

INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DEL DESARROLLO ECONÓMICO (ielde)  
Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales  
Universidad Nacional de Salta (UNSa)  
Salta  
Argentina

## **Documentos de Trabajo**

### **La Asignación Universal por Hijo y su impacto potencial en Jujuy**

Liliana Bergesio  
Laura Golovanevsky  
Alfredo Ramírez

Junio de 2011  
Nº 8

**ielde – Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales - UNSa**

<http://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde>

UNSa: Av. Bolivia 5150, A4408FVY, Salta, Argentina

ISSN 1852-1118 (impreso), ISSN 1852-1223 (en línea)

Editor: Jorge A. Paz [ielde@unsa.edu.ar](mailto:ielde@unsa.edu.ar)

# La Asignación Universal por hijo y su impacto potencial en Jujuy<sup>1</sup>

Liliana Bergesio<sup>2</sup>  
Laura Golovanevsky<sup>3</sup>  
Alfredo Ramírez<sup>4</sup>

## Resumen

En la República Argentina la implementación del Programa Asignación Universal por Hijo en el mes de octubre de 2009 significó un importante cambio en las políticas sociales direccionadas hacia la infancia. Si bien en su intención es más abarcativa que los programas sociales focalizados ejecutados desde el año 2002 (con el cambio de modelo económico), no llega a ser un programa social universal en toda la extensión de la expresión. Este trabajo se propone analizar el impacto de esta medida sobre la pobreza de los hogares en la provincia de Jujuy (noroeste de la República Argentina), en base a una estimación sobre microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá para el año 2009. A partir de esta fuente se definen cuáles son los hogares que podrían acceder al beneficio y se simula cómo cambiarían los niveles de pobreza e indigencia en el caso de obtenerlo efectivamente. Con el fin de contrastar esa mirada cuantitativa con la escasa información cualitativa disponible se revisan diversos medios de comunicación de alcance nacional, procurando encontrar pistas de las controversias y adhesiones suscitadas en torno de dicho programa y se relevan, para el caso de Jujuy, las principales dificultades para acceder a este beneficio por parte de la población que se encuentra en situación de pobreza o indigencia. Así, con un abordaje mixto, se intenta dar cuenta de la posible magnitud del impacto de la asignación universal por hijo en Jujuy sobre las condiciones de vida de los hogares afectados y se estudian dificultades y limitaciones en el acceso a dicha asignación, señalando posibles alternativas para su superación.

Palabras Clave: Asignación Universal por Hijo, Jujuy (Argentina), Pobreza.

Clasificación JEL: [H53] [I31] [I38]

## Abstract

In Argentina, the implementation of the *Programa Asignación Universal por Hijo* in October 2009 brought about a significant change in childhood-oriented social policies. Although its purpose is broader than that of the specific social programs implemented since 2002 (with the change in the economic model), the scope of the Program is not as wide as it is claimed to be. The purpose of this study is to discuss the impacts of this measure on households poverty in the province of Jujuy (north-west of the Argentine Republic) based on estimates from microdata of the *Encuesta Permanente de Hogares* in San Salvador de Jujuy - Palpalá for 2009. Based on this information, it may be determined what households would be entitled to the referred allowance and it may be simulated how poverty and extreme destitution rates would change if such benefit were actually received.

With the aim of comparing this quantitative approach to the little qualitative information available, we review various means of communication with national scope in order to find clues to the controversies and support in connection with the program, focused on the main difficulties for the poor or extremely destitute population in accessing this benefit in Jujuy. Thus, based on a two-fold approach, we intend to show the extent to which the children's allowance program in Jujuy may impact life conditions of the households in question and to analyze the difficulties and limitations regarding access to such benefit, pointing out possible alternatives to address these issues.

Key Word: Asignación Universal por Hijo, Jujuy (Argentina), Poverty.

JEL Codes: [H53] [I31] [I38]

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen las observaciones realizadas por árbitros anónimos al presente documento.

<sup>2</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy (UNJu).

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). E-mail: [auragolo@arnet.com.ar](mailto:auragolo@arnet.com.ar).

<sup>4</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy (UNJu).

# La Asignación Universal por hijo y su impacto potencial en Jujuy

Liliana Bergesio  
Laura Golovanevsky  
Alfredo Ramírez

## I. Introducción

“Considero la pobreza como algo obsceno.  
Y creo que la teoría de que el mercado libre se encargará de todo  
es un absurdo y una obscenidad más”.  
Norman Mailer

El modelo económico imperante en la Argentina desde mediados del siglo XX hasta el gobierno militar de 1976 trajo aparejado un alto grado de movilidad social, reducción de la pobreza y de la desigualdad<sup>5</sup>. Esta situación se modificó drásticamente con las políticas implementadas en el país hacia 1976 y profundizadas con el Plan de Convertibilidad a partir del año 1991, las cuales dieron lugar a un retroceso en los logros alcanzados en términos de las condiciones de vida de la población. Así, en este último período confluyeron diversos fenómenos tales como el crecimiento del desempleo<sup>6</sup>, la pobreza<sup>7</sup> y la desigualdad<sup>8</sup>.

En vista de esta nueva realidad, desde los distintos gobiernos se hicieron diferentes intentos por combatir el desempleo y reducir la pobreza, a través de una serie de programas sociales y de empleo. Desde la caja PAN (Programa Alimentario Nacional) en la década de 1980<sup>9</sup>, los Proyectos Micro y Joven en la década de 1990<sup>10</sup>, y más recientemente el Programa Trabajar<sup>11</sup> y el Programa Jefes de Hogar<sup>12</sup>, una sucesión de programas sociales, con diferentes objetivos declarados y distinto grado de éxito, pretendieron paliar situaciones críticas en diversos sectores de la población.

En el año 2009 el Gobierno Nacional a través del Decreto 1602<sup>13</sup> dio lugar a la creación de un programa de transferencias destinadas a menores de dieciocho años, denominado *Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social*. Una medida de este tipo había sido ampliamente reclamada por distintas corrientes políticas, argumentando que la protección a los menores constituía un derecho básico y debía contemplarse especialmente en aquellos

---

<sup>5</sup> Al respecto, véase por ejemplo, Torrado (1992 y 2007) y Beccaria (2007).

<sup>6</sup> El mismo pasó de 5,2% en mayo de 1975 a 6,9% en mayo de 1991 y 18,4% en mayo de 1995 para el total de aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

<sup>7</sup> La pobreza pasó de afectar al 21,9% de los hogares en mayo de 1991 (valores elevados luego de los picos inflacionarios del período 1989/1991) a 16,3% en mayo de 1995 (efecto logrado en buena medida por la reducción de la inflación) y a 23,5% en mayo de 2001. Estos valores corresponden a datos de la EPH para el Aglomerado Gran Buenos Aires.

<sup>8</sup> Según datos del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) el Coeficiente de Gini pasó de 0,45 a 0,50 entre 1992 y 1998 (medición para 15 aglomerados urbanos relevados por la EPH), y de 0,50 a 0,53 entre 1998 y 2003 (medición para 28 aglomerados urbanos relevados por la EPH). Este indicador muestra entonces el crecimiento de la desigualdad.

<sup>9</sup> Grassi *et al.* (1994).

<sup>10</sup> Grassi (2003).

<sup>11</sup> Sala y Golovanevsky (2005).

<sup>12</sup> Ramírez (2006).

<sup>13</sup> Poder Ejecutivo Nacional (2009).

casos de hijos de desocupados o trabajadores no registrados, que por ende no recibían la protección social correspondiente al empleo registrado.

La implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el mes de octubre del año 2009 significó un importante cambio en las políticas sociales direccionadas hacia la infancia, con una intención de alcanzar una mayor cantidad de beneficiarios que los programas sociales focalizados implementados desde el año 2002, aunque sin llegar a ser un programa social universal o plenamente universal, por decirlo de otra manera.

En este trabajo nos proponemos analizar el impacto que esta medida pudo haber tenido sobre la pobreza y la indigencia en la provincia de Jujuy (Región Noroeste de la República Argentina). Para ello, en la sección II se presenta un breve resumen acerca de las políticas sociales en el país y se exponen las principales características y potenciales resultados del programa. En la sección III, y a partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el Aglomerado San Salvador de Jujuy–Palpalá, correspondientes al segundo trimestre del año 2009, se estiman los cambios provocados por la AUH en la indigencia y la pobreza, comparando los resultados obtenidos con otros estudios realizados para el total del país y por regiones. Luego (sección IV), y con el fin de aproximar una mirada más amplia sobre el impacto de la AUH que incluya no sólo a poblaciones urbanas sino también a quienes residen en poblaciones rurales dispersas o pequeños aglomerados urbanos, se contrastan estos resultados potenciales con las principales críticas formuladas a esta medida, las cuales se relevan de diarios y revistas de distribución nacional o por Internet. Esto último se completa en la sección V con un acercamiento a las dificultades para acceder a este beneficio en situaciones de marginalidad e informalidad. Este análisis se realiza en base a entrevistas informales realizadas a potenciales beneficiarios de la AUH en distintas localidades de la provincia de Jujuy durante diciembre de 2009 y los primeros tres meses del 2010<sup>14</sup>.

## **II. Las políticas sociales en la Argentina: de la focalización a la universalidad**

El debate reciente en tono a las políticas sociales en Argentina se centra en la discusión acerca de la conveniencia de implementar políticas universales o focalizadas. Mientras que las primeras implican su acceso sin restricciones a todos los segmentos de la población (independientemente de su nivel de ingresos), las focalizadas se concentran en grupos específicos. Sin embargo, el eje de la cuestión ha ido cambiando con el tiempo.

En términos históricos, las políticas sociales tuvieron en la Argentina un desarrollo que fue variando sustancialmente desde los inicios de la República, hacia 1810, en consonancia con las mutaciones que fue sufriendo la concepción de pobreza, y por ende la consideración acerca de “los pobres”, principales sujetos a los que apuntaban las políticas sociales. Al estudiar las etapas que ha seguido la política social en el país Levín (1997) muestra cómo fue cambiando el concepto de pobreza, partiendo del período de formación del Estado Nacional hasta nuestros días. En aquella primera época la pobreza era vista como resultado de la conducta individual y podía proceder de cuestiones fortuitas o de “ausencia de virtud”. Sin importar las causas, la pobreza era considerada vergonzante, una especie de epidemia que había que controlar para evitar su contagio a toda la sociedad. Se trata de una concepción moral de la pobreza, que diferenciaba en su interior entre una pobreza “buena” o legítima y

---

<sup>14</sup> Con esta estrategia de abordaje mixto se intenta dar cuenta de la posible magnitud del impacto de la asignación universal por hijo en Jujuy sobre las condiciones de vida de los hogares afectados y acercar un panorama general de las dificultades y limitaciones en el acceso a dicha asignación, señalando posibles alternativas para su superación.

otra “mala” (mendigos, vagabundos y delincuentes). En esta etapa predomina el “asistencialismo” como forma de paliar situaciones de pobreza en vastos segmentos de la población argentina. La concepción de esa época no consideraba los derechos del ciudadano; la pobreza y la falta de trabajo eran vistas como algo natural. Instituciones emblemáticas como la Sociedad de Beneficencia<sup>15</sup>, el Colegio de Huérfanos, la Casa de Expósitos, entre otras, se ocupaban de dar asistencia a gente pobre “merecedora” sin derechos según la concepción de la época (Isuani, 2008).

A principios del siglo XX esta concepción de la pobreza desde lo moral persistía, pero a ella se agregaba el cambio del escenario social y político (Golovanevsky 2002). La inmigración europea, con sus ideas socialistas y anarquistas, aportó un cambio muy importante que se tradujo en la sindicalización como derecho. La seguridad social comienza a tomar forma, en sus inicios para algunos tipos de trabajadores asalariados, apareciendo por ejemplo las primeras cajas de jubilaciones y, para atender a los problemas de distintos sectores de la población, las sociedades de socorros mutuos.<sup>16</sup> Ya no era la cuestión moral de la pobreza la que más preocupaba, sino su amenaza política. Según Levín (1997), las ideas revolucionarias, socialistas y anarquistas introducidas por los inmigrantes europeos encontrarían en la población indigente un espacio apropiado para su desarrollo. Así, las formas de control social que se habían aplicado hasta el momento ya no eran suficientes frente a la mayor complejidad de la sociedad moderna.

La crisis de los años treinta marca la expansión de la pobreza a gran parte de la población, no sólo mendigos, enfermos y vagos, sino también a importantes colectivos de asalariados que habían perdido su principal fuente de ingresos. Este último grupo pasó así a constituir la preocupación central del Estado en esta materia. Cambia entonces de manera fundamental el concepto de pobreza. En este nuevo escenario el sujeto de la pobreza ya no era inmoral, ni tampoco estaba incapacitado para el trabajo. Además, este sujeto se resistía a perpetuarse en esa condición (Levín 1997).

A partir de 1944, con la irrupción del peronismo, las políticas sociales toman un giro drástico: Se pasa a políticas universales de educación, salud pública y seguridad social. Además, se consolida el Estado de Bienestar y sus políticas sociales universales. Hasta 1983 sucesivos golpes militares y cortos períodos democráticos fueron desmembrando por partes ese Estado de Bienestar y pasan a desarrollar, principalmente a partir de 1976, políticas económicas que generaron destrucción del trabajo asalariado y desindustrialización, con sus consiguientes efectos sobre la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población.

---

<sup>15</sup> En la provincia de Jujuy la Sociedad de Beneficencia se crea mediante Ley provincial en enero de 1844, por iniciativa de Escolástico Zegada. Esta institución es reestructurada en 1850, cuando se crea la Sociedad Filantrópica, teniendo ahora como función colaborar con el gobierno provincial en las tareas de beneficencia pública, con el cuidado del hospital de la ciudad y la inspección de establecimientos de Educación Pública. Entre las sociedades civiles que se iniciaron en el siglo pasado y que actualmente están en funcionamiento se puede mencionar al Asilo Pan de los Pobres, fundado en 1899, y que en la actualidad se denomina Hogar San Antonio (Bergesio y Pereyra 2000).

<sup>16</sup> Para el caso de Jujuy, en 1886 se funda la *Sociedad Europea de Socorros Mutuos*, cuya condición para ser socio era la de ser europeo o hijo reconocido de europeo y tener reputación de buena conducta y honradez. En 1890 se funda la Sociedad Española de Socorros Mutuos la cual continúa funcionando hasta la actualidad (Bergesio y Pereyra, 2000).

Hacia principios de los años 80, coincidente con el restablecimiento de la democracia, vastos sectores de la población aparecen sumergidos en la pobreza y en el desempleo.<sup>17</sup> Para paliar esta situación se distribuyeron las denominadas cajas PAN, compuestas de productos alimenticios. Es el inicio de un período de políticas focalizadas, conviviendo con políticas universales degradadas, dados los altos niveles de endeudamiento externo producidos durante el gobierno militar (1976-1983).

En la década de 1990 se profundizan las políticas implementadas durante el gobierno militar (desindustrialización, privatización de empresas públicas y del sistema de seguridad social, endeudamiento externo sin precedentes, entre otros rasgos que caracterizaron esa época). Esto produjo altos niveles de desocupación, pobreza e indigencia, que se intentaron enfrentar mediante políticas sociales focalizadas. Hasta mediados de los noventa, las políticas laborales dirigidas a los desempleados o al desempleo habían sido escasas. A partir de ese momento, aparecieron más programas y su cobertura se amplió, en respuesta al continuo incremento del desempleo y la pobreza. El Plan Trabajar, que comenzó en 1996, fue un ejemplo de política social focalizada, y a su vez fue el primer intento de gran magnitud para paliar los efectos de la desocupación. Si bien por su nombre y algunos de sus objetivos parecía apuntar al problema del empleo, se trató más bien de un caso concreto de política social de tipo asistencialista, focalizada a una población determinada (Golovanevsky, 2008).

Al estudiar los programas de empleo e ingresos para desocupados, Marshall (2004) encuentra que la mayoría de los programas laborales en Argentina han sido en la práctica transferencias de dinero a los desempleados y a los pobres, aún si teóricamente requerían la participación de los beneficiarios en proyectos estatales o comunitarios (este fue especialmente el caso del Plan Trabajar, aunque en las últimas versiones, Trabajar II y III, el monitoreo más cercano del Banco Mundial parece haber logrado que la participación laboral efectiva fuera más amplia).

Según el Banco Mundial (BM, 1999) el gasto social en Argentina durante los noventa ha sido procíclico, por lo cual, en momentos de aumento de la pobreza los programas destinados a los pobres tendían a tener menor financiamiento. Más aún, el gasto social entre 1980 y 1997 mostraba una elasticidad más alta frente al ciclo económico que el gasto total. Es que las restricciones fiscales que acompañaban al plan de convertibilidad dejaban escaso margen de financiamiento para políticas de empleo y para el seguro de desempleo. Con la caída de la convertibilidad y el no pago de la deuda externa, entre otros factores, se produjo un relajamiento de la restricción fiscal, que permitió aumentar el financiamiento destinado a programas de empleo masivos, los que además se tornaban necesarios frente a la crítica situación social (Marshall, 2004).

En el año 2001 el país entra en *default*, con una de las peores crisis económicas, sociales e institucionales de su historia. Para mayo de 2002 el 24,8% de los hogares y el 53% de las personas habían caído por debajo de la línea de pobreza. En este contexto, se implementa el Programa Jefes de Hogar (PJH) con la transferencia a cada jefe/a de hogar de un monto

---

<sup>17</sup> Los datos disponibles de la EPH indican que para octubre de 1988 el 7% de los hogares y el 10,7% de las personas se encontraban bajo la línea de indigencia en el Aglomerado Gran Buenos Aires. Para octubre de 1989 (cuando la crisis económica había llevado a la entrega anticipada del poder por parte del gobierno de Raúl Alfonsín) dichos valores habían trepado a 11,6% y 16,5% respectivamente. En relación a la pobreza, para octubre de 1988 el 24,1% de los hogares y el 32,3% de las personas se encontraban bajo la línea de pobreza en el Aglomerado Gran Buenos Aires. Para octubre de 1989 los valores alcanzados eran 38,2% y 47,3% respectivamente. A mediados de la década de 1980 la tasa de desocupación oscilaba en torno al 6% para el total de aglomerados urbanos del país, lo que representa un incremento de aproximadamente veinte puntos con respecto a los valores de la primera mitad de dicha década.

monetario como intento de ser un programa universal, que en la práctica demostró ser focalizado.

Todo ello generó un cambio en las políticas sociales, las que dejaron de jugar un rol compensatorio residual para ocupar un lugar más central. El gasto del sector público consolidado (incluyendo los niveles nacional, provincial y municipal) en programas de empleo más los seguros de desempleo alcanzó el 0,99% del PBI en 2002, el mayor nivel hasta entonces.<sup>18</sup> El incremento se debió básicamente al PJH, al cual corresponde 92% del gasto del gobierno nacional en programas de empleo. El promedio mensual de beneficiarios de programas de empleo del gobierno nacional creció de 62 mil en 1996 a 1,3 millones en 2002, 98% de los cuales estaban en el PJH. De acuerdo a datos de las encuestas en hogares, los beneficiarios de programas de empleo crecieron drásticamente en 2002, y hacia mayo de 2003 eran equivalentes a un casi 30% de los desempleados (incluyendo entre éstos también a los beneficiarios de programas de empleo). En octubre de 2002 el 45% de los desempleados era beneficiario de programas de empleo. En cualquier caso, el desempleo así considerado está sobreestimado en el sentido de que parte de los beneficiarios del PJH hubiera estado fuera de la fuerza de trabajo si el subsidio no hubiera estado disponible. Los elevados niveles de conflictividad social luego de la caída del gobierno nacional en 2001 hicieron que los planes de empleo se convirtieran en un elemento estratégico, como forma de control de la lucha social. Pero, más que como programas de empleo, operaron como transferencias de dinero para combatir la pobreza.

En relación a esto último, la focalización del PJH en hogares pobres parece haber sido bastante elevada. Según Galasso y Ravallion (2003) el ingreso *per cápita* en los hogares donde había beneficiarios era de alrededor del 30% de la media para todos los adultos activos, porcentaje que caía al 17% si se descontaba el pago recibido merced al PJH. Dichos autores también estiman que “un 10% más de los participantes hubiera caído por debajo de la línea de indigencia sin el programa”. Además, alrededor de la mitad de los beneficiarios del PJH provenía del último quintil de ingresos de los hogares y el 90% de ellos estaba por debajo de la línea de pobreza.

En la actual situación, con crecimiento económico acelerado en el período 2003 a la actualidad, la persistencia de bolsones de pobreza y desigualdad ha llevado a recuperar los reclamos por políticas sociales universales, en el marco de los cuales se implementó la AUH. Sin embargo, el debate entre políticas sociales universales y focalizadas está lejos de saldarse.<sup>19</sup> La idea generatriz ausente en todo este debate es la necesidad de capacitación y de políticas a largo plazo que den a la población afectada posibilidades de insertarse en el mundo del trabajo de manera permanente.

---

<sup>18</sup> Hasta el año 2000 había estado en torno a 0,3% o menos, y alcanzó 0,36% en 2001 (en estos datos no se incluye el gasto de asistencia a empresas pequeñas y microempresas) (Marshall 2004).

<sup>19</sup> Al respecto resulta interesante señalar que estudios cualitativos sobre percepción en torno a la AUH muestra una fuerte valoración positiva de la relación directa con el programa, por tratarse de una medida de carácter universal. Esta diferencia con los planes sociales tradicionales que se venían implementando anteriormente parece ser importante en la opinión pública, ya los beneficiarios no son vistos en la categoría de “necesitados”, “pobres” o “privados de derechos como sujetos sociales”. Además, al utilizarse un vínculo directo con la ANSeS se favorece la asimilación a una situación de formalidad. Los mismos beneficiarios destacan que con la AUH se evita la dependencia de intermediarios, como punteros políticos u organizaciones sociales (Argentina en noticias 2010).

### III. Asignación universal por hijo: características y potencial impacto

El Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social actúa como complemento de la Ley de Asignaciones Familiares N° 24.714. Está orientado a los hijos de desocupados o trabajadores no registrados que no reciben ninguna asignación por estar fuera del mercado de trabajo formal. Entre sus principales objetivos explícitos se encuentran los de reducir los niveles de pobreza e indigencia, lograr una mayor escolarización y mejorar los indicadores de salud. El financiamiento del programa proviene de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Los beneficiarios y destinatarios son las niñas, los niños y adolescentes residentes en el país, sin otra asignación familiar prevista por la Ley N° 24.714<sup>20</sup> o que pertenezcan a grupos familiares cuyos miembros activos se encuentren desocupados o trabajen pero en condiciones de no registración. El Artículo 2 del Decreto excluye del beneficio a los hijos de trabajadores informales que superen un ingreso mayor al salario mínimo, vital y móvil. Tampoco se incluye a los hijos de monotributistas, excepción hecha de quienes abonan el monotributo social.<sup>21</sup> La asignación consiste en una prestación monetaria mensual no retributiva, que se abona a uno de los padres, tutor, curador o pariente de consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad en caso de discapacidad. La prestación se abona hasta un máximo de 5 hijos.

El acceso al programa requiere que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente legal (con residencia no inferior a tres años previos a la presentación de la solicitud). Se exige la acreditación de identidad del titular del beneficio y del menor a través del Documento Nacional de Identidad y las partidas de nacimiento, y para el caso particular de adopción, los testimonios judiciales. Para recibir el beneficio se exige además la acreditación hasta los 4 años de edad del cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 y hasta los 18 años se debe acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos.<sup>22</sup>

Se percibe como beneficio monetario el 80% del importe fijado en forma mensual.<sup>23</sup> El resto es depositado en una caja de ahorro del Banco Nación, el que se cobra una vez que se acrediten los controles sanitarios y el plan de vacunación para los menores de 5 años, y el cumplimiento del ciclo lectivo para los que se encuentren en edad escolar. Sin esta presentación los beneficiarios del programa quedan desafectados del mismo.

Dada la reciente implementación de la asignación universal por hijo, y la carencia de información actualizada, pocas son las investigaciones académicas que analizan sus efectos. Sin embargo, una serie de datos y resultados se publicaron en diarios de distribución nacional

---

<sup>20</sup> Como es el caso del servicio doméstico, cuyo régimen laboral, aun en caso de registración, no incluye el cobro de asignaciones familiares. Además, en los casos que no tenga aportes jubilatorios, también puede acceder al beneficio como trabajador no registrado.

<sup>21</sup> La exclusión de los monotributistas en general, sin discriminación de categorías, fue y sigue siendo motivo de debate. Si bien circularon versiones de que se ampliaría la AUH para incluirlos, hasta el momento eso no ha sucedido. A partir de mayo de 2011 la AUH se extendió también a las embarazadas a partir de la duodécima semana de gestación.

<sup>22</sup> Respecto de esta última cuestión se suscitaban controversias, a las que se alude en la nota al pie 36.

<sup>23</sup> El valor de la asignación fue inicialmente fijado en \$180 por hijo y \$800 por hijo discapacitado. A partir de las asignaciones devengadas en septiembre de 2010 los montos se incrementaron a \$220 y \$880 respectivamente, según el Decreto 1338/2010 (Argentina en noticias 2010).

que permiten un acercamiento hacia sus posibles consecuencias.<sup>24</sup> Entre ellos se cita un estudio del Ministerio de Economía en el cual se sostiene que en 2010, el programa agregaría 1,1 puntos porcentuales al Producto Bruto Interno y 2,3 puntos al consumo. Un informe de la consultora *Bein* señala que casi el 100% de quienes reciban el beneficio quedarían por encima de la línea de indigencia, reduciéndose entre un 20 y un 30% la pobreza. En este último estudio se puntualiza que los beneficios del programa se estarían canalizando a través de tres ejes: Por un lado aumentarían los ingresos a personas que se encuentran en los tramos más bajos de la distribución del ingreso; por otro lado, el programa redundaría en una mejora en las condiciones de salud, ya que se calcula un aumento de un 40% en la vacunación en el país; y, por último, generaría mayor matriculación escolar. Al respecto, Lo Vuolo sostiene que “Argentina está mostrando un plan alternativo a los que se utilizan habitualmente, que dependen de determinados condicionamientos de ingresos. Lo ideal sería que fuera 100% universal” (Página 12, 2010a).

Según un informe oficial (el primero sobre el impacto de la AUH sobre los menores)<sup>25</sup> el pago de la AUH provocó un descenso de la pobreza en el grupo de menores de hasta 17 años. Esta llegaba en 2003 al 64%, se había reducido luego al 21% y alcanzó el 14,6% a raíz del pago de la asignación. Se observó también, según este informe, un descenso en la indigencia entre los menores, la cual pasó de 30,3% en 2003, a 5,1% y finalmente a 2% en 2010. Sin embargo, este mismo informe señala que, pese a la caída en los niveles de pobreza e indigencia, persisten no sólo tasas de pobreza intolerables, sino también importantes brechas geográficas.

En cuanto a las investigaciones de tipo académico, se debe citar el trabajo de Agis *et al.* (2010) quienes analizan el impacto de la AUH en Argentina en base a cuatro indicadores del bienestar social: pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa. Para ello utilizan microdatos de la EPH, los índices de precios para las canastas básicas de consumo del Gran Buenos Aires y del resto del país y las primeras liquidaciones del ANSeS para este nuevo beneficio. Encuentran que los indicadores de bienestar social mencionados experimentan una notable mejoría, especialmente en las regiones más carenciadas del país. Con la AUH la indigencia se reduce entre un 55 y un 70%, retornando a los mejores niveles del país (en 1974). La desigualdad cae un 30%, llevando a la Argentina a ser el país más igualitario de América Latina. La asignación también disminuiría los índices de pobreza. Sin embargo, estas conclusiones deben interpretarse teniendo en cuenta las controversias acerca de las mediciones de precios y de la canasta alimentaria que han caracterizado la labor del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) desde 2007. En caso de tomarse mayores variaciones de precios y una canasta alimentaria más elevada, las cifras obtenidas cambian, si bien no en el sentido, sí en el énfasis de las mismas. En el apartado 4, los resultados recién mencionados se comparan con datos de elaboración propia para el Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá.

En contraste, Gasparini y Cruces (2010) resaltan la falta de universalidad del programa. Observan que al limitarse a grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñan en la economía informal, y a alumnos de escuelas públicas, entre otros requisitos, el programa no parece *a priori* universal, aunque rescatan la importancia de la medida. Estos

---

<sup>24</sup> Debe tenerse en cuenta que una evaluación con resultados basados en información obtenida con posterioridad a la implementación de la AUH no están aún disponibles, por lo que todos los resultados exhibidos son, como se ha señalado, estimaciones del potencial impacto del beneficio.

<sup>25</sup> Página 12 (2010b). La nota resume cifras elaboradas por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, para un Informe que dicha Secretaría llevó al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el cual sesionó en Ginebra en mayo de 2010.

autores señalan también la necesidad de tratamiento parlamentario y monitoreo y seguimiento de la escolaridad, para poder evaluar los alcances del programa en este sentido. Sin embargo, y como un aspecto positivo, al hacer simulaciones verifican la baja en casi 3 puntos de la pobreza y una caída en la indigencia, en ambos casos debido a la implantación de la AUH. En esta misma línea, el coeficiente de Gini se reduciría en 2 puntos, mostrando un retroceso en los niveles de desigualdad. Los resultados difieren sustancialmente de los planteados por Agis *et al.* (2010) porque Gasparini y Cruces (2010) calculan la pobreza utilizando datos oficiales del año 2006, pero lo actualizan al año 2009 en base a un promedio de tasas de inflación obtenidas por investigaciones privadas, debido a los ya mencionados problemas de confiabilidad del índice oficial de precios al consumidor (IPC).

Por último, Bertranou (2010) a partir de datos del cuarto trimestre de 2009 para todo el país, estima que el nuevo programa de AUH reduce la indigencia adicionalmente en un 65% frente al ya existente esquema de asignaciones familiares, mientras que la pobreza cae 18% en relación a la situación previa. Observa una elevada focalización del programa (en términos de alcanzar la población objetivo) y lo considera sostenible desde un punto de vista fiscal, concluyendo que su relación costo-efectividad es muy razonable como medida para reducir la pobreza extrema en hogares con presencia de niños y jóvenes menores de 18 años.

#### **IV. Impacto potencial en el aglomerado San Salvador de Jujuy - Palpalá**

Para analizar el impacto potencial de la implementación de la AUH sobre la pobreza y la indigencia de los hogares en Jujuy se trabajó con microdatos de la EPH del aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá para el segundo trimestre del año 2009. Dado que el tamaño de la base de datos lo hacía posible, se realizó una identificación hogar por hogar de cuáles eran los que podrían acceder a la ayuda (cuáles eran elegibles) y cuáles no. Este procedimiento, si bien de difícil aplicación para abarcar bases de datos más grandes, tiene la ventaja de permitir evaluar hogar por hogar y no perder casos de menores que, no siendo hijos del jefe o jefa de hogar, podrían igualmente ser beneficiarios de la asignación.

Se estimaron los niveles de pobreza e indigencia considerando que ningún hogar cobraba la AUH y luego se simuló cómo cambiarían los niveles de pobreza e indigencia en el caso de cobrar el beneficio. Se consideraron los requisitos de que el padre o madre del menor fuera desocupado, inactivo u ocupado no registrado. En el caso de quienes percibían planes jefes se supuso que automáticamente pasarían a cobrar la AUH en todos los casos. No se tuvo en cuenta la restricción del monto de ingresos en el caso de los informales, por considerar poco probable que quien vaya a solicitar el beneficio informe un ingreso por encima del que lo habilitaría para cobrarlo, lo que podría provocar un efecto de sobreestimación, ya que es posible que los informales que realmente tienen ingresos muy elevados directamente no reclamen el cobro de la AUH. Los casos de discapacitados fueron sólo cuatro, y en ninguno de ellos la familia resultaba elegible para el cobro de la AUH. No se consideró el requisito de la asistencia a escuela pública, por ser insignificante la cantidad de niños en hogares “elegibles” para el beneficio que concurrían a escuelas privadas (sólo en 3,3% de los hogares elegibles se detectaron casos de asistencia a escuelas privadas).

En cuanto al requisito de tener una residencia mínima de tres años para los adultos que cobran el beneficio por algún menor, el mismo con EPH sólo se puede calcular para una residencia de cinco años, que es lo que la encuesta pregunta. Al respecto, sólo el 0,1% de los encuestados respondió que vivía en un país limítrofe cinco años atrás. Sin embargo, al no conocerse el dato preciso del lugar de residencia tres años atrás, podría estarse sobreestimando el potencial

impacto de la AUH, porque se considerarían como elegibles hogares que en realidad no lo serían por carecer del tiempo de residencia en el país requerido para poder acceder al beneficio.

Hechas estas aclaraciones con respecto a la consideración de los hogares potencialmente elegibles para el cobro de la AUH, deben exponerse algunas especificidades con respecto a los cálculos de indigencia y pobreza. Como es sabido, para dichas mediciones se requieren conocer los ingresos de los hogares (que se obtienen de la EPH), el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y el coeficiente de Engel (CE). Debido a los conocidos problemas que atraviesan las estadísticas oficiales, se decidió realizar el cálculo de línea de indigencia (LI) y línea de pobreza (LP) con distintos valores de la CBA, para crear una “banda” de resultados, más flexibles que un único valor. Cabe aclarar que la LI para cada hogar se calcula teniendo en cuenta los coeficientes de adulto equivalente de dicho hogar, no el número total de miembros. Se comparan únicamente los *head count ratios* de pobreza e indigencia, sin considerar, por el momento, otros aspectos también relevantes, como la intensidad, la brecha o la severidad de la pobreza.

Se presentan en este trabajo dos tipos de resultados alternativos: para individuos (Cuadro 1) y para hogares (Cuadro 2). En cada una de estas alternativas se muestran los porcentajes (de individuos u hogares según el caso) de indigentes y pobres sin AUH y con AUH y la reducción en valores absolutos y en porcentaje entre ambos cálculos de indigencia y pobreza. Se tienen en cuenta también dos combinaciones: a) una CBA de \$240,18 (correspondiente a la ciudad de San Salvador de Jujuy para junio de 2009), con la inversa del CE de 2,26 (INDEC 2009)<sup>26</sup> y AUH de \$192,42 (los 180 que se comenzaron a pagar en diciembre de 2009 llevados a valores de junio de 2009 según el IPC de San Salvador de Jujuy) y b) una CBA de \$144,16 (correspondiente al Gran Buenos Aires –GBA-<sup>27</sup>), con la inversa del CE de 2,26 y AUH de \$192,42.

Como puede observarse en el Cuadro 1, con las diferentes alternativas de medición el porcentaje de individuos pobres e indigentes se reduce. Lo que varía substancialmente es la magnitud de dicha reducción. Al utilizar la CBA de Jujuy, más elevada, el efecto potencial de la AUH sería reducir la indigencia en 59,4% y la pobreza en 6,3%. Al tomar la CBA publicada por INDEC (correspondiente al GBA) el efecto de la AUH es el de prácticamente eliminar la indigencia, con una reducción del 98,2%, y disminuir en algo más de una cuarta parte la proporción de individuos pobres (-28,1%).

Al considerar hogares en vez de individuos los resultados varían, aunque no de manera sustancial. En la opción que utiliza la CBA de Jujuy la reducción potencial de hogares indigentes alcanzaría el 58,5%, y la de hogares pobres el 7,7%. Tomando la CBA del GBA la cantidad de hogares indigentes cae 95,2% y la de hogares pobres se reduce en una cuarta parte (-25,9%).

---

<sup>26</sup> Se hicieron estimaciones con una inversa del CE de 2,22, teniendo en cuenta que para abril de 2003 la inversa del CE era de 2,18 para el Gran Buenos Aires y de 2,14 para la Región Noroeste (INDEC 2003), pero la diferencia con utilizar el CE de 2,26 eran despreciables, por eso no se incluyen dichos resultados.

<sup>27</sup> Fuente: INDEC (2009).

Cuadro 1<sup>28</sup>

Impacto potencial de la AUH sobre la indigencia y la pobreza en los individuos.  
Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá

Sin AUH	% de individuos bajo LI y LP	Con AUH	% de individuos bajo LI y LP	Δ absoluta (con/sin AUH)	Δ relativa % (con/ sin AUH)
a) Con CBA = 240,18, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42					
Indigencia	16,0	Indigencia	6,5	-9,5	-59,4
Pobreza	48,9	Pobreza	45,8	-3,1	-6,3
b) Con CBA = 144,16, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42					
Indigencia	5,7	Indigencia	0,1	-5,6	-98,2
Pobreza	25,6	Pobreza	18,4	-7,2	-28,1

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH, 2do. trimestre de 2009.

Si comparamos estos resultados con los obtenidos por Agis *et al.* (2010) al tomar la canasta de GBA los valores son muy similares en lo que atañe a la pobreza, aunque los mencionados autores muestran sus resultados a nivel regional, no de aglomerados. Por lo tanto, lo estimado para el Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá estaría en línea con lo estimado para el NOA por Agis *et al.* (2010). En cambio, la reducción de la indigencia parecería ser potencialmente muy superior en Jujuy que para el conjunto del NOA.

Cuando se considera la CBA para Jujuy los resultados divergen con respecto a Agis *et al.* (2010), quienes usan una canasta alternativa a la de GBA, valorizada en un 50% más que ésta, pero que igualmente no alcanza los valores de la CBA de Jujuy. Mientras que ellos estiman para el NOA reducciones de la pobreza en torno al 8%, tanto para individuos como para hogares, para Jujuy encontramos una reducción potencialmente menor. En cambio, nuevamente estimamos mayores reducciones de la indigencia que las determinadas por Agis *et al.* (2010).

Cuadro 2

Impacto potencial de la AUH sobre la indigencia y la pobreza en los hogares.  
Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá

Sin AUH	% de HOGARES bajo LI y LP	Con AUH	% de HOGARES bajo LI y LP	Δ absoluta (con/sin AUH)	Δ relativa % (con/sin AUH)
a) Con CBA = 240,18, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42					
Indigencia	12,3	Indigencia	5,1	-7,2	-58,5
Pobreza	38,8	Pobreza	35,8	-3,0	-7,7
b) Con CBA = 144,16, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42					
Indigencia	4,2	Indigencia	0,2	-4,0	-95,2
Pobreza	18,9	Pobreza	14,0	-4,9	-25,9

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH, 2do trimestre de 2009.

La comparación con Gasparini y Cruces (2010) no parece conveniente, ya que éstos no muestran los resultados discriminados regionalmente, sino para el total de aglomerados relevados por la EPH. De todas maneras, podemos señalar que la reducción que ellos muestran de 53,6% en la indigencia se aproxima mucho a la obtenida por nosotros en la

<sup>28</sup> Véase Anexo para especificaciones sobre tasas de cobertura e intervalos de confianza de las estimaciones, tanto relativos al Cuadro 1 como al Cuadro 2.

primera alternativa de los Cuadros 1 y 2, mientras que la potencial caída de 9% en la pobreza resulta mayor a la estimada por nosotros.

En conclusión, el impacto potencial de la AUH para Jujuy parecería rondar entre una caída del 52% al 98% en la indigencia (según cuál canasta se considere) y de entre un 4% y un 28% en la pobreza (variando igualmente según la canasta utilizada). El programa parece entonces tener un alto grado de efectividad en reducir la indigencia, no tanto así en la reducción de la pobreza. Como muestran Gasparini y Cruces (2010) tal vez esto pueda deberse a focalizarse sólo en hogares con menores, cuando existen muchos hogares sin menores que también tienen una fuerte carencia de ingresos. Complementar la AUH con otro programa que apunte a estas situaciones podría potenciar y mejorar la reducción de la pobreza.

La situación parece diferencial en el caso de Jujuy en cuanto a un mayor impacto sobre la indigencia, lo que podría obedecer a un nivel de ingresos tan bajo que, aún con la AUH no logra superar la LP, aunque sí la LI.

#### **IV. AUH: principales debates en los medios nacionales**

Con el objetivo de complementar estos resultados con otras fuentes, y considerando los escasos estudios académicos sobre la temática, se decidió realizar un relevamiento de las publicaciones no científicas y notas periodísticas disponibles en Internet sobre el tema entre octubre de 2009 y julio de 2010. Es así que se revisó la totalidad de los documentos encontrados, tanto de diarios de tirada nacional en papel (como Clarín y Página 12) como de diversas publicaciones electrónicas independientes (tanto de noticias como de organizaciones no gubernamentales) que se ocuparon del tema en dicho período. En base a este registro se identificaron las variables recurrentes y las discordantes con el objetivo de reconstruir los ejes centrales sobre el debate público en torno a la AUH.

Si se revisa la prensa nacional, se puede verificar que desde su lanzamiento la AUH generó múltiples cuestionamientos por parte de diversos actores sociales. Si bien son pocos los que repudian en forma tajante una medida<sup>29</sup> que apunta a beneficiar a los hijos de los que menos tienen, sí son muchos los que destacan la necesidad de mejorarla.<sup>30</sup>

Los aspectos en pugna parecen ser, básicamente, tres. Por un lado, si la AUH es realmente universal, es decir, si llega a la totalidad de quienes debería según lo proyectado. En segundo lugar si alcanza para disminuir los niveles de indigencia y pobreza y mejorar los alcances de la educación y la salud en los menores. Y tercero, si los índices de inflación no terminarán “licuando” los ingresos recibidos y por lo tanto dejando de impactar en la reducción de los índices de indigencia y pobreza.

---

<sup>29</sup> La voz más enfática en este sentido fue la del Senador Nacional mendocino por la UCR, Ernesto Sanz, quien, en una entrevista radial, afirmó que: "Desde el momento en que se implementó el Programa de Asignación Universal por Hijo, los datos marcan que lo que se venía gastando en juego y en droga ha tenido un crecimiento. No lo veo yo, lo ven los analistas". La entrevista fue realizada por Maximiliano Ahumada y Juan Manuel Berlanga en su programa radial Contrapunto que se emite por LT9, en mayo 2010 (El Litoral.com 2010).

<sup>30</sup> En cuanto al consenso social sobre la AUH, una encuesta de la consultora Analogías de febrero de 2010 mostraba que 54% de la población estaba de acuerdo con esta medida. Quienes se oponían consideraban, en la mayoría de los casos, que el cobro de la asignación sería un desincentivo para que los desocupados busquen empleo. Una encuesta posterior de Ibarómetro, en julio de 2010, muestra que la aprobación hacia la implementación de la AUH llegaba al 68%. Entre quienes valoran positivamente la medida el programa es visto como la equiparación de los derechos entre trabajadores registrados y no registrados, a la vez que promueve la escolaridad y la vacunación (Argentina en noticias 2010).

Con respecto al primer punto, investigadores, legisladores, economistas y organizaciones sociales debaten su universalidad, es decir, su cobertura real para los sectores pobres del país. El secretario de relaciones institucionales de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Víctor De Gennaro, expresó: “Si se tienen en cuenta los hijos de los cuentapropistas, los de trabajadores que están por encima del salario básico, pero que siguen siendo pobres, los hijos de los autónomos, los de padres de más de 65 años que están por fuera del sistema previsional y los niños de padres que cobran planes sociales, se deja afuera de la asignación a unos cinco millones de niños”. En la misma línea, el diputado del Partido Justicialista disidente y ex ministro de Desarrollo Social Eduardo Amadeo dijo que el plan de asignación por hijo, “si bien es un avance en cuanto a política social, no termina de ser universal porque deja afuera a aquellos hijos mayores de 18 años y a las familias pobres que no tienen hijos”. Por su parte, el director del Observatorio de la Deuda Social que se elabora en la Universidad Católica Argentina, Agustín Salvia, expresó que “no se puede hablar de que el plan de asignación por hijo sea universal porque los límites impuestos atentan contra el derecho y generan el problema ético, legal y operativo de tener que demostrar quiénes son pobres y quiénes no”. Para Salvia, existen por lo menos unos 600.000 trabajadores autónomos y monotributistas cuyos hijos deberían ser incorporados en este programa.<sup>31</sup>

Como respuesta a estas críticas, desde el gobierno nacional en lo que va del año 2010, diversos anuncios de ampliación de beneficiarios y de aumentos del monto se han sucedido junto con descripciones del plan social y sus alcances. Así, por ejemplo, en una entrevista en el diario La Nación<sup>32</sup>, el Director General de la ANSeS, Diego Bossio, enumeró el listado de toda la cobertura estatal:

- 4 millones y medio de niños reciben hoy la asignación familiar de empleados formales;
- 700.000 tienen pensiones no contributivas;
- 1 millón y medio de niños tiene asignaciones familiares por el trabajo en municipios o en provincias de sus padres;
- 1 millón de hijos de autónomos y 3 millones y medio de niños son cubiertos por el plan universal.

Bossio sostiene, además, que los datos de los beneficiarios del plan universal por hijo son cruzados con las bases de datos de la ANSeS, del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social y de las provincias para evitar superposición de programas y discrecionalidad, dado que por el decreto de creación de este plan, los que son beneficiarios de otros programas sociales no pueden recibir esta asignación universal.<sup>33</sup> Si bien son muchos los beneficiarios que pasaron de un plan a otro, lo cierto es que la AUH representa en la mayor parte de los casos un significativo aumento del ingreso, con respecto a la situación anterior.

Sin embargo, se siguen alzando voces para decir que lo hecho no es suficiente. Por ejemplo, que una medida que condiciona la asignación de recursos a los hijos de acuerdo con la situación laboral de los padres no es universal. “No se establece que todo pibe tiene derecho a una asignación, sino a los hijos de los desocupados, de trabajadores informales y a aquellos que ganan menos de 1.500 pesos”, cuestiona el diputado de Proyecto Sur Claudio Lozano. El

---

<sup>31</sup> La Nación (2010).

<sup>32</sup> *Ibídem*.

<sup>33</sup> *Ibídem*.

legislador trabajó en su propio informe, del cual se desprende que “alrededor de 2,1 de los 3,5 millones que hoy perciben la AUH venían de programas anteriores. Es decir, que en realidad hay una especie de traspaso entre quienes estaban en otros planes hacia la asignación. Y en realidad lo único nuevo que hay es aproximadamente 1,4 millones de chicos, que sería la nueva cobertura lograda”. Sin embargo, los números del legislador indican que aún quedarían sin beneficio 2,8 millones de chicos, es decir, el 20 % de la población menor de 18 años, cuyos padres no están registrados en las bases de la ANSeS y de las provincias.<sup>34</sup>

Sobre el impacto de la AUH sobre la indigencia y la pobreza, los resultados de la última encuesta anual elaborada por la Red Argentina de Bancos de Alimentos reflejaron puntos a favor y en contra. De las casi 600 organizaciones sociales consultadas, el 82% sostuvo que la AUH no contribuyó a bajar la demanda de beneficiarios en las organizaciones ligadas a los Bancos de Alimentos, ya sea porque el dinero no alcanza para alimentar a toda la familia o porque se destina a otros fines. Por otra parte, el 67% de las entidades encuestadas afirma que la asignación sí influyó en una mayor asistencia escolar.<sup>35</sup>

Con respecto a la educación, si bien ciertos sectores de la iglesia criticaron que un requisito sea la escolaridad con cuota cero<sup>36</sup>, según el Jefe de Gabinete del Ministerio de Educación de la Nación, Jaime Perczyk, la AUH: “Marca un antes y un después en materia de políticas educativas. Tanto a nivel cuantitativo, porque más de 300 mil chicos volvieron a las aulas, como a nivel cualitativo, ya que los chicos van con sus útiles, van mejor alimentados”. Aunque Laura Taffetani, referente del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo, advierte que: “No es una escolarización formal. Un chico va dos veces por mes a la escuela para cumplir con este requisito. No es real la matrícula porque ya no lo venía siendo. Si uno va a una escuela y compara lo que dice la matrícula con la cantidad de chicos en las aulas, se da cuenta. Puede ser que en los papeles figuren 40, pero en el aula hay 15”. A lo cual Perczyk responde que “son cuestionamientos intencionados; que vayan dos veces o todos los días no tiene que ver con la AUH. La medida no resuelve la expulsión escolar”<sup>37</sup>; devolviendo así las dificultades a la escuela y a los docentes.

Ahora bien, con respecto al acceso a los servicios de salud hay, nuevamente, visiones encontradas. Los requisitos sanitarios para recibir la asignación, además de cumplir con los planes de vacunación, son estar inscriptos en el Plan Nacer en el caso de los menores de 6 años y cumplir con los controles de salud para los mayores. Es decir, tener en la libreta la firma de un médico matriculado de una salita u hospital. Marcela Val, presidenta de la Fundación Che Pibe (Villa Fiorito, Buenos Aires), tiene reparos sobre las implicancias de la asignación en materia sanitaria y afirma que: “En el tema de salud me parece que el problema no está tanto en la cobertura. Es decir, la vacunación de los chicos en Argentina está bastante extendida, más allá de la AUH. Me parece que el gran tema tiene que ver con la calidad, qué

---

<sup>34</sup> Rosende (2010).

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> En septiembre de 2010 la Presidenta instruyó al Director Ejecutivo de la ANSeS, Diego Bossio “quien anunció que los alumnos que concurren a escuelas privadas continuarían percibiendo el subsidio ‘hasta fin de año’. Aclaró, sin embargo, que se hará un estudio exhaustivo para determinar cómo se seguirá aplicando el beneficio más adelante. De esta manera se pasa a contemplar la situación de aquellas familias de bajos recursos económicos que podían perder el beneficio ya que sus hijos asisten a la educación privada con becas o pagando una cuota simbólica pese a que la normativa original destina la ayuda sólo a las familias con chicos en la escuela pública. Bossio también negó que sean 300.000 los casos, como habían publicado algunos medios periodísticos. Dijo, en cambio, que son 42.124 los niños en esta situación, de los cuales sólo 8.146 van a escuelas privadas de cuota cero” (Periodismo.com 2010).

<sup>37</sup> Rosende (2010).

calidad de salud está recibiendo esta población. Villa Fiorito es muy grande y tiene alrededor de cinco salas de atención, pero en algunas no hay pediatra, o si hay, tiene que atender a 25 chicos por día. Les hacen un seguimiento cuando son bebés pero después no, entonces muchos pediatras hoy por hoy no quieren firmar como médicos de cabecera, porque no siguen a esos niños”.<sup>38</sup> Laura vive en la zona y es mamá de dos chicos de 6 y 7 años. “Tienen todas las vacunas, pero la libreta todavía no la llené porque ellos no tienen médico de cabecera. Los llevo al doctor solamente si hay una emergencia. Si no tendría que ir a hacer la cola a la madrugada y no puedo dejar a los chicos solos”, cuenta. Si no consigue tener completas las libretas, no podrá cobrar el 20 % de las asignaciones, que se acumulará en una cuenta cada mes y será abonado en marzo a todos los beneficiarios que cumplan con los requisitos, tanto en las aulas como en los consultorios.<sup>39</sup>

Finalmente, si bien muchos acuerdan en que la AUH permitió que sectores de indigentes y pobres puedan mejorar su nivel de consumo, brindando un poder de compra que muchas familias no tenían antes de ella; también hay acuerdo en que el proceso inflacionario va disminuyendo progresivamente dicha posibilidad. Es decir, más allá de un innegable primer impacto positivo sobre el consumo, el debate en torno del monto de la AUH en un contexto inflacionario comenzó a poco de haber sido anunciado el decreto, en octubre del año pasado. En este sentido, Eduardo Donza, investigador de la Universidad Católica Argentina (UCA), plantea que: “Sería positivo que se establezca algún mecanismo de ajuste por inflación al monto de la asignación”.<sup>40</sup> Así se puede concluir, por ejemplo, que si bien el estudio realizado por Agis *et al.* (2010), que determina el impacto de la AUH sobre la indigencia y la pobreza, se realizó teniendo en cuenta variables inflacionarias, si el monto no se actualiza el beneficio será menor a medida que pase el tiempo. Un dato que sí puede establecerse tiene que ver con la proporción que representa en el total del Producto Bruto Interno (PBI) la inversión para el otorgamiento de las asignaciones. Según el informe elaborado por los tres economistas, si se mide esa variable, la Argentina lleva la delantera a nivel latinoamericano. Sin embargo, estos autores plantean que el resultado más importante de la AUH en Argentina no es de carácter cuantitativo sino cualitativo. En otras palabras, más allá de cuál sea la estimación en relación al impacto de la medida sobre los distintos indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad, la AUH ha logrado un hecho sin precedentes en nuestro país ya que por “primera vez en décadas, esta nueva política social ha logrado que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tengan una menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de la sociedad. En otras palabras, luego de décadas en las cuales los beneficios sociales se focalizaban en los sub-grupos poblacionales que, ex-ante ya tenían una mayor capacidad (en el sentido de Amartya Sen) de progresar socialmente sin apoyo del Estado, en la Argentina actual, post-AUH, el apoyo social correctamente focalizado ha logrado que los beneficios se concentren principalmente en aquellos que, sin el sostén de la sociedad en su conjunto (a través de las transferencias del Estado) tienen menos posibilidades de subsistencia” (Agis *et al.* 2010: 36).

Por su parte, el economista del Plan Fénix Aldo Ferrer opina que una medida como la AUH sólo puede ser positiva en un contexto de crecimiento económico, porque “si bien apunta a personas desempleadas o con trabajo informal, en la medida en que el trabajo formal aumenta

---

<sup>38</sup> *Ibídem.*

<sup>39</sup> *Ibídem.*

<sup>40</sup> *Ibídem.*

permite reducir el informal y genera los recursos necesarios en el presupuesto para poder financiar este tipo de programas”.<sup>41</sup>

Argumentos similares sobre los problemas estructurales de la pobreza son esgrimidos por Nicolás Dvoskin, quien afirma que: “Todo programa que transfiera dinero a las familias sin duda paliará la pobreza, mas no puede ser ni suficiente ni permanente. En primer lugar, porque la integración social genuina se da con trabajo, y este plan no fomenta ni aumenta el empleo ni reduce la precarización laboral. Pero, sobre todo, porque para que una transferencia de dinero tenga éxito debe pasar por el mercado, y ya sabemos que los mercados no son neutrales. Es decir, aumentar la demanda sobre mercados concentrados puede repercutir en un aumento de rentabilidades extraordinarias, y éste es el resultado evidente de aplicar medidas como el llamado ‘ingreso universal’. Para que el éxito de la política sea duradero, es necesario complementarla con medidas de corte estructural, como por ejemplo la producción estatal subsidiada de alimentos en Venezuela o las guarderías gratuitas de Suecia y Dinamarca. En todo caso, para combatir la pobreza más urgente ningún costo es demasiado alto”.<sup>42</sup>

## V. ¿Es universal la asignación universal?

En base a lo expuesto en la síntesis presentada en el apartado anterior, se puede afirmar que si bien la AUH genera debates y controversias aún no resueltas, el nudo problemático parece estar centrado en su propia cualidad fundamental, la de universal. Al respecto, en un primer momento se temió desde diversos sectores sobre la posibilidad real de poder realizar la inscripción masiva para recibir la AUH. Sin embargo, el grado de informatización con el que cuenta la ANSeS fue, al parecer, determinante para que el mecanismo pudiera ponerse en marcha con relativa velocidad y amplitud aunque con algunas falencias e inconvenientes. Por ejemplo, se registraron casos de padres que consiguen sin problema recibir la AUH por uno o algunos de sus hijos, pero que encuentran barreras para percibir los ingresos por otro u otros (por falta de documentación o por problemas indescifrables en el sistema de traspaso de programa). En el caso específico de la provincia de Jujuy, se han detectado casos de este tipo aunque no hay registros disponibles sobre la magnitud de los mismos (ni siquiera estimativos).

Tampoco se conoce la cantidad de personas que, aunque reúnen los requisitos formales para acceder a la AUH<sup>43</sup>, no tienen documento que acredite su identidad y por ello no pueden gozar de dicho beneficio. La propia Presidenta de la República admitió en agosto de 2009 que “hay sin cobertura en el país, menores de 18 años, 2.868.713 jóvenes, 2.800.000, cifra redonda para que la gente pueda visualizarlo con mayor claridad. De esos jóvenes, 1.275.000 no tienen documento, están indocumentados. Por eso hace poco más de dos meses firmé el decreto de necesidad y urgencia número 90 por el cual en el marco del plan protección a los niños y niñas lanzamos juntamente con Desarrollo Social y con el Ministerio del Interior, el plan destinado a que tengan identidad todos los argentinos, pero especialmente nuestros niños

---

<sup>41</sup> Ibídem.

<sup>42</sup> Página 12 (2009).

<sup>43</sup> Como ya se mencionó, para los padres, los requisitos que deben cumplir para acceder a la AUH son estar desocupados, ser trabajadores no registrados que ganen menos o igual que el monto del salario mínimo, vital y móvil, estar empleados en el servicio doméstico o ser monotributistas sociales. Para los hijos, las condiciones son tener menos de 18 años (o sin límite de edad en los casos de discapacidad), ser argentinos, estar escolarizados y tener la vacunación al día.

de 1 a 18 años".<sup>44</sup> Y si bien se puede acordar, al menos en términos generales, que "el fuerte incentivo a regularizar la situación generado por el nuevo plan, complementado con algún esfuerzo estatal en facilitar el acceso al documento" (Gasparini y Cruces 2010: 17) puede contribuir para que amplios sectores urbanos puedan regularizar su situación, no hay indicios en el presente que acerquen respuesta para las poblaciones rurales dispersas, de difícil accesibilidad y con carencias materiales, entre otros grupos posibles.

En relación a este último punto, la población rural dispersa en su conjunto puede no ser significativa, o al menos no diferenciarse mucho de lo que ocurre a nivel nacional, ya que según datos del Censo Nacional de Población del año 2001 la misma representaba el 9% del total provincial para el caso de Jujuy, mientras que a nivel nacional dicho porcentaje alcanzaba el 7,2%. Diferente es el análisis si se desagregan las regiones y departamentos de la provincia. En la región de la Quebrada de Humahuaca (que comprende los departamentos de Humahuaca, Tilcara y Tumbaya) la población rural dispersa alcanza al 27,8% del total, y en el caso particular del departamento Tumbaya este porcentaje trepa a 48,6%. En la región de la Puna (árida altiplanicie con severas condiciones climáticas, poblada desde hace siglos por diversos grupos étnicos de pueblos originarios) la población rural dispersa representa el 25,8% del total, y este valor no es aún mayor pura y exclusivamente por la presencia en esta región de la ciudad fronteriza de La Quiaca, que eleva notoriamente los valores de población urbana. Uno de los departamentos puneños, Rinconada, tiene un 68,5% de población rural dispersa. En las regiones de Ramal y Valles, donde se encuentran las mayores aglomeraciones urbanas de la provincia, los porcentajes de población rural dispersa rondan entre el 5% y el 7% del total, explicando así el promedio de 9% para el conjunto provincial. Pero su menor importancia cuantitativa no debe hacer olvidar la presencia de estas poblaciones que además en muchos casos ocupan espacios de gran importancia geopolítica para el país.

Algunas de estas poblaciones rurales dispersas se encuentran, además, en zonas de difícil accesibilidad, con caminos de montaña que durante largas temporadas se encuentran intransitables (por lluvias, desmoronamientos, etc.). Cuando los caminos están habilitados, sin embargo, su accesibilidad no es muy superior ya que la frecuencia de transporte público es escasa y en muchos casos nula. Sólo a modo de ejemplo, sin que agoten los existentes, se pueden citar los casos de las localidades de Valle Grande y Pampichuela (en la región del Ramal) ambos sin servicios de transporte público directo a los centros urbanos más cercanos. En estos lugares se deben caminar varias horas o recurrir a un transporte privado para llegar a San Francisco (debiendo viajar tres y dos horas respectivamente en vehículos que puedan transitar por caminos enripiados de montaña) que es el primer poblado con transporte público con un servicio diario a la ciudad de Libertador General San Martín (a dos horas en vehículo desde San Francisco) que es, a su vez, el centro urbano más cercano.

A estos lugares alejados de los centros urbanos, en áreas rurales de difícil acceso, el Estado en realidad no está presente con la información completa sobre la posibilidad de cobrar la AUH y con oficinas de ANSeS donde se pueda concretar el trámite de solicitud.<sup>45</sup> Si no hay una oficina cerca del lugar donde la persona reside o trabaja, el tener que trasladarse a la ciudad

---

<sup>44</sup> Palabras de la Presidenta Cristina Fernández en el lanzamiento del Plan Ingreso Social con Trabajo, el 14 de agosto de 2009. Fuente: Fernández (2009).

<sup>45</sup> ANSeS cuenta con una Unidad de Atención Integral en la ciudad capital, dos oficinas en la región del Ramal (San Pedro de Jujuy y Libertador General San Martín), una oficina en la zona de Valles (Monterrico), una oficina en la Quebrada (Humahuaca) y dos en la Puna (La Quiaca y Abra Pampa). Si bien ANSeS declara contar con un servicio de oficinas móviles no se pudo verificar la frecuencia y efectividad de la prestación del mismo en el caso de la provincia de Jujuy.

que sí la tenga, implica gastos y pérdida de días de trabajo que, para trabajadores informales, es sinónimo de no contar con ingresos en ese/esos días para él y, en muchos casos, para su grupo familiar. Por ello, el solo hecho de ir a hacer el trámite puede ser una tarea muy compleja cuando no imposible en muchos casos. A ello se debe sumar que si alguien hizo el esfuerzo de trasladarse varios kilómetros, con el gasto de dinero y tiempo que ello implica; para luego demorarse varias horas en una larga fila para finalmente llegar al lugar donde debía concretar el trámite, pero, por falta de algún documento no logra hacerlo, es sumamente difícil para esta persona repetir el intento. Porque para hacerlo necesita dinero para traslado y usar tiempo que le resta al trabajo, pero al tener escaso o nulo poder de ahorro, un día que no trabaja es un día en que no tiene ingresos. Por ello, es común que muchos en esta situación se desalienten de repetir el intento, por considerarlo inútil, y por ello queden fuera del beneficio. Aunque, esto es necesario resaltarlo, quizás esa población sea una de las que más lo requieran. Esto se podría superar si se organizarían centros y atención móviles y que vayan a lugares claves (basurales donde trabajan recuperadores, mercados, ferias, campos en épocas de siembra o cosecha, entre otros posibles).

Otra dificultad de la AUH, vinculada de cierta manera con lo anterior, se presenta en las situaciones de cobro del beneficio. Cuando una persona se informó de la AUH, consiguió toda la documentación, hizo el trámite y obtuvo el pago de la asignación por hijo luego debe ir, cada mes, a cobrar en un Banco. En los numerosos lugares del país que quedan alejados de centros urbanos, esto se convierte en una nueva barrera difícil de superar para los beneficiarios de este programa. Nuevamente, diseñar la implementación de centros de pago móviles, podría ser una alternativa que reduciría los gastos en tiempo y transporte y lograría que la AUH pueda colaborar en superar situaciones de indigencia y pobreza a un mayor número de población. El propio oficialismo así lo plantea, por ejemplo, en los argumentos de Daniel Arroyo, ex Ministro de Desarrollo Social quien destaca, en este sentido, la necesidad de “ir a buscar a las personas que están en extrema vulnerabilidad, que no tienen vínculo ni con el ANSeS ni con el Estado”.<sup>46</sup>

En el caso específico de la provincia de Jujuy se procuro verificar la cobertura de la AUH en un sector de la población que *a priori* puede ser considerado potencial beneficiario. Es así que se entrevistó a recuperadores de basura con hijos menores a cargo en el basural más grande de la provincia (el basural de El Pongo ubicado a aproximadamente 20 kilómetros de la ciudad capital de la provincia) con el fin de cotejar si recibían o no el beneficio y, en caso de respuesta negativa, indagar sobre cuáles eran los motivos que impedían que lo hicieran.<sup>47</sup>

En este caso se pudo verificar que un porcentaje cercano al 20%, de entre quienes reunían todos los requisitos previstos y no eran beneficiarios de otros programas no compatibles, no cobraban la AUH. Los motivos esgrimidos fueron:

- Falta de Documento Nacional de Identidad del adulto a cargo (en la mayoría de los casos por ser extranjero no naturalizado).<sup>48</sup>
- Ausencia de documento nacional de identidad del menor de edad.
- Traspaso automático de un plan asistencial al de AUH donde se cobra por algunos hijos pero se dejó de cobrar por otro u otros (declarando que desconocen los motivos y que se encuentran en trámite de regularización).

---

<sup>46</sup> Rosende (2010).

<sup>47</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre enero y abril de 2010.

<sup>48</sup> Es relevante recordar en este punto que Jujuy es una provincia limítrofe con un importante porcentaje de población de origen boliviano.

Si bien esta indagación fue solo exploratoria, revela aspectos que son comunes con situaciones registradas en otros lugares del país y presentadas antes en este escrito. Pero en esta etapa de la investigación una de las entrevistas realizadas deja al descubierto una serie de aspectos en los cuales es relevante detenerse.

Elena<sup>49</sup> es una mujer de 42 años que tiene dos hijos a su cargo (uno de 17 años y otra de 15 años) que asisten a un colegio secundario público. Todos viven en una pequeña casilla ubicada en el terreno rural arrendado distante unos 7 kilómetros de la ciudad de Perico (Jujuy). Allí crían chanchos para la venta y cultivan una pequeña huerta para autoconsumo. Además, los tres trabajan recuperando material plástico, cartón, vidrio y metales en el basural cercano a su domicilio. Cuando se le consulta a Elena sobre si cobra la AUH ella relata lo siguiente:

“La Asistente Social del Municipio me dijo que vaya a hacer el trámite. Yo fui un día y perdí todo el día hasta que me dieron el listado de los papeles que tenía que presentar. Después tuve que ir tres veces a la ciudad<sup>50</sup> para poder pedir los papeles. Dos veces fui y estaban de paro y perdí el día y gasté en los pasajes y no pude hacer nada. Después cuando fui a hacer los trámites dos veces no alcancé a que me atendieran porque la cola era muy larga y no llegaron a atender a todos. La tercera vez llegué pero el señor me dijo que a mí no me correspondía. Así que no lo cobro”.

Ante la consulta de por qué le dijeron que no le correspondía responde: “No sé por qué, yo me imagino que porque no sé leer ni escribir porque me dijeron que ahí estaba todo explicado, en el papel, por eso debe ser”. Elena comenta, además, que para ella perder un día de trabajo es muy importante en su economía familiar porque no tiene reservas monetarias.

En este caso que exponemos con algo más de detalle quedan al descubierto las dificultades que deben enfrentar los sectores de menores recursos para poder tramitar la AUH y cómo, a pesar de sus esfuerzos, en algunas situaciones de igual manera quedan sin la posibilidad de acceder al beneficio.

## **VI. Conclusiones**

La AUH tuvo, innegablemente, un importante efecto positivo sobre los niveles de pobreza extrema en la Argentina. La proporción de hogares que no alcanzan a cubrir una canasta alimentaria básica debe haber disminuido drásticamente. También se detectó algún impacto en los niveles de pobreza, aunque la intensidad del mismo varía según cuáles sean las estimaciones utilizadas. En cualquier caso, vino a dar respuesta a la falta de cobertura social para los hijos menores de desocupados u ocupados informales, respecto de lo cual ya existían diversos proyectos y propuestas. Pese a lo positivo de sus resultados, destacamos algunos puntos débiles y/o mejorables de la misma.

La AUH surge del Decreto 1.602 del año 2009, de necesidad y urgencia, evitando de esta forma la vía legislativa y el consenso. Es necesario considerar el consenso, dado que existen proyectos alternativos de distintos partidos políticos sobre el tema, desde el presentado por

---

<sup>49</sup> Entrevista realizada en febrero de 2010. El nombre y datos personales fueron levemente modificados para preservar el anonimato de los entrevistados.

<sup>50</sup> En este caso se refiere a la ciudad de San Salvador de Jujuy distante a cerca de 25 kilómetros de su domicilio.

Elisa Carca y Elisa Carrió en 1997 o por Aldo Neri en el año 2003 hasta los actuales como los de la Coalición Cívica, Proyecto Sur o la Unión Cívica Radical, entre otros. Ante la posibilidad de un tratamiento vía Congreso hubiera adquirido un status de política de Estado, con el beneplácito y acuerdo nacional. Una sanción legislativa le daría mayor estabilidad, a la vez que podría pensarse que en el debate parlamentario se podrían haber detectado falencias, las cuales podrían haberse solucionado antes de su implementación, sin esperar a que los problemas fueran apareciendo para ir buscándoles soluciones.

Por ejemplo, la exclusión a trabajadores informales con ingresos superiores al salario mínimo, vital y móvil parece no pasar de ser una petición de principios, puesto que es improbable que alguien se presente a reclamar el beneficio alegando ingresos que no lo habilitarían para cobrarlo. Es decir, es un requisito fácilmente que puede ser objeto de engaño y no comprobable, con lo cual su eliminación parecería una solución para evitar fraudes repetidos en este sentido.

La exigencia de concurrencia a establecimientos educativos públicos y la exclusión a aquellos que concurren a establecimientos privados como requisitos, focaliza el programa.<sup>51</sup> Existen establecimientos privados en Jujuy, como en otras provincias, subvencionados por el Estado y/o la Iglesia, donde las cuotas son muy bajas o gratuitas y muchas familias envían a sus hijos a estas instituciones por diversos motivos, como ser percepción de becas, cercanía del domicilio, la existencia de algún beneficio extra (como doble jornadas con comedor), la formación religiosa, la falta de cupo en escuelas de Estado (por expulsión por mala conducta o porque quedaron libres por exceso de inasistencias, o por reiteradas repitencias del menor, entre otras causas).

Un inconveniente a resolver sería que la asignación no pierda su valor debido a la inflación. Esto requeriría su actualización automática a través de algún indicador de precios, para evitar que dependa de la discrecionalidad de los funcionarios correspondientes en cada momento. Sin embargo, en la medida en que persista la falta de confiabilidad de los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos será difícil encontrar una vía de actualización que no suscite controversias.

El financiamiento del programa es a través de ANSeS. Con la estatización del sistema previsional, que anuló por completo la privatización del mismo realizada en la década de 1990, los fondos de ANSeS se incrementaron notoriamente. La importancia de los mismos requeriría algún tipo de control más firme en el uso que se les da a los mismos. Por otro lado, los ingresos por aportes y contribuciones previsionales están lejos de los niveles que podrían alcanzar con un eficiente control del empleo no registrado. La batalla contra el empleo en negro es materia pendiente de este gobierno y de los anteriores. Durante la década de 1990 el poder de policía del Estado fue desmantelado, por lo que el control sobre el empleo no registrado decayó notablemente. Una mejora en este sentido permitiría no sólo incrementar los fondos de ANSeS, sino también disminuir los requisitos financieros del programa de AUH, porque muchos niños pasarían a cobrar asignaciones familiares y dejarían de recibir esta asignación.

En términos de la informalidad, la AUH podría tener dos efectos contrapuestos. Por un lado, fomentar su aumento, por ejemplo en el caso de los cuentapropistas. Si están registrados como monotributistas o autónomos no cobran la AUH, si se manifiestan desocupados, aún

---

<sup>51</sup> Actualmente este requisito se encuentra suspendido, hasta fin de año, a raíz de las protestas generadas, como ya se señaló.

siguiendo con su actividad, sí pueden cobrarla. Por otro lado, si bien no se pide información que permitiría combatir el empleo asalariado no registrado (preguntando a quienes se inscriben para obtener la AUH dónde trabajan, por ejemplo), sí podrían obtenerse datos agregados a nivel de localidad que permitirían detectar bolsones de “informalidad” más elevada, como para profundizar los controles en tales lugares.

Todos los inconvenientes señalados no opacan los logros en términos de reducción de la indigencia y, en menor medida, la pobreza. En Jujuy, tomando los indicadores más conservadores, la indigencia se reduciría un 58% y la pobreza un 8% a nivel de los hogares con la aplicación de la AUH. Como señalan Gasparini y Cruces (2010) sería importante complementar este programa con otro que apunte a los hogares sin menores, pero donde también puede haber situaciones de graves privaciones. Nos aproximaríamos, de concretarse esto último, a un ingreso mínimo de inserción social o similar, que garantizaría que cualquier ciudadano tiene derecho a un ingreso de subsistencia. Si bien esta idea puede generar controversias, con los conocidos alegatos acerca del fomento a la “vagancia” que esto significaría y de su injusticia hacia quienes trabajan arduamente para obtener sus ingresos, no se debe perder de vista que hay muchas situaciones donde hay personas solas que por distintos motivos están imposibilitadas para trabajar (por ejemplo, por padecer una enfermedad y no cobrar subsidio o pensión alguna) o bien no logran conseguir trabajo registrado por la propia insuficiencia de puestos disponibles o por no reunir las condiciones que la demanda laboral exige. De todas formas, abrir el debate en esta dirección permitiría avanzar hacia una sociedad más igualitaria y esto tiene efectos positivos no sólo sobre quienes perciben la ayuda, sino sobre el conjunto de la sociedad.

## **Bibliografía**

Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010) *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Documento de trabajo CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

Banco Mundial (BM, 1999) *Un pueblo pobre en un país rico. Informe de la pobreza en la Argentina*. Banco Mundial, Buenos Aires.

Beccaria, L. (2007): “Pobreza”. En Torrado, S. (Comp.): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX* (Tomo II). Edhasa, Buenos Aires.

Bergesio, L. y Pereyra, E. (2000): *Informe sobre Desarrollo Humano Provincia de Jujuy. Las Organizaciones No Gubernamentales de la Provincia de Jujuy*. Jujuy: Legislatura de Jujuy/FHyCS-UNJu/Fundación Nueva Gestión, San Salvador de Jujuy.

Bertranou, F. (Coord.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires.

Galasso, E. y Ravallion, M. (2003): *Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*. World Bank Policy Research Working Paper 3165, Washington D. C.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010): *Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, discusión y alternativas*. CEDLAS, Documento de Trabajo N° 102, La Plata.

Golovanevsky, L. (2002): “Informalidad, pobreza y exclusión social en Jujuy en los noventa. Empleo informal y precariedad laboral en el Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá”. Tesis defendida para acceder al grado de Magister en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy, San Salvador de Jujuy.

Golovanevsky, L. (2008): *Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza. Un abordaje cuantitativo para Argentina en el siglo XXI*. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Investigación y Doctorado. Colección de Tesis Doctorales. Año II, Número 1.

Grassi, E.; Hintze, S. y Neufeld, M. (1994): *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Isuani, E. (2008): “La política social argentina en perspectiva”. En Cruces, G.; Moreno, J.; Ringlod, D. y Rofman, R. (Comp.): *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial, Buenos Aires.

Levín, S. (1997): “El concepto de pobreza en la política social argentina”. En Firpo, A. (Comp.): *Nuestra pobreza*. Editorial Fundación Ross, Rosario.

Marshall, A. (2004): *Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts* Employment. Analysis Unit. Employment Strategy Papers, N° 13, International Labour Office, Ginebra.

Ramírez, A. (2006): “Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina: un modelo de política social universal” *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*; N° 2. SIMEL/CEUR.

Sala, G. y Golovanevsky, L. (2005): “El Programa Trabajar en Jujuy: Una mirada posible”. En *Población y Sociedad*; N° 10/11. San Miguel de Tucumán: Fundación Yocavil.

Torrado, S. (1992): *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Ediciones de La Flor, Buenos Aires.

Torrado, S. (2007): “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad”. En Torrado, S. (Comp.): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX* (Tomo I). Edhasa, Buenos Aires.

## Fuentes

Argentina en Noticias (2010): “Asignación universal por hijo”. En: [www.argentina.ar/es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php](http://www.argentina.ar/es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php) (fecha de consulta: noviembre 2010).

El Litoral.com (2010) “Por la Asignación Universal por Hijo aumentaron el consumo de droga y juego”, nota del 15 de mayo de 2010. En: [www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/51993-por-la-asignacion-universal-por-hijo-aumentaron-el-consumo-de-droga-y-juego](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/51993-por-la-asignacion-universal-por-hijo-aumentaron-el-consumo-de-droga-y-juego) (fechas de consulta, septiembre 2010).

Fernández, Cristina (2009) “Palabras en el lanzamiento del Plan Ingreso Social con Trabajo”, 14 de agosto de 2009. En: [www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/discurso\\_CFK](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/discurso_CFK) (fecha de consulta: septiembre 2010).

INDEC (2003) “Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos. Mayo de 2003”; Información de Prensa, 31 de Julio de 2003. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (2009) “Valorización mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total”, Aglomerado Gran Buenos Aires, Junio de 2009. 14 de Julio de 2009. Buenos Aires: INDEC.

La Nación (2010) “Analizan ampliar el plan de asignación universal por hijo”; nota de Martín Dinatale, 16 de marzo de 2010.

Página 12 (2010a) “Evaluación del plan que no esperó el derrame”, nota de Roberto Navarro, 28 de marzo de 2010. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-142810-2010-03-28.html> (fecha de consulta: septiembre de 2010).

Página 12 (2010b) “Menos pobres e indigentes entre los menores de 18”, nota de Martín Granovsky, 31 de mayo de 2010. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-146697-2010-05-31.html> (fecha de consulta: septiembre de 2010).

Página 12 (2009) “Asignación universal por hijo. Problemas estructurales”; nota de Nicolás Dvoskin, 23 de noviembre de 2009. En: [www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2993](http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2993) (fecha de consulta: septiembre 2010).

Periodismo.com (2010) “Frente a las críticas recibidas, el Gobierno decidió prorrogar la Asignación Universal para chicos de escuelas privadas”; nota del 11 de septiembre de 2010. En: [noticias.latam.msn.com/ar/argentina/articulo\\_periodismo.aspx?cp-documentid=25538622](http://noticias.latam.msn.com/ar/argentina/articulo_periodismo.aspx?cp-documentid=25538622) (fecha de consulta: septiembre 2010).

PODER EJECUTIVO NACIONAL (2009) “Decreto 1602/09”. En: [www.argentina.ar/advf/documentos/4ae9de593aafd.pdf](http://www.argentina.ar/advf/documentos/4ae9de593aafd.pdf) (fecha de consulta: agosto 2010).

Rosende, Luciana (2010) “Los niños primero”. En: [www.tercersector.org.ar/notas/notaT77](http://www.tercersector.org.ar/notas/notaT77) (fecha de consulta, septiembre 2010).

## ANEXO

La base de datos utilizada para el caso del Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá correspondiente al segundo trimestre del año 2009 abarcó una muestra de 1931 individuos y 486 hogares. La población de referencia para dicho aglomerado en ese período era de 304 mil personas (según el Informe de Prensa publicado por el INDEC con los resultados de la EPH para el período que nos ocupa).

De acuerdo a esta información, se han calculado los intervalos de confianza del 95% para las estimaciones de los Cuadros 1 y 2:

Cuadro A.1

Intervalos de Confianza del 95% para las estimaciones del impacto potencial de la AUH sobre la indigencia y la pobreza en los individuos. Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá.

Sin AUH	% de individuos bajo LI y LP	Límite inferior	Límite superior	Con AUH	% de individuos bajo LI y LP	Límite inferior	Límite superior
a) Con CBA = 240,18, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42							
Indigencia	16,0	14,4	17,6	Indigencia	6,5	5,4	7,6
Pobreza	48,9	46,7	51,1	Pobreza	45,8	43,6	48,0
b) Con CBA = 144,16, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42							
Indigencia	5,7	4,7	6,7	Indigencia	0,1	0,0	0,2
Pobreza	25,6	23,7	27,5	Pobreza	18,4	16,7	20,1

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH, 2do. Trimestre de 2009.

Cuadro A.2

Intervalos de Confianza del 95% para las estimaciones del impacto potencial de la AUH sobre la indigencia y la pobreza en los hogares. Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá.

Sin AUH	% de individuos bajo LI y LP	Límite inferior	Límite superior	Con AUH	% de individuos bajo LI y LP	Límite inferior	Límite superior
a) Con CBA = 240,18, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42							
Indigencia	12,3	9,4	15,2	Indigencia	5,1	3,1	7,1
Pobreza	38,8	34,5	43,1	Pobreza	35,8	31,5	40,1
b) Con CBA = 144,16, Inversa del Coeficiente de Engel = 2,26 y AUH = 192,42							
Indigencia	4,2	2,4	6,0	Indigencia	0,2	-0,2	0,6
Pobreza	18,9	15,4	22,4	Pobreza	14,0	10,9	17,1

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH, 2do. Trimestre de 2009.