



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Posgrado



Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

**Trabajo Final de la Carrera de Posgrado de Especialización en
“Administración Financiera del Sector Público”**

***“Política Pública: el caso Asignación Universal por Hijo.
Una reforma estructural o solo un paliativo”***

Autor: Sarapura, Ana
e-mail: ana.sarapura@gmail.com

cel.: 15-3192-2725

Contador Público

Cohorte: 2010

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 1 |
| INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| CONCEPTOS A UTILIZAR | 5 |
| SURGIMIENTO DE POLITICA PÚBLICA | 6 |
| Contexto | 6 |
| Marco Legal..... | 9 |
| Actores Intervinientes | 10 |
| Asignación Universal por Hijo | 12 |
| Primeros datos estadísticos tras la implementación de la AUH..... | 14 |
| EVOLUCIÓN DEL GASTO | 17 |
| INDICADORES | 19 |
| Subsistencia..... | 20 |
| La Pobreza en la Infancia | 20 |
| La Indigencia en la Infancia | 23 |
| Alimentación | 24 |
| Inseguridad alimentaria severa en la infancia | 25 |
| CONCLUSIÓN..... | 27 |
| ANEXO I..... | 30 |
| ANEXO II | 31 |
| ANEXO III..... | 32 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 33 |
| OTRAS FUENTES CONSULTADAS..... | 34 |

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este trabajo es sugerir algunos ajustes que debería incorporar la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante AUH), para disminuir la brecha de desigualdad existente entre niños y adolescentes, además de mejorar su gestión y otorgamiento. En definitiva, para lograr un buen cumplimiento del objetivo que se propuso.

Desde el punto de vista del desarrollo humano y social, y de los derechos de la niñez, el abordaje del tema es relevante, porque afecta a los/las niños/as y adolescentes de la Argentina, es decir al futuro del país.

Es menester recordar que en 2010, el 34% de los 40.117.096 argentinos tenía menos de 19 años (INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010). Estos casi 14 millones de niños, niñas y adolescentes podían tener futuros muy diferentes en función de la región, la provincia, la familia en la que nacieron, sus niveles de ingresos, educación, ocupación, etc.

El problema que aquí se plantea es que, implementada la AUH, se sucedieron importantes incrementos presupuestarios, entre los periodos 2010-2013, pero no hay una correlación con la mejora de los sectores que sufren la pobreza, la indigencia y la inseguridad alimentaria.

Este documento utilizará el libro de "Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos" del Dr. Ángel Ginestar (2004), como base para analizar la política pública AUH.

Asimismo, para demostrar el problema planteado, se analizará el contexto en el cual la AUH se problematizó, la forma en que ingresó a la agenda pública, los actores que intervinieron, el marco legal, y los parámetros específicos de la AUH.

Por otro lado, se examinará la evolución del gasto presupuestario durante el periodo 2010-2013 y las metas logradas, desagregadas por provincias. A su vez, se estudiarán los resultados sobre subsistencia (pobreza e indigencia) y alimentación recogidos por la encuesta sobre Deuda Social Argentina, realizada por el Programa "Observatorio de la

deuda Social Argentina” (en adelante, ODSA), perteneciente al Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina.

Por último, se expondrán las conclusiones a las que se arribe luego de los análisis efectuados, exponiendo recomendaciones tales como: 1) establecer un monto adicional por condición residencial, clase trabajadora, o zona geográfica; 2) establecer la movilidad del monto de la AUH, de forma automática, dos veces al año; 3) eliminar la Libreta de Seguridad Social, para instalar un sistema de información único, a partir del cual los efectores de salud y los establecimientos educativos puedan compartir la información requerida; 4) eliminar el tope de 5 hijos por familia.

Es así como este documento revela que, si bien la situación en materia de pobreza y desigualdad mejoró sustancialmente en los últimos años, siguen persistiendo inequidades importantes según sea la ubicación geográfica y la composición de los hogares.

INTRODUCCIÓN

El Estado argentino adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), asumió compromisos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000) y sancionó numerosas leyes de protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes, que constituyen un conjunto amplio de parámetros a partir de los cuales se pueden definir dimensiones e indicadores de necesidades, capacidades y funcionamientos para el desarrollo humano de la infancia.

Ese conjunto de normas jurídicas se ha convertido en orientador de los parámetros de los derechos, que los estudios del ODSA de la Infancia han tomado como referencia para elaborar tablas estadísticas sobre el grado de cumplimiento de los derechos de la infancia, que en este trabajo se utilizará para demostrar la hipótesis planteada.

Es necesario recordar que, en el marco de la crisis mundial, la economía argentina retomó la senda del crecimiento durante 2013. La recuperación del ritmo de crecimiento se produjo a partir de la expansión del consumo privado, la inversión y el gasto público. En 2013, el Producto Bruto Interno (PBI) creció casi el 5% (CIFRA, 2014); y en términos de los indicadores de empleo, los estudios del ODSA de la UCA informan sobre la persistente precariedad del mercado de trabajo.

Por ello, se señala que la dinámica económica y las políticas públicas implementadas no fueron capaces de generar empleo de calidad suficiente y sustentable.

Adicionalmente, el balance 2010-2013 resulta positivo sólo en la disminución del desempleo abierto, que se estimó en 8,7% en el último trimestre de 2013 (Donza, 2014). En este período, también se registró un aumento ligero pero sostenido en la recepción total de transferencias de ingresos a los hogares. En líneas generales, si bien los ingresos familiares y per cápita a valores reales se incrementaron, es necesario aclarar que dicho incremento ocurrió en el período interanual 2010-2011, tras el cual se produjo un descenso y estancamiento (Vera, 2014).

En este marco, aun cuando se ha seguido una política expansiva de ingresos que incluyó el incremento progresivo de la Asignación Universal por Hijo (AUH), es necesario preguntarse en qué medida es suficiente para evitar el incremento de la incidencia de la

pobreza económica en los hogares con niños/as o reducir la brecha de desigualdad entre los niños y adolescentes, y si logra cubrir los efectos de la inflación en la capacidad de consumo de los hogares.

Es necesario recordar que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas con calidad, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Es por ello que en este trabajo se sugieren ajustes que podrían ayudar a mejorar la gestión y otorgamiento de la AUH y, consecuentemente, reducir la brecha de desigualdad. Dichos ajustes no pretenden ser la solución a la pobreza, pero sí un paliativo importante.

CONCEPTOS A UTILIZAR

Antes de comenzar este con el análisis de la política pública, es necesario definir algunos conceptos que serán utilizados en este trabajo.

Aquí entenderemos a las políticas públicas como el conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Estas cuestiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Los programas se ejecutan mediante un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos.

Proyecto es un emprendimiento productivo-financiero concebido como una unidad de administración, con orientación comercial o social, que puede ser privado o estatal, cuyo objetivo es proveer bienes para satisfacer necesidades de ciertas personas focalizadas en un contexto determinado, dado un espacio y un tiempo referencial, en condiciones de escasez².

En función de los conceptos citados, se entiende que las pautas metodológicas para identificar, formular y evaluar proyectos, propuestas por el Dr. Ginestar son aplicables al análisis del programa de AUH.

En este sentido, los programas deben ser objeto de la administración por objetivos y resultados (APOR). Este tipo de administración comprende:

- identificar el contexto y enunciar las políticas a las cuales responde cada emprendimiento.
- formular las estrategias, indicando la misión, determinando objetivos a lograr y cuantificándolos como metas.

¹ Oszlak, Oscar. (2009). Política Pública y Regímenes Políticos. Recuperado de: http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/OSZLAK_Oscar_Politicasyregimenespoliticos.pdf

² Ginestar, Ángel. (2004). Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos. Buenos Aires: Macchi.

- ejecutar lo planeado para alcanzar los objetivos
- controlar lo ejecutado, determinando el grado de cumplimiento, evaluando el desempeño y retroalimentando el proceso al incorporar el conocimiento originado en la experiencia. (Ginestar, Ángel, 2004)

SURGIMIENTO DE POLITICA PÚBLICA

Contexto

Tomando como marco lo enunciado precedentemente, comenzaremos a analizar el contexto en el cual la AUH se problematizó, la forma en que ingresó a la agenda pública, los actores que intervinieron y los recursos con lo que contaban los distintos actores.

De acuerdo a Oszlak y O' Donnell (1984), analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierta en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores, sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil. Para ello, nos remitiremos a los siguientes sucesos:

Luego del fracaso de diversos planes de estabilización que desembocó en los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, el gobierno de Carlos Menem (elegido en elecciones anticipadas en 1989) decide implementar el Plan de Convertibilidad (cuasi-caja de conversión, con desindexación de contratos y salarios) en conjunto con una serie de medidas de política económica destinadas a desregular los mercados, privatizar las empresas públicas, "flexibilizar" (precarizar) las condiciones laborales, abrir la economía al comercio exterior y permitir la libre movilidad de capitales³.

Podríamos agregar que en el año 1996, después de violentas protestas populares que estallaron en algunas ciudades del interior, reclamando por el nivel de desempleo, el gobierno de turno creó el Plan Trabajar.

³ Narodowski Patricio y Panigo Demian. 2010. El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la Provincia de Buenos Aires. Cuaderno de Economía, N°75. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Este plan de convertibilidad llegó a su fin luego de una corrida bancaria que desestabilizó al sistema financiero. En ese momento, Argentina entró nuevamente en una crisis social provocada por el agotamiento del modelo, generando una recesión económica que trajo como consecuencias una baja productividad, déficit fiscal, deuda externa, una balanza deficitaria, tasas de intereses "usureras", inflación y desempleo. Todos estos ingredientes contribuyeron a generar altos índices de delitos, desnutrición, deserción escolar y problemas de salud. De esta manera, se agrandó cada vez más la brecha de igualdad de oportunidades entre los distintos sectores de la sociedad.

Tras la salida de la convertibilidad llegó la crisis 2001-2002, que generó movilizaciones sociales por la desocupación y, a su vez, incrementó la pobreza y la indigencia. Esto hizo que el Estado tomara medidas excepcionales, que se expresaron, a mediados de enero de 2002, en la creación de dos planes: un Programa de Emergencia Alimentaria (destinado a familias en situación de pobreza), y el plan Jefes y Jefas de Hogar (para dar una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados).

Pero además, se crearon otros planes/programas de manera complementaria para atender a los trabajadores desocupados que no reunían los requisitos para acceder a los planes mencionados, y que surgieron tanto antes como después del 2001.

Cabe destacar que esta crisis no fue como las anteriores. Después de muchos años, la sociedad como principal actor, se organizaba en movimientos haciendo escuchar al Estado sus reclamos. Esta participación de la sociedad fue necesaria y fundamental en los procesos de elaboración de políticas públicas.

En el 2003, el nuevo gobierno nacional, implementa una serie de medidas de políticas económicas destinadas a controlar y sustituir el régimen de acumulación financiera preexistente y promover un régimen de acumulación productiva, orientado a la generación de empleos y a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso⁴.

⁴ Narodowski Patricio y Panigo Demian, 2010. El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la Provincia de Buenos Aires. Cuaderno de Economía, N°75. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Durante este nuevo gobierno, que tuvo como Presidente a Néstor Kirchner (2003-2007), el papel del Estado como actor en la economía se ha profundizado respecto al gobierno del Presidente Carlos Menen.

Es importante señalar que esta nueva forma de gobierno fue consecuencia, no sólo de los distintos sucesos que acontecieron, sino de un importante factor geopolítico: luego de las reformas neoliberales que ocurrieron entre comienzos de los setenta y fines de los noventa, la política social latinoamericana comenzó a jugar un papel más activo a través de un conjunto de programas destinados a revertir un escenario de "movimientos sociales endémica" que caracterizaba a la región a comienzos del siglo XXI (CEPAL, 2009).

En este contexto, la mayoría de los países latinoamericanos implementaron diversas políticas activas y pasivas, tanto asistenciales como de inclusión social que tuvieron en común una notable expansión de los recursos destinados a los programas de transferencias condicionadas de ingresos para los sectores más vulnerables. Es así como surgen algunos de los programas sociales más salientes:

- En Brasil el Programa Bolsa de Familia
- En México el Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades
- En Chile el Sistema de Chile Solidario y
- En Perú el Programa Juntos.

Sin embargo, a pesar de las distintas medidas adoptadas desde el año 2003, a fines del 2009 todavía existía una gran cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas y que aún hoy siguen existiendo, es decir que existía una brecha considerable entre los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad alcanzados por el nuevo modelo macroeconómico. Además, se debe recordar la heterogeneidad de la situación social que experimentaron y experimentan los hogares en la Argentina según su ubicación geográfica, su composición, u otra condición.

Esta brecha estableció la necesidad de impulsar medidas activas y pasivas, entre ellas la Asignación Universal por Hijo.

Marco Legal

Es menester citar las distintas normativas que obligaron y obligan al Estado a incorporar una "pata del sistema de protección social" a su agenda pública, porque con la Asignación Universal por Hijo no se solucionaron todos los problemas del sistema de protección social.

La Carta de las Naciones Unidas es el punto de partida del sistema normativo de los derechos humanos, aunque no precisa cuáles eran los derechos y garantías a los que se refería, lo que recién ocurre al aprobarse algunos Tratados Internacionales:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dice que los Estados- parte reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social (art 9) habiéndose obligado a reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación vestidos y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia, debiendo tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (art11),
- La Carta de la Organización de los Estados Americanos, que propone dedicar sus máximos esfuerzos al logro de las metas básicas, tales como la distribución equitativa del ingreso nacional (art 31, inc b).
- La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, apunta a que los derechos económicos, sociales y culturales debe realizarse progresivamente y que los Estados- parte deben ejecutarlos, ya sea individualmente o con la cooperación de los otros Estados,
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de José de Costa Rica), que, en lo que a los derechos económicos, sociales y culturales concierne, dispone que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado (art 17), enfatizando que todo niño tiene derechos a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado (art 19).

Pero, además de estas normativas generales, los Estados han suscripto otros que se refieren a derechos humanos más específicos, tales como la Convención Internacional de la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, etc; y más específicamente, los Convenios y las Recomendaciones emanados de la Organización Internacional del Trabajo.

Es de suma importancia tener presente que, en virtud de lo establecido en el artículo 27, Convención de Viena de 1969, sobre derechos de los Tratados, que la República Argentina ha ratificado, un Estado no puede hacer prevalecer una norma de sus derechos internos para justificar el incumplimiento de una obligación convencional.

Si bien es cierto que en año 1957 se incorpora a nuestra Constitución Nacional el art 14 bis, que da basamento constitucional a los derechos laborales individuales, colectivos y a la seguridad social, lo que autoriza a sostener que desde ese momento existe un compromiso del Estado Nacional con el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con la Reforma Constitucional del año 1994, se perfila un marco más amplio: la obligación de realización del Estado Social (art 75, inc. 19, CN).

Luego de la Reforma Constitucional de 1994, la República Argentina adhirió a la teoría "monista" por la cual los convenios una vez ratificados, son aplicables en el derecho interno, pero además, que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, (art 75, inc. 22, CN).

Entonces el nuevo bloque constitucional atribuye al Estado el deber de realizar gradualmente la igualdad material aplicando criterios de justicia social, equidad, solidaridad y no discriminación.

Actores Intervinientes

Recapitulando lo planteado en el contexto y en el marco normativo, se puede decir que la implementación de la AUH surge a raíz de diferentes variables, entre las cuales se encuentran:

- El modelo económico implementado durante la década del '90,

- Los movimientos sociales constantes, que reclamaban por sus necesidades básicas atento a que los niveles de pobreza crecían.
- El nuevo rol del Estado desde el año 2003 en adelante.
- Una batería de normativas.
- Una nueva manera de formular políticas, que primero se implementó en Venezuela, y luego se sumaron otros países como Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay entre otros, que dejaron de utilizar políticas focalizadas para pensar en políticas tendientes a ser neo-universales o universales.

Las políticas públicas son respuestas del Estado a la sociedad, pero esta forma de responder ha cambiado en Latinoamérica, donde el principal participante del proceso de gestación de una política es la sociedad civil. De esta manera, distintos actores pueden marcar la agenda política, pero las medidas que tome el actual gobierno apuntan a producir efectos positivos en toda una sociedad y no a responder a un actor en particular.

Entonces, se puede decir que los principales actores que intervinieron en la AUH fueron la sociedad civil (que hizo escuchar sus reclamos) y el Estado (en su nuevo papel, de carácter más interventor y ya no tanto un Estado ausente).

Pero a su vez, se debe mencionar que otros actores también definieron a la pobreza como una cuestión que debía ser incorporada a la agenda pública. La oposición fue un actor relevante; en 2009 existían seis proyectos presentados en el Congreso de la Nación por todas las fuerzas políticas relevantes en ese momento que fomentaban la creación de una política que asegurase un ingreso a la niñez. En el Anexo I se encuentra una breve descripción de esos seis proyectos.

Todos esos proyectos promovían la asignación de fondos dirigidos a generar transferencias para los hogares con niños/as y adolescentes. Las diferencias entre los proyectos se notaban especialmente en el criterio de focalización y en el financiamiento propuesto. Lo que tenían en común es que proponían condicionantes referidos esencialmente a la salud y la educación como condición para percibirlo.

Por otro lado, se debe señalar que tanto la Iglesia como diversos sectores de la oposición y el gremialismo venían reclamando la puesta en marcha de un subsidio

universal para todos aquellos menores pertenecientes a hogares pobres, pero no lograron materializar los distintos proyectos por no contar con los recursos humanos (por ej. alianzas políticas) y financieros necesarios para el sustento de dichos proyectos.

Todas estas variables hicieron que, de la lista de necesidades y demandas de la sociedad civil, una pata del sistema de protección social se convirtiera en una cuestión socialmente problematizada y que se incorporara en la agenda pública.

Asignación Universal por Hijo

En este contexto, el Poder Ejecutivo Nacional decidió instituir la AUH el 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/09. La Asignación se incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714, como su tercer pilar.

Por este Decreto se determina que su gestión la gestión de la AUH estará a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y que las erogaciones serán financiadas con los recursos establecidos en el artículo 18, Ley 24.241⁵ y con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto 897/07 y modificatorias

El mismo Decreto resalta que el Régimen de Asignaciones Familiares instituido con alcance nacional por la Ley 24.714 no incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal, lo que se traduce en una absoluta exclusión de toda protección por parte del Sistema de Seguridad Social. No obstante, en el marco de la Ley 26.061, referida a los derechos de las niñas, niños, y adolescentes, se establece que quienes se encuentren en el territorio Argentino son objeto

⁵ Las prestaciones del régimen previsional público serán financiadas exclusivamente con los siguientes recursos: a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público; b) Las contribuciones a cargo de los empleadores, establecidas en el artículo 11 de esta Ley; c) Dieciséis (16) puntos de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos; d) La recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto; f) Intereses, multas y recargos; g) Rentas provenientes de inversiones; h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público

de protección integral y obliga al Estado a establecer políticas y programas para su inclusión y la de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Ante el reconocimiento de la existencia de situaciones de exclusión de diversos sectores de la población, el Decreto incorpora a la Ley 24.714 y sus modificatorias un subsistema no contributivo de AUH para protección social destinados a aquellos niñas, niños, adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la mencionada Ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, así como también los monotributistas sociales. Se establece que quedan excluidos de este beneficio los trabajadores que se desempeñan en la economía informal y que perciban una remuneración superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Al mismo tiempo, se determina que esta asignación es incompatible con el cobro de cualquier suma originada en prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incluyendo las Leyes 24.013, 24.241, 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias. Hasta ese momento el Plan Familias y el Plan Jefas y Jefes de Hogar, que eran los dos planes de mayor cobertura social, pasaron a ser incompatibles con el cobro de la AUH.

La ANSES mediante la Resolución DEN 393/09, dictó normas complementarias y reglamentarias para el otorgamiento de esta prestación. En esta norma se incluye a los trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico previsto en el artículo 21, Ley 25.239, que perciban un ingreso menor al Salario Mínimo Vital y Móvil, en las previsiones del Decreto 1602/2009.

Esta Asignación consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abonará a uno solo de los padres (se da preferencia a la madre), tutor, curador, o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre a cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no se estuviere empleado, emancipado o percibiendo algunas de las prestaciones previstas en la Ley 24.714, modificatorias y complementarias.

Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 menores y la prestación ascenderá a la mayor suma fijada en los incisos a o b, según corresponda del art 18 de la ley 24.714. A marzo del 2015 la asignación ascendió a \$644 por hijo y \$2.100 por hijo discapacitado.

El artículo 6 del Decreto, además, contempla los condicionantes de la escolaridad y salud del niño o adolescente, para poder percibir la asignación. A fin de controlar su cumplimiento, el 80% del valor se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pago de la ANSES. El restante 20% será reservado en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina y percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el Banco, sin costo para los beneficiarios.

El 20% restante, podrá cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios, el plan de vacunación y la certificación que acredite el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente, mediante la “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”, que es entregada por ANSES al adulto responsable titular de la AUH, por cada menor de 18 años a su cargo.

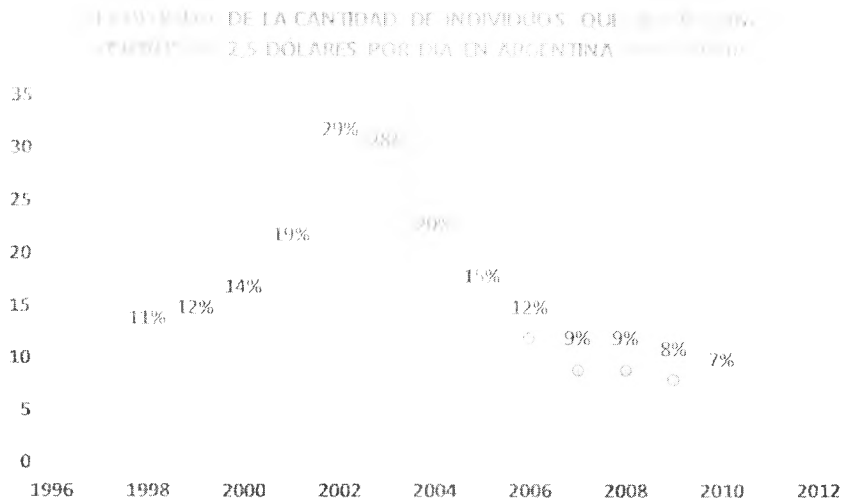
El mismo Decreto de creación de la AUH hizo que se articulen distintos actores intervinientes en la ejecución de la misma, como el sistema de salud, educativo, bancos, correos y principalmente las agencias de ANSES todos con responsabilidades que hacen a la ejecución de la AUH.

Por último se debe tener en cuenta que la AUH fue un disparador para la creación de otras políticas de salud y educación, como es caso del Programa SUMAR, que “se encuentra integrado por la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo constituyendo la cobertura explícita de salud para los titulares de la Asignación, dando protección integral a la población en las etapas cruciales de la vida: el embarazo, la niñez y la adolescencia.

Primeros datos estadísticos tras la implementación de la AUH

A partir de la implementación de la AUH en 2009, se observa en el siguiente gráfico que el nivel de pobreza monetaria urbana en la Argentina pasó de 9% en el 2008 a 8% en

2009 y 7% en 2010. Asimismo, se observa que en 1998 el 11% de los argentinos vivían con menos de 2.5 dólares al día; este porcentaje descendió hasta alcanzar al 7% de los argentinos/as en 2010. Se debe señalar que, en relación al año 2002, el nivel de pobreza ha disminuido notablemente.



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

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

A pesar de la mejoría evidenciada en este indicador de pobreza por ingresos, es fundamental recordar la heterogeneidad de la situación social que experimentan los hogares en la Argentina según su ubicación geográfica y su composición.

La tasa de pobreza varía notablemente en las distintas provincias, aun considerando en todas ellas exclusivamente la pobreza urbana. Si se toma la medición oficial de la pobreza (sólo con fines comparativos entre las jurisdicciones y sin contemplar sus valores absolutos), se observan importantes diferencias. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, esa situación de heterogeneidad no mejoró desde 2003 (a pesar de que en todas las jurisdicciones disminuyó marcadamente la pobreza), sino todo lo contrario.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de EPH INDEC Primer Semestre
Nota: Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Rio Negro (incorporado a partir de 2007)

De lo que surge del análisis del gráfico, resulta que en 2003 la provincia con índices más altos de pobreza, Corrientes, registraba una tasa de 74.9%, lo cual resultaba 3.4 veces mayor a la Ciudad de Buenos Aires, jurisdicción que alcanzó un 22.1% de sus habitantes viviendo bajo la línea de pobreza pero que era la que menos poseía. En 2010, las diferencias se acentuaron: la tasa de pobreza en la provincia en peor situación, nuevamente Corrientes, llegó al 23.5% de sus habitantes, 12.4 veces mayor a la provincia que menos poseía, Tierra del Fuego, que tenía una tasa de pobreza de 1.9%. Las tasas de pobreza son sustancialmente mayores en las provincias del norte argentino (tanto el NOA como el NEA).

Esa heterogeneidad de la situación social también se observa en el siguiente cuadro de Distribución etaria de la pobreza monetaria. Del mismo surge que la brecha de pobreza monetaria es mayor entre los pobres que entre los no pobres.

| Distribución etaria | Pobres | No pobres |
|---------------------|-------------|-------------|
| 0 - 15 años | 41% | 22% |
| 16 - 25 años | 20% | 17% |
| 26 - 40 años | 20% | 23% |
| 41 - 64 años | 17% | 26% |
| Mayores de 65 años | 2% | 12% |
| Total | 100% | 100% |

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

A pesar de estas dificultades que ilustran la heterogeneidad, la AUH sigue siendo necesaria para mitigar la pobreza e indigencia de los niños, niñas y adolescentes.

EVOLUCIÓN DEL GASTO

La Asignación Universal por Hijo es un subprograma incluido en el Programa de Asignaciones Familiares de la Administración Nacional de Seguridad Social. Su implementación comenzó en noviembre de 2009, razón por el cual el gasto pagado alcanzó solo \$322,55 millones.

A continuación se presenta la evolución del gasto pagado durante el periodo 2010-2013. En el mismo se observa que el gasto varió entre el ejercicio 2013-2010 un 149,29% y que salvo el ejercicio 2012, el incremento anual del gasto oscila alrededor de 42%.

| | En millones | | | | Variación | | | |
|---|-------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2013-2010 | 2013-2012 | 2012-2011 | 2011-2010 |
| Asignación Universal para Protección Social | 6.339,85 | 9.036,66 | 11.168,57 | 15.804,78 | 149,29% | 41,51% | 23,59% | 42,54% |

Fuente: Elaboración propia con datos expuestos en los informes de Auditoría General de la Nación de La Cuenta de Inversión correspondiente a cada año

En el siguiente cuadro se ilustra el gasto pagado por provincia, en el cual se observa que, en 2010 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representó un 52,02% del gasto total de la AUH; en contraposición, la jurisdicción con menos gasto pagado es Tierra de Fuego.

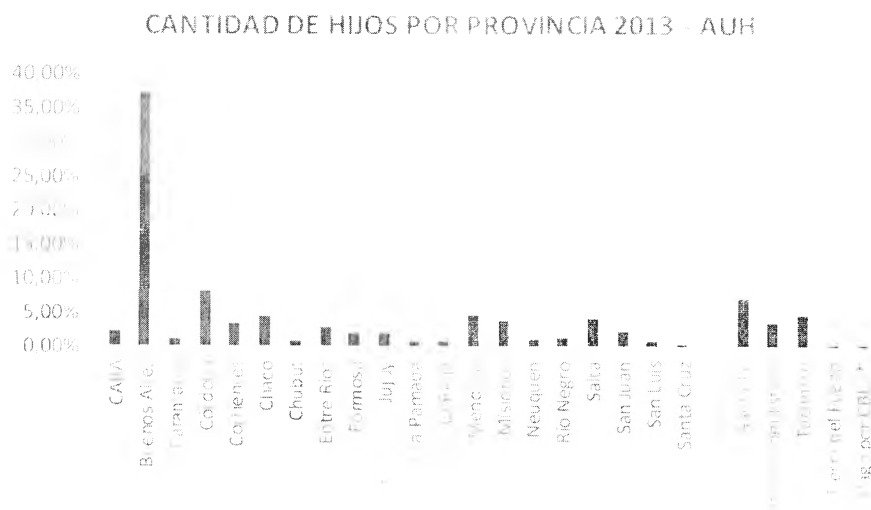
seguida por Santa Cruz, con un 0,03% y 0,06% respectivamente. En el ejercicio 2013, la provincia con más gasto es Buenos Aires con un 35,19%, siendo las provincias con menos gasto las mismas que en el 2010.

| En millones | | | | | | | | |
|---------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| Provincia | 2010 | % Provincia | 2011 | % Provincia | 2012 | % Provincia | 2013 | % Provincia |
| CABA | 3 297,95 | 52,02% | 828,16 | 9,16% | 1 170,25 | 10,48% | 532,59 | 3,37% |
| Buenos Aires | 2 287,91 | 36,09% | 2 815,46 | 31,16% | 3 371,73 | 30,19% | 5 561,70 | 35,19% |
| Catamarca | 10,00 | 0,16% | 98,87 | 1,09% | 114,75 | 1,03% | 170,25 | 1,08% |
| Córdoba | 51,45 | 0,81% | 698,61 | 7,73% | 865,67 | 7,75% | 1 257,57 | 7,96% |
| Corrientes | 46,84 | 0,74% | 320,67 | 3,55% | 388,63 | 3,48% | 559,18 | 3,54% |
| Chaco | 59,51 | 0,94% | 393,35 | 4,35% | 486,50 | 4,36% | 694,00 | 4,39% |
| Chubut | 11,35 | 0,18% | 71,22 | 0,79% | 86,27 | 0,77% | 121,82 | 0,77% |
| Entre Ríos | 39,07 | 0,62% | 257,89 | 2,85% | 314,20 | 2,81% | 457,12 | 2,89% |
| Formosa | 30,40 | 0,48% | 196,54 | 2,17% | 229,68 | 2,06% | 315,46 | 2,00% |
| Jujuy | 31,51 | 0,50% | 192,62 | 2,13% | 231,36 | 2,07% | 321,53 | 2,03% |
| La Pampa | 9,48 | 0,15% | 63,18 | 0,70% | 75,49 | 0,68% | 114,90 | 0,73% |
| La Rioja | 11,53 | 0,18% | 75,63 | 0,84% | 88,90 | 0,80% | 135,67 | 0,86% |
| Mendoza | 58,82 | 0,93% | 396,76 | 4,39% | 502,45 | 4,50% | 759,27 | 4,80% |
| Misiones | 51,11 | 0,81% | 341,35 | 3,78% | 417,88 | 3,74% | 638,50 | 4,04% |
| Neuquén | 15,54 | 0,25% | 108,10 | 1,20% | 138,57 | 1,24% | 190,88 | 1,21% |
| Río Negro | 19,16 | 0,30% | 131,80 | 1,46% | 172,44 | 1,54% | 232,19 | 1,47% |
| Salta | 56,98 | 0,90% | 371,11 | 4,11% | 452,57 | 4,05% | 672,25 | 4,25% |
| San Juan | 27,59 | 0,44% | 181,60 | 2,01% | 222,33 | 1,99% | 329,70 | 2,09% |
| San Luis | 10,63 | 0,17% | 71,03 | 0,79% | 89,69 | 0,80% | 148,48 | 0,94% |
| Santa Cruz | 4,06 | 0,06% | 28,21 | 0,31% | 34,56 | 0,31% | 52,52 | 0,33% |
| Santa Fe | 97,04 | 1,53% | 645,55 | 7,14% | 794,16 | 7,11% | 1 179,66 | 7,46% |
| Santiago del Estero | 52,58 | 0,83% | 333,96 | 3,70% | 415,49 | 3,72% | 605,99 | 3,83% |
| Tucumán | 57,25 | 0,90% | 401,35 | 4,44% | 490,60 | 4,39% | 735,01 | 4,65% |
| Tierra del Fuego | 2,10 | 0,03% | 13,64 | 0,15% | 14,39 | 0,13% | 18,55 | 0,12% |
| Total | 6.339,85 | 100,00% | 9.036,66 | 100,00% | 11.168,57 | 100,00% | 15.804,78 | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los informes de la Auditoría General de la Nación correspondiente a cada ejercicio

Como se evidencia, existe una heterogeneidad en el gasto entre las provincias. Ello puede obedecer a que en la provincia de Buenos Aires se concentra la mayor cantidad de niños, y / o que en algunas provincias existan algunas dificultades en la incorporación de familias al beneficio, debido a problemas de documentación, y / o a los escasos recursos monetarios de las familias que se encuentran lejos de los centros de atención de ANSES, con lo cual no han podido gestionarlo, y / o habiendo gestionado la AUH, su valor les resulta insuficiente por su condición de indigencia, y consecuentemente no pueden cumplir el requisito de presentación de la libreta de “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”, siendo este motivo de baja del beneficio.

En cuanto a la unidad de medida del gasto del subprograma AUH y las metas físicas ejecutadas se informa que el total de beneficiarios por año fue: 2010; 3.513.064 hijos. 2011; 3.507.223, 2012; 18.774.528, 2013; 3.478.267. A continuación se expone un gráfico con la cantidad de hijos que percibieron el beneficio distribuido por provincia en 2013.



Fuente: Elaboración propia, con datos extraídos de los informes de la Auditoría General de la Nación.

INDICADORES

En la administración por objetivos y resultados (APOR), se agrega la necesidad de identificar los productos y el impacto, además de seguir con la concepción de responsables por instituciones, actividades e insumos. Ya no basta con contar con políticas públicas enunciadas sin llegar a utilizar indicadores (Ginestar, Ángel; 2000).

Entiéndase que impacto hace referencia a los efectos del proyecto en el contexto (Ginestar, Ángel; 2004). Es por ello que se analizarán los resultados de los indicadores de subsistencia (pobreza e indigencia) y alimentación, desarrollados en el informe del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia (en adelante, ODSI), confeccionado por el ODSA

Recordando que el proceso de crecimiento de la economía argentina, luego de la crisis 2001-2002, fue acompañado por una importante transferencia de ingresos a los sectores sociales más vulnerables (como la AUH, que ya tiene cuatro años de

implementación), cabe preguntarse por el impacto combinado de estos factores sobre la pobreza económica de los hogares con niños/as.

El primer interrogante que surge es: ¿la incidencia de pobreza por ingresos ha logrado una merma en la población infanto-adolescente urbana de la Argentina o, por el contrario, estos factores no han sido suficientes y los niveles de pobreza se han sostenido e incluso han sido regresivos? Por otro lado, ¿cuál ha sido la evolución proporcional de niños/as y adolescentes en cuanto a la seguridad alimentaria? Este indicador, sin duda, da cuenta de una pobreza menos sensible a las transferencias monetarias y a las mejoras del ingreso, en tanto refiere a aspectos más estructurales de la vida de las familias.

Subsistencia

Se debe recordar que una de las metas del milenio es reducir la pobreza extrema (ONU, 2000). Metas como ésta no sólo permiten reconocer la vigencia que tienen las medidas monetarias en relación a la pobreza en el mundo, sino además la importancia de continuar dando cuenta de ella y su incidencia. Sin embargo, esta realidad no ha dejado de propiciar debates y controversias en torno a la definición de la pobreza y las formas de medirla.

Estas críticas a los enfoques monetaristas de medición de la pobreza basada en el ingreso de los hogares como aproximación al bienestar cobran relevancia en el caso de la infancia, porque hay niños/as y adolescentes que experimentan privaciones invisibles a la estructura de ingresos de los hogares e incluso a la de gasto de los mismos.

Es por esto que el ODSA desarrolló indicadores de mediciones de la pobreza e indigencia basadas en ingresos y un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este último podrá ser estudiado en una próxima investigación, este documento solo analizara los dos primeros.

La Pobreza en la Infancia

Cuando hablamos de pobreza por ingresos, nos referimos a la población por debajo de la línea de pobreza e indigencia. Estos últimos indicadores son sensibles a los ciclos

económicos y a medidas tales como la transferencia de ingresos, o bien a fenómenos como la inflación, que se encuentra presente en la sociedad argentina en el periodo estudiado.

A continuación se presenta el análisis de la incidencia y evolución de las mediciones de pobreza mencionadas, así como las desigualdades sociales, socios residenciales y regionales observada en el cuatrienio 2010-2011-2012-2013, en función de los datos relevados por el ODSA.

Evolucion en porcentaje de niños/as de 0 a 17 años 2010:2013

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Var 13-10 | Var 13-12 | Var 12-11 | Var 11-10 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| TOTAL | 41,90 | 34,70 | 37,20 | 38,80 | -3,10 | 1,60 | 2,50 | -7,20 |
| GRUPO DE EDAD | | | | | | | | |
| 0 A 4 años | 37,90 | 31,10 | 32,70 | 36,30 | -1,60 | 3,60 | 1,60 | -6,80 |
| 5 A 12 años | 43,20 | 34,30 | 38,30 | 38,40 | -4,80 | 0,10 | 4,00 | -8,90 |
| 13 A 17 años | 43,70 | 38,50 | 39,90 | 41,60 | -2,10 | 1,70 | 1,40 | -5,20 |
| SEXO | | | | | | | | |
| Varón | 41,20 | 33,80 | 36,00 | 38,10 | -3,10 | 2,10 | 2,20 | -7,40 |
| Mujer | 42,70 | 35,60 | 38,50 | 39,50 | -3,20 | 1,00 | 2,90 | -7,10 |
| ESTRATO ECONÓMICO - OCUPACIONAL | | | | | | | | |
| Clase trabajadora marginal | 68,70 | 58,20 | 64,30 | 66,30 | -2,40 | 2,00 | 6,10 | -10,50 |
| Clase obrera integrada | 46,00 | 35,40 | 34,10 | 37,40 | -8,60 | 3,30 | -1,30 | -10,60 |
| Clase media no profesional | 9,70 | 10,90 | 10,30 | 8,40 | -1,30 | -1,90 | -0,60 | 1,20 |
| Clase media profesional | 2,10 | 3,30 | 0,20 | 0,00 | -2,10 | -0,20 | -3,10 | 1,20 |
| NIVEL SOCIOECONÓMICO | | | | | | | | |
| Muy bajo | 75,30 | 60,50 | 70,40 | 73,90 | -1,40 | 3,50 | 9,90 | -14,80 |
| Bajo | 54,70 | 46,10 | 50,30 | 51,50 | -3,20 | 1,20 | 4,20 | -8,60 |
| Medio | 34,40 | 23,80 | 24,20 | 25,00 | -9,40 | 0,80 | 0,40 | -10,60 |
| Medio Alto | 5,10 | 8,70 | 4,00 | 4,40 | -0,70 | 0,40 | -4,70 | 3,60 |
| CONDICIÓN RESIDENCIAL | | | | | | | | |
| Urbanización informal | 66,60 | 60,40 | 68,70 | 68,20 | 1,60 | -0,50 | 8,30 | -6,20 |
| Urbanización formal de nivel bajo | 52,80 | 42,20 | 45,20 | 46,90 | -5,90 | 1,70 | 3,00 | -10,60 |
| Urbanización formal de nivel medio | 12,80 | 13,70 | 11,80 | 15,90 | 3,10 | 4,10 | -1,90 | 0,90 |
| REGIONES URBANAS | | | | | | | | |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 24,30 | 19,70 | 18,20 | 18,90 | -5,40 | 0,70 | -1,50 | -4,60 |
| Conurbano Bonaerense | 47,30 | 38,50 | 42,00 | 42,60 | -4,70 | 0,60 | 3,50 | -8,80 |
| Otras Áreas Metropolitanas | 40,10 | 35,70 | 37,80 | 41,20 | 1,10 | 3,40 | 2,10 | -4,40 |
| Resto Urbano Interior | 39,80 | 31,80 | 34,90 | 37,60 | -2,20 | 2,70 | 3,10 | -8,00 |

Fuente: EDSA - BICENTENARIO (2010 - 2016). OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, UCA.

La pobreza por ingresos en la población de niños/as y adolescentes urbanos pasó de 41,9% en 2010 a 38,8% en 2011. Es decir que la pobreza descendió 3,1 pp entre los años de referencia. Si bien entre 2013-2010 se registra un descenso de la pobreza por ingresos, el mismo fue más significativo entre 2010 y 2011, pero tras esa caída, la incidencia no ha dejado de subir, alcanzando casi el 39% en 2013.

La pobreza por ingresos es un fenómeno que afecta fundamentalmente a la infancia y que suele concentrarse acentuadamente en estos hogares. Es así que se observa que el grupo de edad entre 0 a 4 años registra, luego del descenso entre 2011-2010, un incremento en la incidencia de la pobreza de 1,6 pp para el 2012 y de 3,6 pp para el 2013. Es decir, un incremento de 5,2 puntos luego de la baja en 2011.

Si se observa la tasa de pobreza por estratos económico - ocupacionales, la clase trabajadora marginal y clase obrera integrada son quienes poseen las mayores tasas. Es la clase trabajadora marginal la que ha experimentado un aumento en la incidencia de 6,1 pp en el año 2012 y de 2 pp en 2013: es decir, que luego de la baja lograda en el 2011 sufrió un incremento de 8,1 pp entre 2013-2011.

Del mismo modo, se verifica la brecha de desigualdad social entre los estratos, ya que la primera categoría en el año 2013, casi duplica a la registrada en la segunda categoría. (66,3% y 37,4%, respectivamente), mientras que las 2 últimas categorías registran 8,4 % y 0,0 %.

La situación es similar entre estratos sociales, en los que la pobreza por ingresos afectó casi un 74% de los chicos/as del estrato muy bajo y 51,5% en el estrato bajo. Por su parte, el estrato medio y medio alto alcanzan un valor de 25% y 4,4% respectivamente. Es decir, que la brecha de desigualdad social es claramente regresiva para los niños/as del estrato social muy bajo.

Por otro lado, se observa que el estrato social muy bajo, luego del descenso en 2011, experimentó un alza en sus tasas en 2012 (9,9 pp) y 2013 (3,5 pp), lo que hace un aumento total de 13,4 pp entre 2013-2011.

Esta brecha también se verifica cuando observamos los datos referidos al espacio residencial: se halla concentrada en villas o asentamientos, es decir, en el espacio de urbanización informal. La pobreza por ingresos, en este espacio informal, registra en el período 2013-2010, un aumento en la tasa de 1,6 pp, es decir que se encuentra en una situación desfavorable con respecto a 2010, comienzo del período bajo análisis.

Los datos examinados nos permiten verificar que luego de una baja de 6,2 pp en 2011, la incidencia subió en 8,3 pp en 2012, experimentando una leve e insignificante baja

de 0,5 pp para el 2013. Mientras tanto, en las otras categorías de espacio residencial, se mantuvieron casi estables en el cuatrienio y descendieron en el espacio formal de nivel bajo.

Las tasas de pobreza según las regiones urbanas, revelan que la disminución de la pobreza por ingresos en la infancia se registró especialmente en el Conurbano Bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (4,8 p.p. y 5,4 p.p., respectivamente).

Sin embargo, a pesar de los avances, el 42,6% de la infancia del Conurbano y el 41.2 % de otras áreas metropolitanas, en 2013 eran las más pobres por ingresos.

La situación de las áreas metropolitanas del interior y el resto urbano interior, sufren el efecto de un incremento de la pobreza por ingresos que se viene registrando desde 2011 de modo sistemático. Sólo la infancia que reside en la Ciudad de Buenos Aires muestra estabilidad en la incidencia de la pobreza desde la caída registrada en 2011.

Se concluye, que la pobreza descendió en el periodo bajo análisis, pero representa un proceso de retroceso, luego de la recuperación acontecida entre 2010 y 2011, cuando la pobreza se redujo por debajo del 35%. Es decir, que la tendencia es negativa si se observa que la pobreza por ingresos sigue una evolución a la alza, desde el 2011 en adelante.

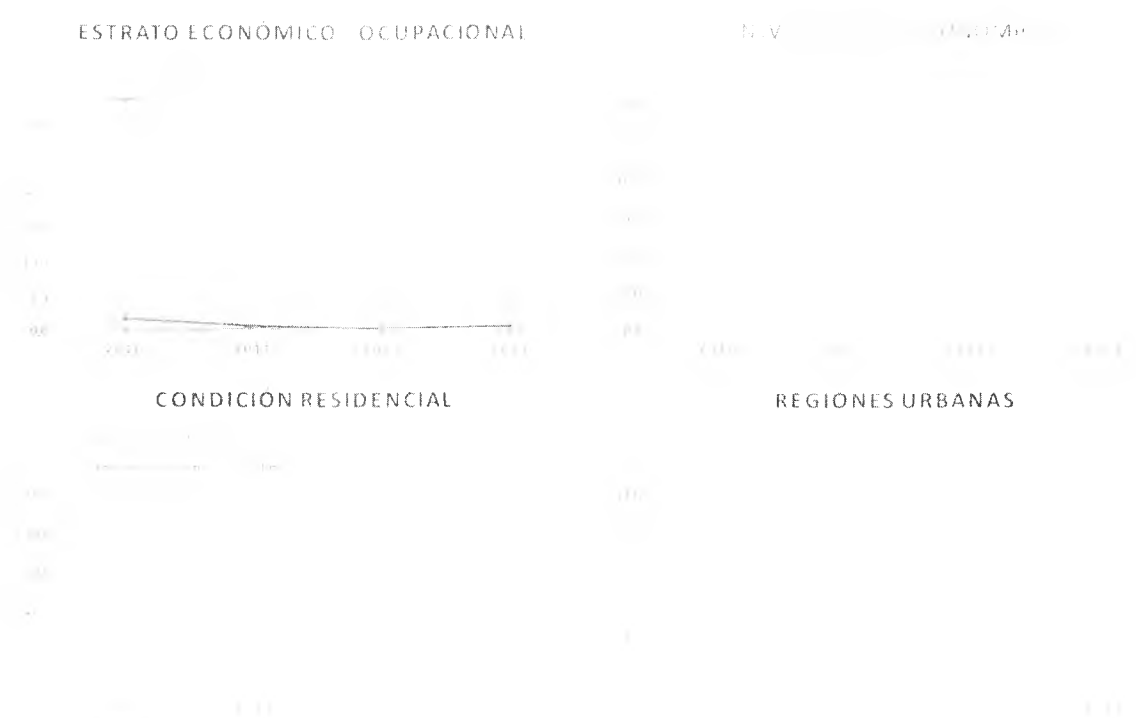
La Indigencia en la Infancia

Se considera indigente a aquel niño/a en hogares cuyos ingresos no les permiten adquirir el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). La misma se define como el conjunto de alimentos requeridos para la cobertura de un umbral mínimo de necesidades alimenticias. No obstante, debe resaltarse que representa un mínimo alimentario pero no es una dieta suficiente en todos sus nutrientes.

El cuadro que se presenta a continuación refleja los datos revelados por el ODSA y expuestos en el Anexo II. Del mismo surge que la indigencia por ingresos entre 2010-2013 descendió en 2,7 pp en la población de niños/as y adolescentes urbanos, pasando de 11.7 pp a 9 pp en los años de referencia. Si bien entre puntas del periodo se registra un descenso de la indigencia, el mismo fue más significativo en 2011 y luego sufre un leve ascenso de 0,6 pp en 2013 respecto al año 2012.

Años 2010-2013. Evolución en porcentaje de población de 0 a 17 años

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES



Fuente: ODSA - BICENTENARIO (2010 - 2016), OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, UCA.

La tasa de indigencia afecta esencialmente a la clase trabajadora marginal, que alcanzó en 2013 los 18,4 pp, mientras que la clase media profesional no registra tasa: se evidencia con claridad la brecha de desigualdad entre las categorías del estrato económico-ocupacional. Esta situación se repite en los demás niveles.

Si bien el balance general de la tasa de indigencia es positiva, casi 1 de cada 10 niños/as en la Argentina urbana pertenece a hogares que reúnen los ingresos mínimos para la subsistencia (ODSA, 2014, p.55), manteniéndose la brecha de desigualdad entre los niños/as y adolescentes especialmente según sus condiciones económico-ocupacional, socio-económico y hábitat urbano.

Alimentación

Una nutrición inadecuada en los primeros años de vida tiene secuelas muchas veces irreversibles en el desarrollo cognitivo del sujeto y en su capacidad de aprendizaje. Existe

consenso en torno a que las privaciones alimentarias y nutricionales (carencia de micronutrientes) limitan el normal desarrollo del cerebro, comprometen el desarrollo madurativo y aumentan el riesgo de contraer enfermedades crónicas e infecciones (ODSA, 2014).

Inseguridad alimentaria severa en la infancia

De acuerdo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el concepto de seguridad alimentaria se refiere a la "capacidad en todo momento de aprovisionar a todo el mundo con productos básicos, de modo que se puede sostener un crecimiento del consumo alimentario, soportando las fluctuaciones y los precios"

Este indicador revela el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares en los que expresan haber sufrido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses, por problemas económicos. A continuación se analiza la incidencia de inseguridad alimentaria en la niñez y adolescencia de la Argentina urbana, que surgen de la tabla de la inseguridad alimentaria expuesta en Anexo III.

Años 2010-2013. Evolución en porcentaje de población de 0 a 17 años.

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

ESTRATO ECONÓMICO - OCUPACIONAL



NIVEL SOCIO-ECONÓMICO



CONDICIÓN RESIDENCIAL



REGIONES URBANAS



Fuente: EDSA - BICENTENARIO (2010 - 2016). OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, UCA.

En 2013, se observa que la inseguridad alimentaria afectó al 10,3% de la población bajo estudio.

De acuerdo al estrato económico-ocupacional, la clase trabajadora marginal fue la más vulnerable a esta situación: registró un incremento significativo de 6 pp entre las puntas del periodo 2010-2013. Es decir, que luego del descenso que experimentó en 2011 de solo 2,7 pp respecto al 2010, sufrió un alza de 6,5 pp (2012) y 2,3 pp (2013), lo que hace un total de 8,8 pp en los dos últimos años.

Por otro lado, según el nivel socioeconómico, la categoría muy bajo sigue siendo la más sensible a este indicador: varió 6.7 pp en el cuatrienio 2010-2013. Luego de una disminución de la tasa de sólo 1.2 pp en 2011, se sucedieron incrementos de 4.9 pp y 2.9 pp en 2012 y 2013, respectivamente.

Los datos de la condición residencial muestran que la tasa se mantuvo estable o con pocas variaciones en alza en el cuatrienio; en los datos de las regiones urbanas se evidencia

que el riesgo alimenticio severo durante todo el periodo 2010-2013 se incrementó en la categoría resto urbano interior.

Es necesario destacar que existen programas de asistencia alimentaria, pero evidentemente dichas ayudas no estuvieron focalizadas en las ciudades del interior urbano de menor tamaño, sino en las regiones metropolitanas más densamente pobladas, sin tener en cuenta que la inseguridad alimentaria no se concentra solamente en los lugares más poblados.

En suma, del análisis de este indicador surge que las categorías más bajas de los distintos estratos son las más vulnerables a la inseguridad alimentaria profundizándose de acuerdo a su localización urbana.

CONCLUSIÓN

Como se mencionó en el texto, en el marco de la crisis internacional (2009) y de un progresivo estancamiento de la creación de pleno empleo, se amplió el régimen de protección social, mediante la creación de la AUH, dirigido a la población más vulnerable. Esta situación de vulnerabilidad fue incrementándose como consecuencia de una mayor exposición de los menores a carencias en los primeros años de vida, por pertenecer a hogares con progenitores jóvenes en situación de indigencia o de pobreza.

Dicho esto, la AUH fue una de las políticas más trascendentales del cuatrienio 2010-2013, en materia de protección social a la infancia. No obstante, no se puede dejar de advertir que ello implica un sinceramiento acerca de la condición de informalidad laboral de una parte de la sociedad.

El análisis efectuado de esta política, a lo largo de este documento pone de manifiesto que los niveles de pobreza, indigencia e inseguridad alimentaria, permiten reconocer diferentes infancias y adolescencias que suponen retos distintos en términos de las políticas públicas y desafíos pendientes. Asimismo, permite no sólo reconocer que la indigencia ha tendido a la baja en términos generales, que la pobreza y la inseguridad alimentaria severa se han incrementado en el cuatrienio 2010-2013, sino también tomar conocimiento de la dimensión y sentido de las brechas de desigualdad social según la

condición económico-ocupacional, nivel socioeconómico, residencial o localización urbana. Todo ello nos permite identificar a las infancias más vulnerables.

Por otro lado, tal como lo demuestra la evolución del gasto, los valores de la transferencia monetaria de la asignación fueron actualizados y resultaron eficaces para sostener los niveles de indigencia algo por debajo de los dos dígitos. Sin embargo, han sido sin duda insuficientes para reducir la pobreza por ingresos o para evitar el aumento en la tasa de inseguridad alimentaria.

Dicho esto, se puede sugerir ajustes que podrían ser considerados por el Estado para lograr disminuir la brecha de desigualdad y mitigar la pobreza e indigencia.

- En primer lugar, fijar un monto adicional por condición residencial, clase trabajadora, o zona geográfica, para disminuir o extinguir la brecha de desigualdad entre la infancia de los distintos sectores del país.
- En segundo lugar, establecer la movilidad del valor de la AUH de forma automática, dos veces al año, para evitar el clientelismo y garantizar la actualización de la transferencia. Dicho ajuste debería hacerse de acuerdo a algún parámetro como el valor de la canasta básica de alimentos u otro que compense el efecto de la inflación.
- En tercer lugar, eliminar la Libreta de Seguridad Social, sustituyéndola por un sistema de información único, mediante el cual los efectores de salud, los establecimientos educativos y la ANSES puedan acceder a la información y compartirla. Esto se fundamenta en los condicionantes que posee la asignación y que fueron mencionados precedentemente.
- Por último, eliminar el tope a la cantidad de hijos, actualmente fijado en un máximo de 5 hijos por familia. Se debe garantizar los derechos de todos los niños de todos los hogares, ya que ellos también padecen de hambre.

Si bien estas sugerencias obedecen al resultado brindado por los indicadores de pobreza, indigencia e inseguridad alimentaria severa y de lo analizado a lo largo del texto, para tener una visión más abarcativa del fenómeno habría que analizar otros indicadores

como salud, educación, necesidades insatisfechas, espacio de la vivienda, trabajo infantil, etc, lo cual deja abierta la temática para una próxima investigación.

Entonces, el Estado debe reconocer las deudas pendientes con la infancia para diseñar políticas públicas orientadas a diferentes poblaciones y condiciones, pero a su vez las familias y la sociedad en su conjunto deben reconocer sus responsabilidades morales en relación a estas cuestiones. La negación de este deber no sólo tiene un fuerte impacto sobre el desarrollo humano y social presente de los más desprotegidos, sino también sobre su curso de vida futuro y sobre el futuro del país.

Finalmente, se debe tener presente que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado otras políticas públicas de educación y salud de calidad, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas dignas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente

ANEXO I

En 1997 las Diputadas Elisa Carrió y Elisa Carca, en ese momento pertenecientes a la UCR, presentaron el proyecto titulado "Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez" (FINCINI), que no fue aprobado. En 1999, con el triunfo de la Alianza, tampoco se logró estructurar el proyecto con el consenso y el apoyo político como para que fuera aprobado. A pesar de ser una excelente medida ningún partido, gobierno ni bancada pudo estructurar una estrategia política para concretar una medida positiva, esto obedece claramente a que no encontraron las alianzas necesarias.

Mientras que en 2008, los Diputados Agustín Rossi (Santa Fe) y Héctor Recalde (Buenos Aires) presentaron el proyecto "Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por Hijo y por Ayuda Escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados"

Por su parte, el proyecto del Partido Socialista se titulaba "Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia", fue presentado el 24 de abril de 2009.

A su vez, el proyecto de la Unión Cívica Radical, firmado por los senadores Ernesto Sanz (Mendoza) y Gerardo Morales (Jujuy), fue presentado el 7 de mayo de 2009 y se titulaba "Creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia".

En quinto lugar, el Proyecto, "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)", había iniciado trámite legislativo el 4 de agosto de 2009. Proyecto de Ley presentado por el Diputado Claudio Lozano (Proyecto Sur -CABA), acompañado por Diputados de Solidaridad e Igualdad - Proyecto Progresista (SI) y del Encuentro Popular y Social.

El último proyecto presentado fue el 14 de agosto de 2009, impulsado por el Diputado por la Provincia de Buenos Aires, Francisco De Narváez (Unión Celeste y Blanco) que había denominado al Proyecto como "Ingreso Básico Familiar" (IBF).

ANEXO II

Evolución en porcentaje de niños/as de 0 a 17 años 2010-2013

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Var 13-10 | Var 13-12 | Var 12-11 | Var 11-10 |
|--|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| TOTAL | 11,70 | 8,70 | 8,40 | 9,00 | -2,70 | 0,60 | -0,30 | -3,00 |
| GRUPO DE EDAD | | | | | | | | |
| 0 A 4 años | 8.90 | 7.40 | 6.80 | 8.20 | -0.70 | 1.40 | -0.60 | -1.50 |
| 5 A 12 años | 11.80 | 8.70 | 8.10 | 9.00 | -2.80 | 0.90 | -0.60 | -3.10 |
| 13 A 17 años | 14.20 | 9.90 | 10.40 | 9.80 | -4.40 | -0.60 | 0.50 | -4.30 |
| SEXO | | | | | | | | |
| Varón | 11.40 | 8.60 | 8.20 | 9.50 | -1.90 | 1.30 | -0.40 | -2.80 |
| Mujer | 12.00 | 8.70 | 8.70 | 8.50 | -3.50 | -0.20 | 0.00 | -3.30 |
| ESTRATO ECONÓMICO - OCUPACIONAL | | | | | | | | |
| Clase trabajadora marginal | 24.70 | 21.00 | 21.20 | 18.40 | -6.30 | -2.80 | 0.20 | -3.70 |
| Clase obrera integrada | 10.50 | 6.50 | 4.50 | 7.30 | -3.20 | 2.80 | -2.00 | -4.00 |
| Clase media no profesional | 2.00 | 1.00 | 0.60 | 1.00 | -1.00 | 0.40 | -0.40 | -1.00 |
| Clase media profesional | 0.30 | 0.60 | 0.00 | 0.00 | -0.30 | 0.00 | -0.60 | 0.30 |
| NIVEL SOCIOECONÓMICO | | | | | | | | |
| Muy bajo | 28.10 | 18.90 | 22.20 | 22.80 | -5.30 | 0.60 | 3.30 | -9.20 |
| Bajo | 14.00 | 13.70 | 7.80 | 9.50 | -4.50 | 1.70 | -5.90 | -0.30 |
| Medio | 5.90 | 1.90 | 2.40 | 3.70 | -2.20 | 1.30 | 0.50 | -4.00 |
| Medio Alto | 0.10 | 0.20 | 0.90 | 0.10 | 0.00 | -0.80 | 0.70 | 0.10 |
| CONDICIÓN RESIDENCIAL | | | | | | | | |
| Urbanización informal | 25.80 | 23.80 | 24.10 | 22.40 | -3.40 | -1.70 | 0.30 | -2.00 |
| Urbanización formal de nivel bajo | 14.10 | 9.50 | 9.50 | 10.30 | -3.80 | 0.80 | 0.00 | -4.60 |
| Urbanización formal de nivel medio | 3.20 | 2.70 | 1.70 | 2.70 | -0.50 | 1.00 | -1.00 | -0.50 |
| REGIONES URBANAS | | | | | | | | |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 6.10 | 6.60 | 3.30 | 3.40 | -2.70 | 0.10 | -3.30 | 0.50 |
| Conurbano Bonaerense | 12.90 | 9.00 | 9.00 | 9.40 | -3.50 | 0.40 | 0.00 | -3.90 |
| Otras Áreas Metropolitanas | 11.90 | 8.90 | 11.20 | 10.90 | -1.00 | -0.30 | 2.30 | -3.00 |
| Resto Urbano Interior | 11.70 | 8.80 | 6.80 | 9.10 | -2.60 | 2.30 | -2.00 | -2.90 |

Fuente: EDSA - BICENTENARIO (2010 - 2016). OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, UCA.

ANEXO III

Evolución en porcentaje de niños/as de 0 a 17 años 2010-2013

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Var 13-10 | Var 13-12 | Var 12-11 | Var 11-10 |
|--|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| TOTAL | 10,00 | 9,10 | 10,10 | 10,30 | 0,30 | 0,20 | 1,00 | -0,90 |
| GRUPO DE EDAD | | | | | | | | |
| 0 A 4 años | 8,50 | 10,70 | 7,70 | 9,20 | 0,70 | 1,50 | -3,00 | 2,20 |
| 5 A 12 años | 10,50 | 9,40 | 10,70 | 10,10 | -0,40 | -0,60 | 1,30 | 1,10 |
| 13 A 17 años | 10,50 | 7,30 | 11,20 | 11,70 | 1,20 | 0,50 | 3,90 | -3,20 |
| SEXO | | | | | | | | |
| Varon | 9,30 | 9,90 | 10,10 | 10,20 | 0,90 | 0,10 | 0,20 | 0,60 |
| Mujer | 10,70 | 8,30 | 10,10 | 10,40 | -0,30 | 0,30 | 1,80 | -2,40 |
| ESTRATO ECONÓMICO - OCUPACIONAL | | | | | | | | |
| Clase trabajadora marginal | 18,60 | 15,90 | 22,40 | 24,70 | 6,10 | 2,30 | 6,50 | -2,70 |
| Clase obrera integrada | 9,70 | 9,50 | 6,50 | 6,30 | -3,40 | -0,20 | -3,00 | -0,20 |
| Clase media no profesional | 2,70 | 1,60 | 2,30 | 1,70 | -1,00 | -0,60 | 0,70 | -1,10 |
| Clase media profesional | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| NIVEL SOCIOECONÓMICO | | | | | | | | |
| Muy bajo | 20,20 | 19,00 | 23,90 | 26,80 | 6,60 | 2,90 | 4,90 | -1,20 |
| Bajo | 14,60 | 11,80 | 11,70 | 10,60 | -4,00 | -1,10 | -0,10 | -2,80 |
| Medio | 5,40 | 3,40 | 3,50 | 3,20 | -2,20 | -0,30 | 0,10 | -2,00 |
| Medio Alto | 0,30 | 2,20 | 1,00 | 0,50 | 0,20 | -0,50 | -1,20 | 1,90 |
| CONDICIÓN RESIDENCIAL | | | | | | | | |
| Urbanización informal | 20,50 | 16,60 | 17,10 | 23,40 | 2,90 | 6,30 | 0,50 | -3,90 |
| Urbanización formal de nivel bajo | 12,30 | 11,00 | 12,60 | 12,30 | 0,00 | -0,30 | 1,60 | -1,30 |
| Urbanización formal de nivel medio | 2,50 | 3,50 | 2,70 | 2,90 | 0,40 | 0,20 | -0,80 | 1,00 |
| REGIONES URBANAS | | | | | | | | |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 4,50 | 5,50 | 2,30 | 2,00 | -2,50 | -0,30 | -3,20 | 1,00 |
| Conurbano Bonaerense | 12,10 | 10,80 | 12,30 | 11,60 | 0,50 | -0,70 | 1,50 | -1,30 |
| Otras Áreas Metropolitanas | 10,40 | 7,50 | 9,30 | 11,50 | 1,10 | 2,20 | 1,80 | -2,90 |
| Resto Urbano Interior | 7,00 | 8,50 | 9,60 | 10,40 | 3,40 | 0,80 | 1,10 | 1,50 |

Fuente: EDSA - BICENTENARIO (2010 - 2016), OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, UCA.

BIBLIOGRAFIA

Ginestar, Ángel (compilador), 1996. Lecturas sobre administración financiera del sector público, volumen I. Buenos Aires: UBA-Facultad de Ciencias Económicas-Secretaría de Posgrado, Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera del Sector Público de la Organización de los Estados Americanos (CITAF-OEA), Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) y Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

Ginestar, Ángel (compilador), 1998. Lecturas sobre administración financiera del sector público, volumen II. Buenos Aires, eds. UBA-Facultad de Ciencias Económicas-Secretaría de Posgrado y Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera del Sector Público de la Organización de los Estados Americanos (CITAF-OEA), Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) y Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

Ginestar, Ángel, 2004. Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos. Buenos Aires: Macchi.

Ginestar, Ángel, 2000. El presupuesto en una administración por objetivos y resultados en el sector público. Buenos Aires: OEA-Proyecto y FOSIP-Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía de la Nación Argentina, páginas 1/30.

Makón, Marcos Pedro, 2006. La gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo, presentado en XX Seminario Nacional de Presupuesto Público. CABA: Asociación Argentina de Presupuesto Público.

Observatorio de la Deuda Social de la Argentina, 2014. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina.

Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, 1984. Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación: Dossier.

Vera, J. 2014. Capacidad de subsistencia económica de los hogares. En Salvia et al., Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie del Bicentenario. Año IV: Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Claroscuros en el desarrollo humano y la integración social (2010-2013). Buenos Aires: ODSA-UCA.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Administración Nacional de Seguridad Social, 2014. Recuperado de: <http://www.anses.gov.ar/prestacion/asignaciones-familiares-83>

Auditoría General de la Nación, 2015. Auditoría de Gestión Asignación Universal por Hijo – Asignación por Embarazo: Recuperado de: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_170info.pdf

CEPAL, 2009. *Panorama Social de América Latina 2009*. Capítulo VI: “Políticas públicas y crisis de cuidado en América Latina: alternativas e iniciativas. Recuperado de: <http://www.oei.es/pdf2/PSE2009-Cap-VI-politicas.pdf>

CIFRA, 2014: *Informe de Coyuntura* N°15. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20Nro%2015.pdf>

Decreto no 393, 2009. Asignaciones Familiares. Recuperado de: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161339/norma.htm>

Ley no. 24.714, 1996. Régimen de Asignaciones Familiares. Recuperado de: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/textact.htm>

ONU, 1966 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

Oszlak, Oscar. 2009. Política Pública y Regímenes Políticos. Recuperado de: http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmde/Material/OSZLAK_Oscar_Politicasy_publicasy_regimenes_politicos.pdf