado durante la primera fase de la etapa de desarrollo de postconvertibilidad, a mediados de 2009 "existía aún una brecha considerable entre los indicadores de pobreza, indigencia y des-

igualdad alcanzados por el nuevo modelo macroeconómico y los objetivos históricos asociados a un modelo de desarrollo con "verdadera justicia social" (p. 33). Así, la exclusión era un problema en la agenda pública del país que veía avances macroeconómicos en otras esferas pero no en materia de inclusión, influida también por las agendas regionales en lo que respecta a la exclusión social como problema central en América Latina y a los programas de transferencias condicionadas como solución para combatirla.

En relación a la **identificación de soluciones**, como sostienen Pautassi, Straschnoy y Arcidiácono (2013), durante el año 2009 se intensificó el debate en torno a la universalización del sistema de Asignaciones Familiares, con una fuerte presencia del Congreso Nacional, que se vio reflejada en seis proyectos legislativos sobre la temática<sup>4</sup>. Todos estos proyectos, con matices, promovían la instauración de fondos dirigidos a los hogares con niños, niñas y adolescentes en contextos de vulnerabilidad social, reconociendo la necesidad de una transferencia y proponiendo condicionales (en salud y educación), siendo las diferencias entre los proyectos el criterio de focalización y el financiamiento promovido (Díaz Langou, 2012).

4 "Ingreso Ciudadano para la Niñez, la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad" (INCINI), presentado por la Coalición Cívica; "Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados", presentado por el Frente para la Victoria; "Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia" del Partido Socialista; "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", de la Unión Cívica Radical; "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)", impulsado por el diputado Claudio Lozano; y "Ingreso Básico Familiar" presentado por el diputado Francisco De Narváez.

En tanto todas las prestaciones de la seguridad social son transferencias en efectivo o en especie de un grupo de la sociedad a otro, la búsqueda de posibles soluciones se enmarcó en los Programas de Transferencias Condicionadas como componentes del sistema de protección social pertenecientes a los regímenes no contributivos<sup>5</sup>. Estos programas, que se utilizaron a lo largo de la región latinoamericana con fines similares, se construyen con criterios de condicionalidad -metas que implican un cumplimiento relacionado con controles sanitarios o de asistencia a la escuela y que de no realizarse comprometen los pagos futuros- y de transferencia directa -. Esto es que en la ejecución no se usan grandes estructuras tradicionales, ni de verificación de condiciones ni de intermediación en el pago de cada una de las sumas.

Como distingue Straschnoy (2016), refiriendo a Cecchini y Maradiaga (2011), los programas de transferencias condicionadas de ingresos tienen objetivos a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, buscan que las familias logren superar el umbral de pobreza a partir de la percepción de un ingreso monetario. A mediano plazo, se pretende que la asistencia a servicios sanitarios y educativos le permitan a los niños, niñas y adolescentes, acumular capital humano y/o capacidades, lo cual se lograría a través de las condicionales. A largo plazo, se busca que estos, al volverse adultos y habiendo tenido mejores condiciones de vida debido a la transferencia de ingresos, puedan ingresar exitosamente en el mercado de trabajo, rompiendo así el círculo intergeneracional de la pobreza.

Asimismo, debe considerarse que Argentina poseía, a diferencia de otros países

5 La AUH surgió en un escenario donde predominaban tres programas de transferencias condicionadas: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social, y el Seguro de Capacitación y Empleo (Díaz Langou, 2012).



latinoamericanos, una institucionalidad propia: la asignación familiar por hijo que tenía más de 50 años de vigencia, lo que determinó que fuera factible pensar en una política de extensión del sistema de asignaciones familiares para los niños que no estaban cubiertos por las razones que derivan de un mercado de trabajo precarizado, pensándola como un momento de transición hasta la instauración de un mercado de trabajo más inclusivo (Roca, 2010).

En virtud de los distintos proyectos de ley presentados, el jefe del bloque kirchnerista de diputados, en agosto de 2009, convocó a la discusión sobre los mismos a las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, la de Trabajo, y la de Salud, para iniciar lo más pronto posible el debate sobre la universalización, en tanto era entendida como una medida prioritaria<sup>6</sup>. Esto contribuyó a que la necesidad de modificar el sistema de asignaciones familiares se convirtiera en un tema legítimo de interés y opinión pública, por tanto se puede afirmar que realmente era un problema "público" (Vázquez y Delaplace, 2011).

Siguiendo a Lo Vuolo (2010), el proceso que llevó a la institucionalización de la AUH, como ocurre con pocas acciones políticas en el país, partió del reclamo de movimientos sociales y de diversas organizaciones independientes que, durante la crisis de comienzos de la década de los 2000, fue protagonista de diversas acciones directas en defensa de propuestas de estas características que influyeron en los proyectos de ley presentados. Como afirma Roca, "experiencias como la del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) durante la crisis de principio de este siglo

o las discusiones sobre el

ingreso ciudadano a la niñez que se venían suscitando en ambientes académicos, fomentaron el debate político en torno a la Asignación Universal por Hijo hasta su institucionalización" (Roca, 2011, p. 30), siendo justamente los movimientos sociales y organizaciones independientes quienes introdujeron esta discusión en la escena pública, a partir de sus reclamos.

En julio de 2001, desde la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) se impulsó la creación del FRENAPO, que llevó adelante - pocos días antes del estallido de diciembre 2001- una consulta popular sobre la creación de tres instrumentos: un seguro de empleo y formación para cada jefe/a de hogar desocupado, una asignación universal por mes a cada hijo/a menor a 18 años, y una asignación para los mayores de 65 años que no percibieran jubilación ni pensión. Esta consulta popular obró de mecanismo de democracia directa sin intermediación del gobierno -poder ejecutivo y poder legislativo- ni de los partidos políticos, involucrando 17.425 mesas de votación en 597 localidades de todo el país y también con urnas en Barcelona, Vigo y Madrid, donde se manifestaron más de 3.000.000 personas. Esta situación significó un antecedente de relevancia para la creación de la AUH.

Al decir de Carballo González, "a esta Asignación por Hijo [...] se llega debido a un importante consenso social, explícitamente manifestado a partir del 2001 y de la notoria evolución de las políticas públicas en esta década" (Carballo González, 2010, p. 4). Esto se plasmó también en los considerandos del decreto de su creación, al decir que "existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la socie-

6 Al respecto la presidenta Fernández de Kirchner había revelado semanas antes que de los 12.400.000 menores que viven en la Argentina, 2.860.713 niños, niñas y adolescentes no tenían ningún tipo de cobertura social (ni asignación familiar ni ningún plan social).



dad, mediante la adopción de medidas de alcance universal" (DNU 1602).

En tanto todos los proyectos de ley proponían una transferencia condicionada de ingresos, en cuanto a la evaluación de las opciones, se podría afirmar que todos proponían la misma solución con distintas características de focalización y financiamiento.

En referencia a la selección de las opciones de política pública, la AUH se implementó mediante el DNU 1602 emitido por el Poder Ejecutivo Nacional el 29/10/2009, que estableció la adición de este subsistema no contributivo al Régimen de Asignaciones Familiares, incorporándose entonces a lo normado por la ley N° 24.714. A pesar de haberse discutido los proyectos de ley antes referidos, se afirma en el propio decreto que se optó por un decreto de necesidad y urgencia como medida de carácter excepcional, debido a la particular naturaleza de la situación planteada y la premura para su resolución, lo que dificultaba seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción y promulgación de las leyes nacionales.

En cuanto a la factibilidad del programa, el primer obstáculo era el financiamiento, en tanto la medida que se proyectaba implicaba un desembolso de aproximadamente 6.900 millones de pesos al año, en el caso de que el subsidio se fijara en 135 pesos, que debía sumarse al presupuesto ya asignado para los planes de Desarrollo Social que estaban en curso, de 10.200 millones de pesos anuales. A esto se agregaba el hecho de que casi la mitad de los menores excluidos de toda cobertura no tenían documento nacional de identidad, por lo que su inclusión resultaba aún más compleja (Piqué, 2009).

Siguiendo a Etchichury (2013), el gobierno argentino recurrió a la asistencia del Banco Mundial a través un préstamo de

450 millones de dólares para financiar la implementación de la AUH, aunque representó sólo el 35% del desembolso inicial. En cuanto a su financiamiento, la AUH se financia con los recursos generales previstos en el artículo 18 de la ley 24.714, a los que se agregan los rendimientos anuales del Fondo de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

La AUH consiste en una transferencia monetaria no contributiva a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de hogares seleccionados por sus condiciones de vulnerabilidad (vinculadas a las causas fundamentales de insuficiencia de ingresos del hogar: precariedad de las inserciones laborales, desempeño en la economía informal, o desocupación), a la vez que, a través de los requisitos que exige, garantiza el acceso a la educación y a la salud de sus beneficiarios. La ANSES, como organismo encargado de la reglamentación, implementación, supervisión, control y pago de la prestación (art. 10 DNU 1602), mediante la Res. 393/2009 de fecha 18/11/2009 reglamentó la AUH.

En cuanto a la implementación, como puesta en práctica de las decisiones políticas donde acaba la política y empieza la administración (Harguindéguy, 2013), la AUH comenzó a funcionar de manera efectiva en el mes de noviembre de 2009, simultáneamente en todas las provincias, en la mayoría de las cuales fue acompañada por la firma de un convenio marco para la cesión de datos de planes y programas sociales provinciales, para asegurar la contemplación de las incompatibilidades establecidas en el decreto de la AUH.

Se utilizó un mecanismo altamente sistematizado y bancarizado, permitiendo que el monto de la asignación llegue de forma directa al titular del derecho, evitando intermediaciones y demoras en los tiempos de recepción (ANSES, 2012). La asignación se cobra mensualmente en un 80%

del monto previsto, y el 20% restante se retiene para ser abonado una vez al año a principios del período lectivo, contra la presentación de la Libreta de Seguridad Social. Comenzó a funcionar con un monto inicial de \$180, que se fue actualizando periódicamente.

Finalmente, en cuanto a la evaluación de esta política, tal y como refiere Mario (2014), desde la creación de la AUH se han hecho numerosos estudios que analizaron si la política pública “[...] efectivamente generó alguna modificación sobre el problema público inicialmente planteado” (Vázquez y Delaplace, 2011, p. 3). Se pueden distinguir los estudios prospectivos, realizados en los primeros meses de su implementación con técnicas de simulación sobre distintos indicadores de bienestar social (Agis et al., 2010; Bertranou, 2010; Bertranou y Maurizio, 2012; CIFRA 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Lozano et al., 2009, entre otros), de los retrospectivos, efectuados en su mayoría a partir de los datos que provee el Instituto de Estadísticas y Censos en sus Encuestas Permanentes de Hogares (EPH)-, utilizando diseños cuantitativos, cualitativos y diseños mixtos (CENDA, 2010; Rofman y Oliveri, 2011; Bustos y Villafañe, 2011; Bustos, Trujillo y Villafañe, 2011; Garganta y Gasparini, 2012; Mario et al., 2013; Maurizio y Vázquez, 2012; Gasparini y Cruces, 2013; Fernández Banco y Alegre, 2013; Kliskberg y Novacovsky, 2015, entre otros).

Asimismo, se han efectuado evaluaciones de los efectos de esta política pública desde el propio sistema estatal dentro del Programa de Evaluación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete (2011, 2012), del Observatorio de ANSES, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo, entre otros. Todos argumentan a favor de la AUH como paliativo de la vulnerabilidad.

## PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS EN LA AUH

Para analizar las políticas públicas se ha introducido el término *polycynetwork* (redes de políticas públicas) (Jordana, 1995) a los efectos de reconocer que éstas surgen de la interacción entre actores públicos y privados, entendiendo que la administración no ha dejado de ser el actor jerárquico y dominante en la elaboración e implementación de las mismas. Ante la ausencia de un modelo preestablecido sobre cómo deberían ser las relaciones administración-sociedad, subyace la perspectiva de que las relaciones de que se trata pueden adoptar distintas modalidades desde lo que puede observarse en la realidad.

Jordana (1995) ha propuesto distintas dimensiones y variables para analizar las características de los *polycynetworks*, como el número de actores, el ámbito de actuación, las funciones básicas, la estructura de las relaciones entre actores, la estabilidad de las relaciones entre actores, el grado de institucionalización de la red, las reglas de conducta, la distribución del poder, y las estrategias de los actores.

Del análisis de las distintas dimensiones y de las observaciones de diversas combinaciones de las mismas en casos reales, han surgido propuestas tentativas de tipologías de *polycynetworks* que no obstante tienen como elemento común estar conformadas por “actores públicos y privados (instituciones, organizaciones, grupos, individuos) y de sus interacciones (...) dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales e inmateriales en un ámbito de política pública de interés común” (Héritier en Jordana, 1995, p. 507).

Para confeccionar la tipología de los *polycynetworks*, el número de actores que forma parte es una de las dimensiones más usadas, pudiendo visualizarse desde *polycynetworks* sólo integrados por agencias

estatales, a otros formados por pocas organizaciones de intereses, otros integrados por partidos políticos y casos en que hay un gran número de actores sociales.

Analizando la política pública elegida en el marco de la policynetwork, la AUH se constituyó en respuesta a la problemática detectada a partir del rol que cumplieron los movimientos sociales y las organizaciones independientes como defensores de propuestas como la seleccionada, base de los proyectos de ley que antecedieron el DNU 1602 que consagró la creación de la AUH, relacionándose así los actores civiles con los actores públicos, todo ello precipitado por las consecuencias de la crisis social del año 2001 y la incorporación de la dimensión social en la agenda pública como *ut supra* se expuso oportunamente.

La política pública seleccionada fue creada e instrumentada por el Poder Ejecutivo Nacional conforme sus atribuciones constitucionales del art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional (CN) que le permite dictar decretos, es decir emitir disposiciones legislativas en caso de necesidad y urgencia como en este caso. Asimismo, la implementación de la AUH no fue delegada, sino centralizada en la administración nacional por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se evidencia un claro dominio del actor público en la aplicación de la AUH, aunque siempre en contacto con los actores de base.

Otro actor fue el Banco Mundial, quien otorgó un préstamo en dólares para el desembolso inicial y poder dar inicio al programa.

La implementación de la AUH fue llevada adelante por la ANSES, en tanto "[...] esta decisión se basó, en parte, en la notoria capacidad de gestión de este organismo y, en otra 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)" (Díaz Langou, 2012, p. 14). La ANSES fue creada en el año 1991 según Decreto 2741/91, como organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y tiene como facultades la administración de los fondos pertenecientes a los regímenes nacionales, tanto de jubilaciones como de pensiones, del personal en relación de dependencia y los trabajadores autónomos, y de subsidios y asignaciones familiares. Actúa en todo el territorio 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. La implementación de la AUH se concretó mediante las UDAI y las Oficinas.

Asimismo se creó un "Comité de Asesoramiento y una Mesa Interministerial" (Díaz Langou, Forteza y Potenza en Díaz Langou, 2012, p. 25), la Resolución 393/09 de la ANSES de noviembre de 2009, disponía, en su art. 26, "Invítase al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y al Ministerio del Interior y a otros organismos con competencia en la materia, a conformar un Comité de Asesoramiento como unidad "ad hoc" dependiente de la Gerencia Secretaría General de la ANSES. Dicho Comité tendrá funciones de asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y entenderá en el análisis de la casuística que requiera evaluación interdisciplinaria, pudiendo asimismo formular recomendaciones al respecto al Director Ejecutivo".

Al mismo tiempo, la citada Resolución N° 393/09 de la ANSES menciona como actores a los profesionales del Ministerio de Desarrollo Social, las provincias, muni-

cipios y organismos públicos con los que formalizó convenios, la Gerencia de Diseño de Normas y Procesos de la ANSES, la Administración Federal de Ingresos Públicos para los cruces de información, la Gerencia de Finanzas de la ANSES y el Banco de la Nación Argentina.

Además, los establecimientos educativos y los profesionales de la salud matriculados que se desempeñasen en establecimientos de salud privados o públicos, nacionales, provinciales o municipales, se constituyeron en actores garantes del cumplimiento de las condicionalidades para el cobro de la asignación, en tanto los beneficiarios debían presentar las respectivas constancias relacionadas con las condicionalidades mencionadas, certificadas por estos actores.

Otro actor de importancia en esta política pública son las mujeres. Como refieren Kukurutz y Ruiz (2011), las mujeres madres son las principales destinatarias de la AUH, que intermedian entre los recursos del estado y los principales beneficiarios de estos dentro del hogar. De esta forma, "son ellas las que cumplen los requisitos, se movilizan para intermediar entre los subsidios estatales y los receptores en los hogares, convirtiéndose en el andamiaje institucional invisible, que sin remuneración ni reconocimiento de su carga familiar y laboral, constituyen a menudo la única puerta de entrada a la protección social" (Montaño y Milosavljevic, 2010, en Kukurutz y Ruiz, 2011, p. p. 19).

En la etapa de evaluación se incorporaron no sólo actores del sector gubernamental -Ministerios y Universidades-, sino también investigadores independientes y observatorios de investigación de la sociedad civil.

En el año 2015, frente a una nueva demanda de los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil, un nuevo actor

público entró en escena: el Poder Legislativo Nacional que, según sus atribuciones constitucionales y reglas de sanción y promulgación de las leyes, sancionó la Ley Nacional N° 27.160 de movilidad del monto de todas las asignaciones que conforman el Régimen de Asignaciones Familiares conforme Ley Nacional N° 24.714, y la actualización de los rangos de ingresos del grupo familiar que determinan su cobro.

## PRINCIPALES REGLAS DE JUEGO

El proceso de implementación de las políticas públicas se caracteriza por las interacciones entre los distintos actores que intervienen en ella. Las normas legislativas y reglamentarias contenidas en la política pública analizada constituyen, en relación a la implementación, un conjunto más o menos pertinente de reglas de juego que distribuyen las posiciones y los recursos de los diferentes actores involucrados en el "juego de la implementación" (Bardach, 1977).

Si bien en el proceso que llevó a la institucionalización de la AUH como política pública, los actores centrales cuyas estrategias fueron las dominantes fueron los movimientos sociales y diversas organizaciones independientes, quienes lograron instalar en el debate la universalización de las asignaciones familiares e influyeron luego en los proyectos de ley presentados (Lo Vuolo, 2010), fue el Estado Nacional, especialmente a través de la ANSES, el actor que impuso las reglas de juego en la política pública bajo análisis. Sin olvidar la importancia del Poder Ejecutivo Nacional quien, en sus facultades del art. 99 inc. 3 de la CN, instrumentó la decisión política de la creación de la AUH mediante el DNU 1602.

En este sentido, en las reglas de juego contenidas en la AUH, el actor clave es la ANSES, en tanto organismo encargado de la

reglamentación, implementación, supervisión, control y pago de la prestación (art. 10 DNU 1602). Así, a partir de las bases de datos del organismo y con la información que ésta debe receptor a través de los convenios con Provincias, Municipios y Organismos Públicos, debe liquidar y pagar la asignación. Igualmente pueden intervenir en esta etapa los profesionales del Ministerio de Desarrollo Social, quienes pueden realizar informes sociales al respecto (art. 6 Res. ANSES 393/09).

Como se mencionó anteriormente, la ANSES fue seleccionada como actor clave por contar con notoria capacidad de gestión y debido a la disponibilidad de recursos en su interior producto de la privatización de las AFJP y la creación del Fondo de Garantía de Sostenibilidad, lo que la colocaba en una posición de privilegio.

La Gerencia Diseño de Normas y Procesos de la ANSES debe coordinar cruces de información, en caso de que sea pertinente, con la Administración Federal de Ingresos Públicos, así como el relevamiento y evaluación de la información remitida por los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales (art. 20 Res. ANSES 393/09). La Gerencia Finanzas, también dependiente de la ANSES, por su parte, es la encargada de elaborar el calendario de pagos correspondiente a la liquidación y pago de la Asignación, estableciendo como fecha de inicio de pago de esta prestación el primer día hábil de cada mes (art. 22 Res. ANSES 393/09).

El rol de agente pagador es asumido por el Banco de la Nación Argentina, como entidad bancaria dentro de la red de agentes pagadores de la ANSES (art. 23 Res. ANSES 393/09). En este aspecto, el Banco Nación cuenta, como recursos, con presencia a lo largo de todo el territorio nacional (sucursales), lo que resulta fundamental al considerar que la AUH es de alcance nacional y totalmente bancarizada. Esta bancariza-

ción en la metodología del pago produjo la financiarización de los beneficiarios, promoviendo su inclusión financiera y el crecimiento sostenido del mercado de créditos para el consumo, incrementando el consumo e impulsando el desarrollo de la economía local (Deloitte & Touche, 2011 en Chahbenderian, 2014). Como refiere la autora, si bien la reactivación de la economía argentina desde 2003 redundó en un aumento generalizado del consumo, este estuvo reforzado particularmente por las transferencias monetarias dirigidas a los sectores más vulnerables por parte del Estado nacional, como lo fue la AUH.

Otra de las reglas de juego de la AUH fue el "explícito interés y búsqueda de que las titulares del beneficio fueran las mujeres" (Goren, 2011, p. 8). Esta regla no sólo se materializó en el artículo 10 de la Resolución de ANSES N° 393/09, sino también en las palabras de uno de sus funcionarios que señaló que "se instruyó para que fueran las madres quienes recibieran la asignación ya que ellas lo gastarán en lo necesario" (Goren, 2011, p. 8).

Así, la AUH permite a las mujeres madres administrar un ingreso relativamente estable, lo que "ha dado lugar a nuevos comportamientos, nuevas planificaciones y nuevas instancias de construcción del bienestar familiar, y también a nuevas maneras de demandar y construir su cotidianeidad" (Kukurutz y Ruiz, 2011, p. 11), permitiéndoles pensarse desde un lugar diferente, negociar otros espacios familiares y proyectar trayectorias formativas. Si bien la AUH "sigue ubicando a la mujer en el lugar de madres y, como consecuencia de esto, responsables del cuidado y la reproducción familiar", esto "se tensiona con las maneras en que las mujeres, en su cotidianeidad, viven y ejercen nuevos derechos a partir de la percepción de la AUH" (Kukurutz y Ruiz, 2011, p. 13 y 14).

Debe señalarse, asimismo, la cooperación



de ANSES con los organismos nacionales, para lo cual 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, cuyas 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" (Díaz Langou, 2012, p. 25).

Siguiendo a esta autora, aunque las provincias y municipios eran actores suministradores de información sobre los beneficiarios, no existieron espacios formales de coordinación institucional con la nación para la implementación de la AUH, sino que las articulaciones que se han establecido se centraron, esencialmente, en las gestiones para la implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. No obstante estos han sido los principales puntos de articulación del Estado nacional con los estados subnacionales, dado que el hecho de completar y presentar la Libreta recae sobre los titulares, las articulaciones establecidas intergubernamentalmente son más bien marginales.

Como sostiene Díaz Langou (2012), "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" (Díaz Lan-

gou, 2012, p. 25).

Sin embargo sí existieron espacios y reglas formales de coordinación intersectorial, que frecuentemente involucraron a los sectores de salud y educación de las provincias, que se dieron mayoritariamente para el lanzamiento de la Libreta, y se plasmaron en reuniones de coordinación. Igualmente existieron reglas y articulaciones informales con el Registro Civil, y se organizaron operativos en conjunto con ANSES en algunas provincias.

La AUH es una transferencia de ingresos que tiene como condiciones el cumplimiento anual de controles sanitarios, la observación de planes de vacunación obligatorios y la asistencia a establecimientos educativos públicos. A los efectos del seguimiento y control, se creó la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (Resolución ANSES N° 132/10), que resume en un único instrumento la acreditación de diferentes requisitos implicados en la política en cuestión. Las Resoluciones de ANSES N° 132/10 y 113/11 reglamentan los requisitos y consecuencias de su falta de cumplimiento. El incumplimiento de los requisitos no sólo determina la imposibilidad de cobrar al inicio del período lectivo el 20% retenido mensualmente, sino que implica también la pérdida del beneficio a partir de ese momento.

Las autoridades del establecimiento escolar donde concurre el niño, niña o adolescente son responsables de certificar la condición de alumno regular al fin del ciclo lectivo anterior a la fecha de presentación de la libreta (art. 2, Res. ANSES N° 132/10). Por su parte, los controles sanitarios están a cargo de profesionales de la salud matriculados desempeñados en establecimientos de salud privados o públicos, nacionales, provinciales o municipales (art. 3, Res. ANSES N° 132/10), quienes deben certificarlos y asentar en la Libreta el cumplimiento del plan de vacunación.

La mencionada Libreta debe ser presentada ante las dependencias de ANSES desde el primer día hábil del mes de enero hasta el último día hábil del mes de diciembre de cada año, y junto a ella, la declaración jurada sobre la situación laboral del titular del cobro de la asignación. Al respecto, es el titular el responsable de relacionarse tanto con el establecimiento escolar como con el sanitario para completar la Libreta referida, y luego presentarla en ANSES. Por lo tanto, el rol de estas instituciones está supeditado a la demanda de los titulares.

Como sostiene Ayala Espino (1996), las principales reglas de juego están establecidas en las instituciones públicas y leyes económicas del Estado, que son reglas institucionales generales aplicables a todas las políticas públicas que hacen que determinadas modalidades de interacción entre actores sean independientes de la política pública en particular. En este sentido, una política pública nunca comienza desde cero y, por tanto, origina acciones y redes de acción de política pública completamente nuevas, sino que toda nueva política pública deberá integrarse en las estructuras organizacionales, procedimentales y relacionales entre actores preexistentes, lo que se asimila al concepto de *path-dependence* de los institucionalistas (Subirats, 2008).

Al respecto de la AUH, las reglas de juego institucionales establecidas como *path-dependence* y preexistentes a la implementación de esta política en particular, son principalmente las de funcionamiento de la ANSES, con su régimen de asignaciones familiares en funcionamiento, y las del Banco de la Nación Argentina.

En cuanto a la ANSES, cabe mencionar que no sólo preexistían sus reglas de funcionamiento sino también las bases de datos sobre las cuales se realizaron las liquidaciones. Empero, como refiere Díaz

Langou (2012), en varias provincias ante el lanzamiento de la AUH se manifestó la necesidad de incorporar nuevos recursos humanos adicionales, y con perfiles diferentes, en tanto el organismo estaba tradicionalmente encargado de tratar con un público compuesto por jubilados y trabajadores registrados (empleados o desempleados), perfil que cambió radicalmente con la AUH (madres y padres en una situación relativa de mayor vulnerabilidad social). No sólo 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, sino también implicó una ampliación de los horarios de atención, debido a la mayor afluencia de personas, especialmente en los primeros meses, resultando cambios notorios en sí y comunes a todas las provincias.

En cuanto al Banco de la Nación Argentina, también la implementación de la AUH debió adaptarse a sus reglas de funcionamiento -horarios, sucursales, normas bancarias, etc.-, que no se vieron afectadas por la creación de la política pública referida.

Ante los cambios institucionales acontecidos en los últimos años del gobierno de Fernández de Kirchner, y debido a la demanda de los movimientos sociales y actores de la sociedad civil que veían la pérdida del poder adquisitivo del monto de la AUH ante los incrementos de la inflación, frente a los cuales la actualización del monto se realizaba una sola vez al año, es que se sancionó la Ley N° 27.160/2015 de movilidad del monto de todas las asignaciones familiares. En este sentido se puede decir que el Congreso Nacional agregó una nueva regla de juego a la política pública estudiada, con base en la situación real de los grupos-objetivo a los que se dirigía esta política pública y a la demanda de los actores referidos. Asimismo, en noviem-



bre de 2015 la ANSES también añadió una nueva regla de juego mediante la resolución N° 616/15, que estableció la aplicación de dicha movilidad en los pagos mensuales de marzo y septiembre, previendo así dos actualizaciones al año.

En 2016 el Poder Ejecutivo Nacional agregó otra regla de juego a través del decreto de necesidad y urgencia N° 593/16, incorporando a este beneficio a los hijos de contribuyentes del Régimen Simplificado de Tributación o Monotributo.

En tanto la AUH, como se mencionó más arriba citando a Lo Vuolo (2010), tuvo en cuenta los procesos sociales y políticos que derivaron en su institucionalización, así como la consideración de la situación de los beneficiarios al sancionar la ley de movilidad, su perspectiva es de "bottom-up" (Hjern y Hull, 1982) o ascendente en los términos de Harguindéguy (2013), lo que influye en las reglas de juego que se establecen y en la modificación de las mismas.

Al respecto, como afirma Goren (2011) citando a Zibbecchi (2010), la AUH siguió la línea "co-construcción" de la política social entre el Estado y las organizaciones sociales, instaurada a partir de la crisis de 2001. La autora refiere que se está "asistiendo a un nuevo cambio que implica dejar de concebir a la política social sin la participación de los "actores", que son tan relevantes como el propio Estado a la hora de planificar y ejecutar políticas sociales" (Goren, 2011, p. 4).

"Si bien la gestión de esta política es centralizada estatalmente, no puede negarse que esta ha sido debatida en múltiples ámbitos entre los que se encuentran las

iniciativas del FRENAPO (Frente Nacional contra la Pobreza), los debates parlamentarios, las discusiones mediáticas, etc" (Arias, 2011, p. 7), siendo el congreso, las legislaturas locales, los sindicatos y las organizaciones territoriales, instituciones de participación ciudadana a partir de las cuales se interactúa con el Estado.

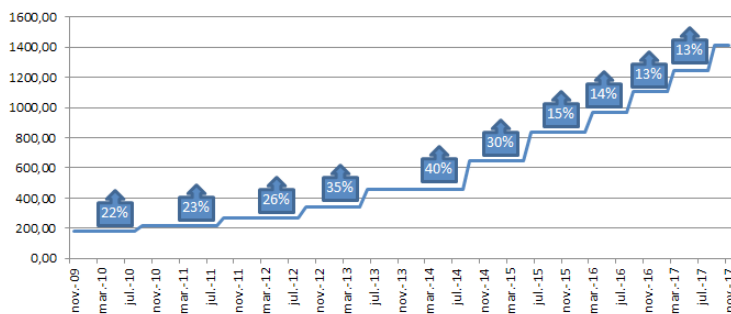
### PRINCIPALES RESULTADOS DE LA AUH

Siguiendo a Niremberg et al (2005) en lo que respecta a los principales resultados, se realizará un análisis de información cuantitativa a partir de datos oficiales (ANSES) y de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)).

En este sentido, se realizó un breve estudio longitudinal cuantitativo de carácter descriptivo con el fin de dar cuenta de los principales resultados de la política en lo que refiere a pobreza, indigencia y desigualdad, problemáticas a las cuales la AUH buscó hacer frente (Díaz Langou, 2012), de manera de completar el análisis de la AUH como política pública.

En lo que respecta al monto de la asignación universal se presenta seguidamente un gráfico mostrando su evolución y los respectivos porcentajes de aumento:

**Gráfico N° 1: Evolución y porcentajes de aumento del monto mensual de AUH entre noviembre de 2009 y noviembre de**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

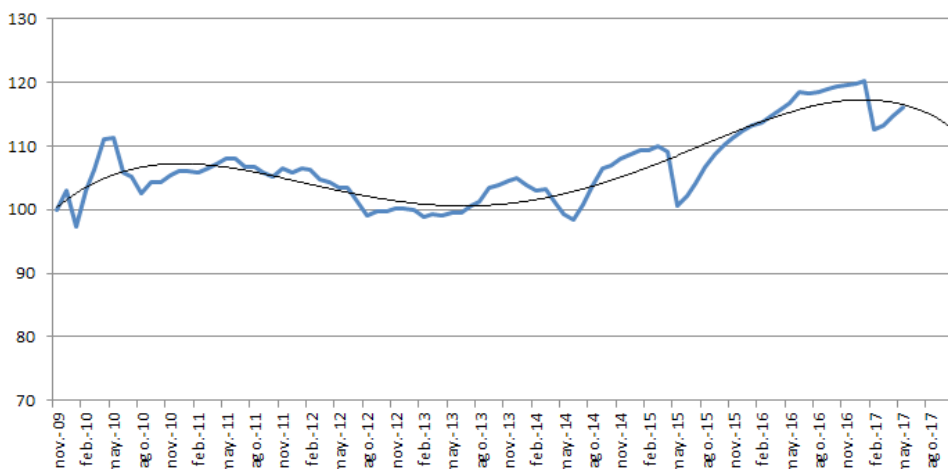
2017 Como se observa, hasta el año 2015 el monto de la asignación se actualizó una vez al año -en septiembre (2010, 2011, 2012, 2014) o en junio (2013, 2015)- y luego de la sanción de la ley de movilidad del monto de las asignaciones del Régimen de Asignaciones Familiares, en 2015 y en 2016 se realizaron dos actualizaciones, en marzo y en septiembre. Si se analiza la variación del monto entre puntas, éste ha aumentado casi 7 veces (de \$180 en sus comienzos a \$1412 en septiembre de 2017), aunque es de destacar que respecto de los aumentos de los últimos dos años en que se realizaron dos veces al año, los porcentajes de aumento fueron menores -incluso sumados- que los anuales en los períodos anteriores.

En cuanto a la cantidad de beneficiarios, el número pasó de 3.311.805 en noviembre de 2009 a 3.846.848 niños, niñas y adolescentes en mayo de 2017, último dato publicado por ANSES, implicando un aumento del 16%. Seguidamente se presenta la evolución de la cantidad de beneficiarios en números índices -para eliminar el componente cíclico de la serie- y la tendencia (con una función polinómica de grado 4) -Gráfico N° 2-.

Se observa un primer aumento de beneficiarios hasta junio 2011, luego un descenso

hasta junio 2013, de ahí un aumento hasta diciembre de dicho año, seguido de una baja hasta junio 2014, otro ciclo hasta mayo 2015 y, luego, un aumento que muestra una baja en febrero 2017. Desde ahí retoman los aumentos, aunque la tendencia es a la baja (como se ve en la proyección de la tendencia para los próximos 5 meses).

**Gráfico N° 2: Evolución Cantidad de Beneficiarios (en números índices) entre noviembre de 2009 y mayo de 2017 y tendencia (polinómica de grado 4)**

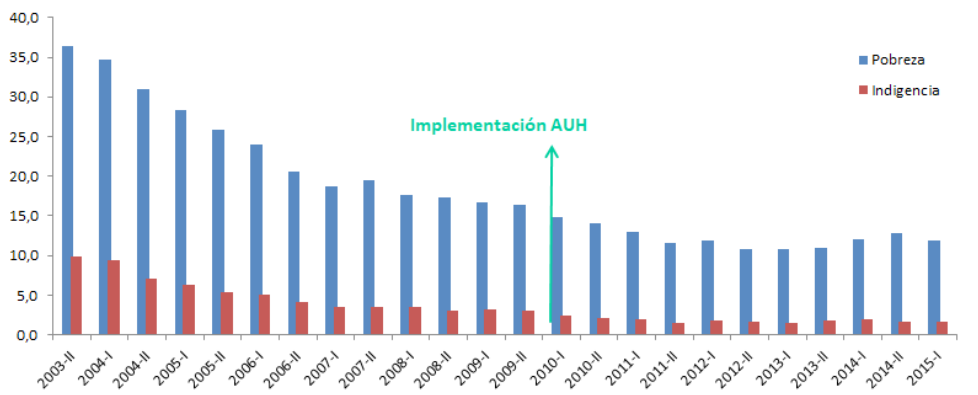


**Gráfico N° 2: Evolución Cantidad de Beneficiarios (en números índices) entre noviembre de 2009 y mayo de 2017 y tendencia (polinómica de grado 4)**

En tanto la AUH fue pensada como una política pública para atenuar la vulnerabilidad social y la exclusión<sup>7</sup>, se analizan seguidamente la evolución del porcentaje de pobres y de indigentes y la evolución del coeficiente de Gini –construido sobre la distribución del ingreso per cápita familiar– respectivamente en los Gráficos 3 y 4, indicando los valores de los dos primeros trimestres de cada año

### Gráfico 3: Evolución Porcentaje de Pobres y Porcentaje de Indigentes<sup>8</sup> entre 2do trimestre de 2003 y 1er trimestre de 2015

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

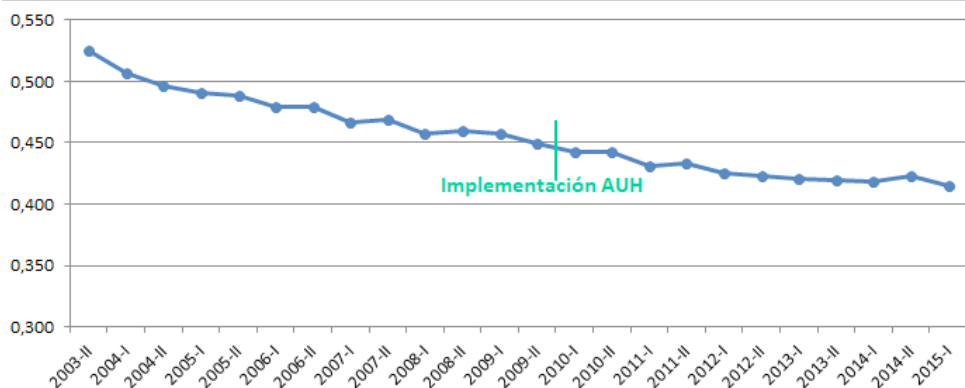


Como se puede observar, luego de un estancamiento de los porcentajes de pobres e indigentes y del coeficiente de Gini en los trimestres de 2008 y 2009 expuestos, después de la implementación de la AUH en el cuarto trimestre de 2009, se observa que

7 Con esta exposición de resultados en materia de pobreza y desigualdad, que como se indicara fueron las problemáticas a las cuales la AUH buscó paliar, no se procura inferir causalidad directa, en tanto “[...] una relación estadística por sí misma no puede, por lógica, implicar causalidad. Para aducir causalidad se debe acudir a consideraciones a priori o teóricas” (Gujarati, 2010, p. 20).

8 La metodología CEDLAS utiliza las líneas internacionales de pobreza (4 dólares por día a PPP de 2005) y de pobreza extrema o indigencia (1,9 dólares por día a PPP de 2011).

#### Gráfico 4: Evolución del Coeficiente de Gini entre 2do trimestre de 2003 y 1er trimestre de 2015



La metodología CEDLAS utiliza las líneas internacionales de pobreza (4 dólares por día a PPP de 2005) y de pobreza extrema o indigencia (1,9 dólares por día a PPP de 2011). Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

## CONCLUSIONES

La Asignación Universal por Hijo, centro de las políticas sociales desarrolladas en Argentina para lograr avances en inclusión social y mejora de la equidad, ha sido ante, todo, una política pública que sirvió como instrumento para reconocer la ineficiencia de los mercados para asignar eficientemente los recursos y garantizar una distribución del ingreso socialmente justa.

A su vez, esta política pública ha contribuido a cambiar la concepción de la política social, adoptando un enfoque de derechos humanos y trascendiendo la mera satisfacción de necesidades, ratificando la universalidad de los derechos sociales, y permitiendo la adaptación del sistema de protección social a la realidad socio-económica actual, incluyendo así a los sectores más postergados al goce de un estándar básico de vida, de bienestar y de seguridad económica, tendiendo a la construcción de un Piso de Protección Social (PPS).

Se destacan, a partir del análisis presentado, dos cuestiones importantes. La primera de ellas, referida al consenso sobre

la exclusión como problema, inserto en la agenda pública del país, que experimentaba avances macroeconómicos al tiempo de verificarse una brecha considerable entre los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad. La segunda cuestión es que el proceso que llevó a la institucionalización de la AUH partió del reclamo de movimientos sociales y de diversas organizaciones independientes, cuestión no común en las acciones políticas de la Argentina, configurándose una situación de bottom-up en la política pública, y que influyó en los proyectos de ley presentados.

Debe destacarse, igualmente, la importancia del path-dependence existente en el país en lo respectivo especialmente al régimen de asignaciones familiares anterior a la AUH.

Los dos grandes actores en el proceso de la AUH, los movimientos sociales y las organizaciones independientes, y el Estado Nacional, mostraron su centralidad en los distintos momentos del proceso. Los primeros estuvieron en el centro de la escena, tanto en la institucionalización del debate de la AUH como en la definición y redacción de los instrumentos para su

implementación, así como en la revisión de algunas reglas de juego a lo largo del transcurso de la vida de esta política pública. Esta cuestión se cristalizó, por ejemplo, en el impulso por la ley de movilidad del monto de las asignaciones familiares y en la inclusión de los hijos de contribuyentes del Régimen Simplificado de Tributación. El Estado Nacional, por su parte, fue protagonista preponderante en el momento de la implementación en sí, centralizando además la definición de las reglas de juego.

Otro actor destacado lo constituyen las mujeres, que intermedian entre los recursos del estado y los principales beneficiarios de éstos, los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a la problemática de pobreza e indigencia que llevó a la creación de la AUH, el monto de la asignación ha aumentado, entre puntas del análisis, prácticamente siete veces pero, no obstante, desde 2015 el monto de la asignación se actualizó dos veces por año. Los dos aumentos sumados no lograron superar los aumentos anuales de los períodos anteriores. Los resultados cuantitativos presentados reafirman los de diversas investigaciones previas en lo que refiere a pobreza, indigencia y desigualdad. Así, luego de la implementación de la AUH en el cuarto trimestre de 2009, se observa que los porcentajes de pobres y de indigentes, y el coeficiente de Gini, que se habían amesetado entre 2008 y 2009, retoman su tendencia a la baja. No obstante, vuelven a aumentar en los últimos periodos de la serie analizada.

Puede concluirse que, a pesar de que aún quedan avances por hacer en materia de inclusión social, a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo se han evidenciado disminuciones en los guarismos relacionados con pobreza, indigencia y desigualdad. Al mismo tiempo, se ha podido avanzar en una nueva conceptualización de política social y de protección social, así como en

la institucionalización real de la universalidad de los derechos sociales. En particular, del derecho a la seguridad social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Agis, E., Cañete, C., y Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, disponible en [www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf).
- ANSES (2009). Resolución N° 393. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Reglamentación, B.O.: 10/12/2009.
- ANSES (2010). Resolución N° 132. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y Plazo, B.O.: 04/03/2010.
- ANSES (2011). Resolución N° 113. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y Plazo. Modificación Res. 132/10, B.O.: 20/03/2011.
- ANSES (2012). La asignación universal por hijo para la protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos.
- ANSES (2015). Resolución N° 616, B.O.: 23/11/2015.
- Arias, A. (2011). Editorial. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 1, N° 1. P. 5-8.
- Ayala Espino, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, DF, UNAM/Miguel Ángel Porrúa editores.
- Bardach, E. (1977). *Implementation game: what happens after the bill become a law*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Basualdo, E., Arceo, N., González, M., y Mendizábal, N. (2010). La asignación universal por hijo a un año de su implementación, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CIFRA-, Documento de trabajo, (7).
- Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). *Transferencias Monetarias para Niños y Adolescentes en Argentina: Características y Cobertura de un Sistema con Tres Componentes (No. 30)*, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bustos, J.M.y Villafañe, S. (2011). *Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo, Trabajo, Ocupación y Empleo*, 10.
- Bustos, J. M., Villafañe, S., y Trujillo, L. (2011). *Asignación Universal por Hijo: impacto en ingresos y mercado de trabajo*, Buenos Aires, Ponencia presentada en el II Congreso Anual

de AEDA.

- Carballo González, C. (2010). Asignación universal por hijo. Reflexiones y pautas de acción para programas dirigidos a asalariados rurales y pequeños agricultores familiares. XV Jornadas Nacionales de extensión rural y VII del Mercosur. Disponible en [http://www.aader.org.ar/XV\\_Jornada/trabajos/espanol/Aportes\\_teoricos/Ensayos/Trabajo%2041%20Completo.pdf](http://www.aader.org.ar/XV_Jornada/trabajos/espanol/Aportes_teoricos/Ensayos/Trabajo%2041%20Completo.pdf)
- CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino) (2010). La anatomía del nuevo patrón del crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), Panorama Social de América Latina, Chile.
- Chahbenderian, F. (2014). Reflexiones en torno a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Créditos al Consumo. En De Sena, A. Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales. 1a ed.. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. P. 187-220.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2013). Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente (No. 142), Documento de Trabajo.
- Decreto N° 1602/09 P. E.N., B.O.: 29/10/2009.
- Decreto N° 593/16 P.E.N., B.O.: 15/04/2016.
- DeLeón, P. (1999). The stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?. En Paul Sabatier (Ed.), Theories of Policy Process, Boulder, Col., Westview Press, 1999.
- Díaz Langou, G. (2012). La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. Buenos Aires, Cippec.
- Etchichury, H. J. (2013). El Banco Mundial y las políticas sociales argentinas: la Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de derechos humanos. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", VII, 11, 57-74.
- Fernández Blanco, A. y Alegre, P. (2013). La Asignación Universal por Hijo y su impacto en el bienestar de los hogares del Partido de General Pueyrredón. Un aporte a la discusión del piso de protección social en Argentina. Ponencia presentada en el 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Fernández, A. L., Gallo, M. E., González, M. L., y Sacavini, M. (2010). La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo. Ponencia presentada en el 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012). El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el



- caso de la AUH en Argentina (No. 133). Documento de Trabajo.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas*. Documentos de Trabajo del CEDLAS. <https://www.cedlas.org/workingpapers/133>
- Goren, N. (2011). *La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?*. Presentado en el X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, agosto, Buenos Aires, disponible en [https://www.aset.org.ar/congresos/10/ponencias/p14\\_Goren.pdf](https://www.aset.org.ar/congresos/10/ponencias/p14_Goren.pdf)
- Gujarati, D. N. (2010). *Econometría*. McGraw-Hill, New York
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas Públicas*. Madrid, Tecnos
- Jordana, J. (1995). *El análisis de los policynetworks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 3, 77-89.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia: aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Kukurutz, A., & Ruiz, D. (2011). *Evolución de los ingresos femeninos: Impacto y consecuencias de la Asignación Universal por Hijo*. Presentado en el X Congreso Nacional de Estudios del trabajo, agosto, Buenos Aires, disponible en [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/5235280/14\\_Kukurutz\\_Ruiz.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1557752627&Signature=2V86zFA6pRUQbjjxkDOfOH9AJTM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEvolucion\\_de\\_Los\\_ingresos\\_femeninos\\_impa.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/5235280/14_Kukurutz_Ruiz.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1557752627&Signature=2V86zFA6pRUQbjjxkDOfOH9AJTM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEvolucion_de_Los_ingresos_femeninos_impa.pdf)
- Ley 24.714 Régimen de Asignaciones Familiares, B.O.: 18/10/1996.
- Ley 27.160 Asignaciones Familiares. Movilidad, B.O.: 16/07/2015.
- Lo Vuolo, R. (2010). *Ciclo de conferencias "La Asignación Universal por Hijo" organizadas por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA, Presentación*. Buenos Aires, Argentina.
- Lozano, C., Raffo, T. y Rameri, A. (2009). *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?*. Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Mario, A. (2015). *La Asignación Universal por Hijo en Argentina a un lustro de su implementación: ¿Cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares?*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 15 (24).
- Mario, A., Rosa, P. y García, A. (2013). *Políticas Sociales y Mercado de Trabajo en Argentina: el Efecto de la AUH en la Informalidad Laboral*. Documentos y Aportes en

Administración Pública y Gestión Estatal, 21.

Mutual Israelita Argentina AMIA. Buenos Aires, Argentina.

- Maurizio, R. y Vázquez, G. (2012). The impacts of a child allowance program on the behavior of adults in the labor market. The case of Argentina. Ponencia presentada en las 9nas Jornadas sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, Buenos Aires.
- Niremberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2005). Evaluar para la transformación. Innovación de evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Paidós.
- Parsons, W. (2013), Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO.
- Pautassi, L. C., Straschnoy, M. y Arcidiácono, P. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. Santiago de Chile, CEPAL
- Piqué, M. (2009). Un plan para que discuta el Congreso. Página 12, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-130075-2009-08-16.html>
- Roca, E. (2010). La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez. Ciclo de conferencias "La Asignación Universal por Hijo" organizadas por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación
- Roca, E. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 1, N° 1. P. 29-43.
- Rofman, R. y Oliveri, M. L. (2011). La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores. Buenos Aires, Banco Mundial.
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales N° 189. Santiago de Chile, CEPAL
- Straschnoy, M. (2016). Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo. Un análisis desde el enfoque de derecho y las capacidades estatales. Revista Administración Pública y Sociedad, 2, 60-78.
- Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Madrid, Ariel, Cap. 9.
- Suteba (2013). 29 DE OCTUBRE: ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Disponible en <https://www.suteba.org.ar/29-de-octubre-asignacion-universal-por-hijo-11297.html>
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. Revista internacional de derechos humanos: SUR, (8) 14, p. 35-65.