

2011

**Maestría en
Política y
Planificación
Social.
IV Cohorte**

**ASIGNACIÓN
UNIVERSAL POR HIJO: ANÁLISIS DESDE UN
ENFOQUE DE DERECHOS**

Profesora: Dra. Silvia Levín

Maestrandas: Lic. Laura I. Moreno y

Lic.M. Beatriz

Índice

Introducción	3
Precisiones conceptuales	5
1. Tres nociones fundamentales: Derechos Sociales, Ciudadanía y Política Social	5
2. Orientaciones de la política social en Argentina: desde la integración hacia la inserción social.	7
2.1. Política social tradicional: el trabajo como eje de integración social.....	8
2.2. Política Social Neoliberal: fragmentación social y focalización	8
2.3. Políticas sociales neouniversales en un contexto posneoliberal: hacia un desarrollo con inclusión social.....	9
3. Transferencias monetarias redistributivas:	11
3.1. Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI).....	11
3.2. Propuesta de Ingreso Ciudadano	11
Caso de estudio: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.	13
Antecedentes nacionales en materia de transferencias condicionadas de ingresos	13
1.1.- Programas de transferencias de ingresos durante la convertibilidad.....	13
1.2.- Los programas de la Postconvertibilidad.....	13
Caracterización de la AUH	14
Principales impactos	16
La AUH en perspectiva regional: análisis comparativo de experiencias de PTCI en Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.	16
Análisis propositivo: hacia un ingreso universal a la niñez como garantía para la realización de los derechos sociales.....	19
Conclusiones.....	22
Bibliografía selectiva	23
Anexos.....	27
Anexo N°1: Derechos sociales reconocidos en la Constitución Nacional.....	27
Anexo N°2: Asignaciones Familiares en Argentina, Régimen Contributivo Ley N° 24.714	29
Anexo N°3: Recientes Asignaciones para la Protección Social.....	31
Anexo N°4: Análisis comparativo regional entre experiencias de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos.....	32

Introducción

La región latinoamericana, y nuestro país en particular, asiste a un cambio de paradigma de desarrollo. Esta nueva concepción, lejos de limitarse a la noción de crecimiento de PBI, promueve la inclusión social instalando en la agenda pública la preocupación por una distribución más equitativa del ingreso y el combate a la pobreza.

Las bases teóricas de la política social han cambiado dentro este nuevo contexto. Se discute en nuestros días la necesidad de implementar políticas sociales contracíclicas, integrales, universales e inclusivas, con un rol protagónico y complementario al resto de las políticas públicas. Si bien aún existen políticas asistencialistas y focalizadas, se evidencia el desarrollo de políticas neouniversales cuyos supuestos son la noción de ciudadano como titular de derechos sociales y la responsabilidad del Estado como garante de su ejercicio.

Una de las políticas sociales más significativas dentro esta nueva concepción ha sido la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), implementada desde 2009 por el gobierno nacional. La AUH constituye un verdadero avance como transferencia condicionada de ingresos para combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida actual y futura de sus beneficiarios/as: los menores.

En el presente trabajo se intenta reflexionar sobre esta medida nacional. El problema de estudio- el norte del trabajo- puede plantearse en los siguientes interrogantes: La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿constituye una política social centrada en el enfoque de derechos sociales y ciudadanía amplia?; ¿cuáles son las limitaciones que presenta al ser abordada desde este enfoque?

El objetivo general del estudio es analizar la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social desde un enfoque de derechos sociales, abordando sus principales potencialidades y debilidades; como también las posibilidades para su consolidación.

Los objetivos específicos son:

- Conocer los supuestos de la política social centrada en un enfoque de derechos
- Analizar las características e impactos de la AUH y conocer sus antecedentes nacionales
- Comparar la AUH con programas actuales de transferencias condicionadas de ingresos en Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay

- Proponer medidas para su consolidación como política social con enfoque derechos

La metodología utilizada es el análisis bibliográfico (Método Teórico), siendo el estudio cualitativo y descriptivo. Se utilizan fuentes de información secundarias indirectas (libros, revistas, artículos de internet) y directas (información estadística del INDEC).

Con el objeto de ordenar la presentación se divide en cuerpo del trabajo en tres apartados.

En el primero se conceptualizan y caracterizan nociones centrales como derechos sociales, ciudadanía y política social, para posteriormente especificar las características de las orientaciones de la política social en Argentina (a partir de la tensión integración-inserción social), los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) y la propuesta de Ingreso Ciudadano.

En el segundo apartado se analizan las características centrales de la AUH (en materia de beneficiarios, tipo y monto de beneficio, condicionalidades y financiamiento) y se mencionan sus principales impactos. Se estudian los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) implementados en el país desde 1996, como antecedentes de la AUH. Finalmente se efectúa un análisis comparativo -a partir de distintos criterios- de la AUH con otras experiencias similares de PTCI en 5 países sudamericanos (Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia).

En el último apartado se desarrolla un análisis propositivo. En base a las limitaciones detectadas de la AUH desde un enfoque de derechos, principalmente por el hecho de estar creada por decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional y no por ley del Congreso, se proponen algunos lineamientos a considerarse en el debate de una Ley de Asignación Universal a la Niñez y Adolescencia, que incluya beneficio por embarazo.

Precisiones conceptuales

1. Tres nociones fundamentales: Derechos Sociales, Ciudadanía y Política Social

Incorporar un enfoque de derechos en el debate y definición de la política social, implica pensar en esquemas de protección social con orientación universal, contruidos a partir de la noción de derechos y ciudadanía social. A continuación se caracterizan sucintamente cada uno de estos conceptos.

Los **derechos sociales** se incluyen, junto con los derechos económicos y culturales, dentro de los llamados “Derechos de Segunda Generación”, con origen en la primera posguerra del siglo XX¹. Se pueden mencionar como aquellos fundamentales el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación y a la salud (Bobbio, N., 1991). Se argumenta que los derechos sociales otorgan contenido a la ciudadanía porque al asegurar a los ciudadanos el acceso a un mínimo de bienes y servicios sociales, promueven la igualdad de oportunidades para gozar, a su vez, de los derechos civiles y políticos. (Levin, S., 2000)

Nuestra Constitución Nacional consagra derechos sociales en materia laboral, seguridad social, salud y educación (ver anexo N°1). Sin embargo, y aún gozando de jerarquía constitucional, muchos de ellos no pueden gozarse por todos los habitantes del país, comenzando por el derecho a trabajar. ¿Porqué sucede esto? Si bien la explicación jurídica radica en el carácter programático de estas normas², aquí se hará hincapié en la postura sociológica que plantea la necesidad de una intervención activa del Estado para la plena vigencia de estos derechos. Desde esta mirada se afirma que, diferencia de los derechos civiles, los derechos sociales requieren de políticas públicas y gasto público para efectivizarse (Bobbio, N., 1991).

En síntesis, en el caso de los derechos sociales el Estado tiene la obligación de “hacer”. Es sujeto de obligaciones, en el sentido que, más allá de reconocer el derecho jurídicamente, debe actuar políticamente – con políticas públicas y gasto social- a fin de protegerlo y hacerlo efectivo.

La conceptualización clásica de **ciudadanía como posesión de derechos** data de 1949 y su autor es el sociólogo inglés T. Marshall (Levín, S., 2004), quien la define como una condición que se otorga a TODOS aquellos considerados miembros plenos de una comunidad. Marshall

¹ Los derechos sociales, económicos y culturales surgen a principios del siglo pasado, junto con las pretensiones de los hombres de mejorar sus condiciones de vida en el campo de lo social, económico y cultural. Se positivizan primero en los ordenamientos internos – en la Constitución de México de 1917 y en la Constitución Alemana de Weimar de 1919- y medio siglo después en el ordenamiento internacional – en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nuestra Constitución Nacional incorpora los derechos sociales y económicos en su artículo 14 bis (Bidart Campos, G.J. y Herrendorf D., 1991), y en la Reforma de 1994 con el artículo 75 inc. 22, donde se otorga jerarquía constitucional a estos Tratados de Derechos Humanos.

² Las normas declarativas de derechos sociales, económicos y culturales tienen carácter programático, es decir que no se aplican ni funcionan sin otra norma inferior (en el caso de nuestra CN, sin una ley del Congreso Nacional) que especifique las políticas públicas –con su respectivo financiamiento- que utiliza el Estado para que el ciudadano puede efectivamente gozar de ese derecho.

concede a la ciudadanía como un status legal que tiende a igualar a los miembros de la sociedad en torno al reconocimiento jurídico de derechos y deberes civiles, políticos y sociales. Así, siempre que se reconozca este status legal a todos los miembros de la comunidad, la ciudadanía comprendida como principio de igualdad no se contradice con la desigualdad económica y social propia del sistema de clases capitalista. Esto es posible aún en el caso de la ciudadanía social, dado que no apunta a la igualdad de ingresos (igualdad absoluta), sino a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante el establecimiento de un piso social de bienes y servicios (Marshall, T. H. y Bottomore, T., 2004).

Otra concepción de ciudadanía, con mayor énfasis en los derechos sociales es la propuesta por Eduardo Bustelo. Su iniciativa de modelo de Ciudadanía Emancipada, parte de la consideración que, a través del reconocimiento y del ejercicio de derechos sociales básicos- tales como educación de calidad, empleos productivos y decentes, salud, vivienda, y demás bienes sociales y económicos relevantes- puede construirse social y democráticamente una ciudadanía que apunte a modelos más inclusivos de sociedad. Concebida de esta manera, la ciudadanía social garantiza a las personas- como miembros de la comunidad-el derecho a tener igualdad de oportunidades en el acceso al bienestar económico y social, constituyéndose así en ciudadanos responsables, autónomos y con sentido de pertenencia. El norte es la construcción de un modelo de desarrollo con mayores niveles de igualdad e inclusión social (Bustelo, E.S., 1998).

Continuando con esta línea conceptual, otros autores entienden a la *ciudadanía social como un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una comunidad* (Levín, S., 2002, p: 359). El vínculo de integración social hace referencia al compromiso entre el Estado y los miembros de la sociedad, por el cual se reconoce el status de ciudadanos. Lo otorga el Estado y tiene una doble naturaleza: jurídica y política. Es la conjunción de ambas dimensiones la que garantiza el acceso a los derechos sociales, pues el Estado no sólo garantiza a sus miembros el status de ciudadanía reconociendo derechos sociales en su sistema normativo, sino que debe generar - mediante políticas públicas y asignación de gasto público- las condiciones para su efectivo ejercicio (Levín, S., 2002). A su vez, la ciudadanía social se encuentra en constante transformación en correspondencia con el dinamismo de los derechos sociales (Levín, S., 2002).

Resta aún definir qué se entiende por **política social**. Las dificultades para encontrar una conceptualización unívoca y exhaustiva, obliga a consignar- a partir de un recorrido teórico- los elementos considerados constitutivos en su definición:

- Se entiende por política social todas aquellas políticas públicas cuyo objeto son los “problemas sociales”.
- Tiene tres orientaciones centrales. Dos de ellas están estrechamente vinculadas con el rol del trabajo como mecanismo de integración social. Para aquellos ciudadanos integrados – con empleo registrado y no precario- la política social promueve la seguridad social y las regulaciones laborales. En el caso opuesto, para aquellos ciudadanos con empleo precarios o desempleados en situación de pobreza e incluso indigencia -desafiliados según la categoría de

R. Castel- la política social promueve la asistencia mediante la transferencia directa de bienes, servicios y rentas, con el objetivo de controlar la emergencia y el conflicto social (Belmartino S., Repetto F. y Levín S., 2001). Finalmente, e independientemente de la participación del ciudadano en el proceso productivo, la política social procura asegurar un mínimo de bienes y servicios sociales mediante la prestación de servicios universales en materia de salud, educación e infraestructura social. (Andrenacci, L. y Repetto, F., 2006).

- Mediante estas intervenciones la política social otorga contenido a los derechos sociales, gestionando su ejercicio y transformándolos en beneficios en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social, por lo que su *objetivo principal es garantizar el bienestar social de los ciudadanos* (Marshall, 1965, citado en Fleury, S., 1997, p: 144).
- Es un concepto eminentemente histórico, en cuanto las orientaciones de la política social dependen del modelo de Estado vigente (liberal, social, neoliberal o posneoliberal) y de la Matriz de Protección Social que éste adopte.³ En cada modelo varía la función asignada al Estado como responsable de la cohesión social (Belmartino S. y cols., 2001).
- La política social resulta de un proceso político de deliberación y acuerdos entre actores, en donde también participa la sociedad civil demandando nuevos derechos y políticas sociales para su ejercicio, e instalando así estas reivindicaciones en la agenda pública. En este sentido se afirma que *la política social no es sólo un instrumento del Estado, sino también es resultado de iniciativas de la sociedad civil*. (Levín, S., 2000, p: 121).

En síntesis, pensar en la política social desde un enfoque de derechos implica concebirla como instrumento del Estado para hacer efectivos los derechos sociales, consolidando y otorgando contenido al status de ciudadanía. Presume, a su vez, partir del supuesto de Estado garante de derechos de sus ciudadanos y, por ende, con la obligación de proveer un piso de bienestar a toda su población, sin importar su rol en el proceso productivo.

2. Orientaciones de la política social en Argentina: desde la integración hacia la inserción social.

La política social ha tenido distintas tendencias en el país- en la región en general- dependiendo tanto del contexto económico, político, social, cultural e ideológico, como también del rol asignado en cada época al Estado como promotor y garante del bienestar de sus ciudadanos.

3

Las Matrices de Protección Social establecen la naturaleza de la política social, la población beneficiaria y las condiciones de acceso, la fuente de financiamiento y la forma de gestión del sistema. A los fines analíticos- dado que en la realidad estos modelos tienden a coexistir- se han distinguido cuatro Matrices de Protección Social: Asistencia Social, Seguro Social y Seguridad Social y Redistribución del Ingreso, cada cual configura un modelo específico de ciudadanía (Fleury, S. 1991).

2.1. Política social tradicional: el trabajo como eje de integración social

La política social tradicional orientada a la integración social se desarrolla en Argentina durante el período del Estado Social, con origen en la primera presidencia de Perón. En este modelo de intervención pública el sujeto de derechos es el trabajador formal, y a esta condición se vinculan los derechos sociales (Levín, S., 2000). La política social se estructuraba bajo la lógica de seguros sociales (en salud, previsión social, accidentes de trabajo) y universalización de servicios de educación y salud. Recordemos que el país se encuentra en esos años en situaciones de pleno empleo- en parte posible por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones- por lo que las regulaciones y protecciones laborales permiten que el Estado asegure la plena vigencia de derechos sociales al trabajador y a su familia, quienes constituyen la mayoría de la población. Ambas funciones se articularon en lo que R. Castel denomina *políticas de integración social*, dado que apuntan a homogeneizar a la población en torno al trabajo regulado/protegido y al acceso servicios sociales universales (Castel R., 1997, p: 422).

2.2. Política Social Neoliberal: fragmentación social y focalización

Las bases macroeconómicas, e incluso ideológicas, que sostenían este modelo cambian con la implementación del modelo neoliberal implementado desde mediados de los años '70 y profundizado durante las dos décadas siguientes. La reforma del Estado, que implicó la adopción de políticas de apertura, desregulación y privatizaciones con el consecuente retiro del Estado del mercado, afectó al esquema tradicional de protección social por dos razones. En primer lugar, por el aumento del desempleo⁴ y la precariedad laboral⁵, lo cual debilita los sustentos de una política social cuyo sujeto de derechos es el trabajador formal. En segundo lugar, por el déficit fiscal que incentivó la reducción del gasto público, y en especial el gasto público social (CEPAL, 2000).

Este nuevo contexto laboral y socioeconómico –signado por desempleo estructural, precarización del mercado de trabajo, pobreza y exclusión- produjo una inflexión en las políticas sociales. El trabajo asalariado de calidad pierde centralidad como recurso de integración social, y

4

La destrucción de puestos de trabajo tuvo distintas causas, entre las que se destacan la apertura comercial - y la consecuente desaparición de empresas nacionales que no pudieron competir con empresas extranjeras-, la mal llamada modernización del sector público que lo convirtió en un verdadero expulsor de asalariados, y ya durante los años 90, las privatizaciones de empresas públicas y el atraso cambiario que alteró los precios relativos trabajo/capital, alentando la inversión en bienes de capital que incorporaban tecnología capaz de ahorrar mano de obra. Respecto al incremento de empleos precarios, la principal causa fue la flexibilización del mercado laboral con el objetivo central reducir costos laborales y aumentar la productividad por encima de los salarios (NEFFA, J. C., y cols., 2010). Resultado: durante la década del 80 el desempleo rondaba por el 5,5% de la PEA, y una década después el promedio superaba los dos dígitos, con picos de 18% en 1995 y de 21% en plena crisis en el 2002 (INDEC)

5
Se entiende por empleo precario a aquellos empleos que se caracterizan por la inseguridad (riesgo de perder involuntariamente un empleo y de encontrarse desocupado durante un cierto tiempo) e inestabilidad (relativa a la continuidad en el tiempo de la relación de empleo entre el asalariado y una empresa u organización). Estas formas particulares de empleo son propias de los contratos laborales por tiempo determinado, trabajadores contratados de manera generalizada como trabajadores autónomos o monotributistas, períodos de trabajo a prueba o pasantías, o la subcontratación y la tercerización de actividades mediante la intermediación de empresas de trabajo temporario o de servicios eventuales (NEFFA, J. C., Oliveri, M. L., Persia, J. y Trucco, P.,2010).

la sociedad se fragmenta entre ciudadanos incluidos, vulnerables y excluidos. La política social comienza a orientarse hacia la inserción social de aquellos sectores no integrados al mercado laboral formal. Son políticas centradas en aquellas personas consideradas *inintegrables*, no por impedimentos personales-y mucho menos por elección- sino por las condiciones del mercado de trabajo (Castel R., 1997, p: 423).

La política social neoliberal se caracteriza, por una parte, por la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo, la remercantilización de la previsión social y la descentralización de los sistemas de educación y de salud pública (CEPAL 2010) y, por otra, por el predominio de programas sociales focalizados de combate a la pobreza. Programas que consisten básicamente en la transferencia directa de bienes, servicios o subsidios con el objetivo principal de compensar y mitigar la falta de ingresos de grupos de riesgo en el corto plazo. Es importante subrayar que la focalización implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo receptor de beneficios sobre la base de ciertas carencias y condicionado a la continuidad de dichas carencias (Andrenacci, L. y Repetto, F., 2006).

2.3. Políticas sociales neouniversales en un contexto posneoliberal: hacia un desarrollo con inclusión social

Los efectos nocivos de la instauración del sistema neoliberal globalizado en Argentina⁶-en la región en general-quedan en evidencia con la Crisis del 2001. Crisis que es considerada por algunos autores como la más importante en la historia económica argentina (Chojo Ortiz, 2010; García Delgado 2007) por sus repercusiones económicas, sociales y políticas⁷, y es síntoma mismo de la crisis de hegemonía del modelo neoliberal y de las recetas ortodoxas promovidas por los organismos multilaterales de crédito (2006).

Desde el año 2003 se asiste a un nuevo modelo económico en el país con mayor intervención estatal, cuyos pilares macroeconómicos son el equilibrio fiscal y comercial; tipo de cambio competitivo para favorecer exportaciones; reducción de deuda externa (a fin de adquirir mayor autonomía nacional frente a organismos multilaterales de crédito); alto nivel de reservas internacionales (para obtener mayor estabilidad y otorgar previsibilidad a inversiones); y énfasis en el mercado interno fomentado con gasto público. El desempeño económico ha sido positivo,

⁶ Después casi tres décadas de implementación de este modelo de desarrollo, algunos datos son representativos del enorme deterioro social: la diferencia de ingresos promedio entre el decil de mayor ingresos y el de menor ingresos en 1974 era de 9,5 y en 2002 de 39,4; en 1974 el desempleo era del 3,4%, la pobreza del 4,4% y la indigencia del 2%. En el año 2002 los números ascienden a 21,5%, 53%, 24,8% - respectivamente-. Fuente: INDEC (Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D., 2010, p: 4, 5,14).

⁷ En palabras de García Delgado: *Algunos número grafican lo que podría significar la peor crisis de la historia nacional: hacia aquellos meses, el producto bruto había caído el 15%, la inversión el 40%, la producción industrial el 20%, y el desempleo era ya del 33%. El 40% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza, cuando 8 años atrás, apenas era del 15% de la población* (García Delgado, D. , 2003, p:3)

pero persisten los altos niveles de desempleo, empleo precario, pobreza e indigencia y desigualdad.⁸

En este nuevo clima resurge el debate sobre el desarrollo. Uno de los conceptos en discusión es el de desarrollo inclusivo, definido por García Delgado como “*un proceso de acumulación económico, social, e institucional que tiene como finalidad principal incluir a la mayor parte de las personas y potenciar sus capacidades humanas y productivas en empleos de calidad, dentro de un contexto de integración social* (2007, p: 2). Esta nueva conceptualización, lejos de limitarse a la noción de crecimiento de PBI, es multidimensional. Lo ético adquiere especial relevancia, en el sentido que tanto desde el ámbito académico como del mismo discurso y agenda pública se plantea la cuestión de la equidad y la distribución del ingreso como prioridad (García Delgado, D., 2006).

Emprender un proceso de desarrollo económico con equidad implica revalorizar a la política social como instrumento de reducción de desigualdades, y es por esta razón que los Estados latinoamericanos han reflejado un mayor compromiso con las políticas sociales, adquiriendo éstas mayor estabilidad, institucionalidad y financiamiento (CEPAL, 2010). La **política social cambia su orientación desde el combate a la pobreza a corto plazo y la focalización hacia un universalismo de nuevo tipo, donde el Estado es concebido como principal agente de lo público, responsable de garantizar a sus ciudadanos un umbral mínimo de bienestar y disfrute de derechos sociales** (Andrenacci, L. y Repetto, F., 2006). Al concebirse a la pobreza como obstáculo real para la realización de derechos ciudadanos, el Estado debe intervenir asegurando ingresos mínimos a las personas en esta situación. Nuevamente se entiende al ciudadano como receptor de beneficios de la política social por derecho, derivando de allí el carácter universal de la política social.

No obstante, y a diferencia de la política tradicional, el sujeto de derecho es el ciudadano excluido del mercado de trabajo. Es por ello que se afirma que la política social neouniversal actúa sobre las consecuencias de la desintegración social dado que, en vez de crear las condiciones para que las personas tengan acceso al trabajo de calidad y a la categoría de sujetos de derechos sociales que esto conlleva, el Estado sostiene monetariamente las personas porque no pueden hacerlo por sí mismas, tendiendo así a la inserción social (Levín, S., 2011).

Organismos internacionales -como la CEPAL- defienden las transferencias de ingresos básicos por considerarlos mecanismos que favorecen la inserción presente y futura de la población en el mercado laboral (CEPAL, 2010). Sin embargo, el riesgo a largo plazo de este tipo de intervención social radica en el *estado de inserción* que puede generarse en los beneficiarios.

8

En el año 2009 la situación socioeconómica del país puede ilustrarse con los siguientes números: Siete años de crecimiento del Producto Bruto Interno a una tasa anual promedio del 7,4% (INDEC), acompañado de altos niveles de desempleo (8,8%), empleo precario (36,2%), pobreza (13,9%), e indigencia (4%). (Agis, E., y cols., 2010, p:14, en base a datos de INDEC y CEDLAS).

Estado que deriva de la imposibilidad de integrarse socialmente - después de una etapa de ser asistido por el Estado- con un empleo de calidad por las características excluyentes del mismo mercado de trabajo (Castel R., 1997, p: 436-437).

En la región esta orientación se ha traducido en los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, estudiados a continuación.

3. Transferencias monetarias redistributivas:

3.1. Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI)

Los Programas de TCI son una de las herramientas centrales de combate contra la pobreza en la Región (CEPAL, 2010) y presentan dos características definitorias.

En primer lugar, constituyen **transferencias directas de ingresos de carácter no contributivo** a las personas y familias en situación de pobreza o indigencia, basadas en la solidaridad, y con el objetivo principal de combatir la pobreza en el corto plazo (CEPAL, 2010)

En segundo lugar, la transferencia está **condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias- por parte de los beneficiarios- en materia de salud, nutrición y educación**. Durante los últimos años los Estados Latinoamericanos -frente a las alarmantes cifras en torno a menores en situación de pobreza e indigencia y los problemas de desnutrición, enfermedades y analfabetismo asociados a ello- han destinado los PTCI a este grupo poblacional. La condicionalidad como objetivo promocional a largo plazo se asocia entonces a controles sanitarios y asistencia escolar. Se apunta con ello a evitar *reproducción intergeneracional de la pobreza* (Villatoro, P., 2004, p: 10).

Los PCTI buscan garantizar en la población beneficiaria el disfrute efectivo de tres derechos sociales fundamentales: derecho a la alimentación, derecho a la educación y derecho a la salud. No obstante, desde un enfoque de derechos se reconocen ciertos aspectos a fortalecer. En primer lugar, la universalidad, en el sentido que debe garantizar la cobertura de toda persona que se encuentre bajo la línea de pobreza. En segundo lugar, la incondicionalidad, ya que la realización de un derecho no puede estar condicionada a ningún requerimiento pues esto vulnera el principio de no discriminación. En tercer lugar, suficiencia, las transferencias deben ser suficientes para solventar los gastos básicos en alimentación y otros ítems que garanticen un nivel de vida adecuado (en el caso de Argentina debe calcularse en función de la Canasta Básica Total del INDEC). Finalmente, la judicialización del Estado ante su no entrega a personas que deberían recibir transferencias de acuerdo a las líneas estratégicas de política nacional- pues se parte de la noción de obligación legal inherente a los derechos-(Robles, C., 2009, p: 21-22).

3.2. Propuesta de Ingreso Ciudadano

El Ingreso Ciudadano, en Argentina presentada- con sus particularidades- como Ingreso Universal a la Niñez, es una propuesta de transferencias de ingresos más acorde al enfoque de derechos.

La propuesta original es europea, y su autor la define como *un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad. a) incluso si no quiere trabajar. b). Sin tener en cuenta si es rico o pobre. c). Sin importar con quién vive. d). Con independencia de la parte del país en la que viva*” (Van Parijs 1996, p: 56, citado en Pérez Muñoz, C. julio-septiembre de 2005, p: 3). Del planteamiento original del IBU se desprenden dos requisitos elementales: la universalidad y la incondicionalidad.

Los fundamentos teóricos de esta iniciativa parten de la distinción entre libertad formal (reconocimiento de derechos) y libertad real (igualdad de medios y oportunidades para ejercer esos derechos). En una sociedad capitalista donde prima la libertad formal, el Estado podría garantizar a sus miembros libertad real mediante la institucionalización de un IBU. De esta manera, al garantizar un piso de ingresos en la sociedad se incrementarían las oportunidades que los miembros tienen para elegir con autonomía la vida que desean y gozar plenamente de sus derechos (Pérez Muñoz, C., julio-septiembre de 2005).

En Argentina el concepto de IBU, y la propuesta para su implementación, ha tenido sus particularidades.

Algunos especialistas argentinos en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso como Lo Vuolo y Barbeito han defendido la iniciativa de un IBU, denominado por ellos ingreso ciudadano, como mecanismo de redistribución del ingreso. Se presenta el IBU como *“un ingreso monetario incondicional, basado en la ciudadanía, de cobertura universal a nivel de subsistencia y financiado fiscalmente”* (Pautassi, L. y Rodríguez Enriquez, C., 2006: p.4). Para estos autores, el problema de la pobreza en Argentina, lo cual se puede generalizar al resto de América Latina, lejos de ser una cuestión de vagancia o de políticas sociales mal focalizadas, deviene de la regresión en la distribución de los ingresos y la riqueza durante las últimas tres décadas (Domènech, A., Raventós, D. y Lo Vuolo, R., 17 de junio de 2003). Retoman los sustentos teóricos de libertad real cuando afirman que un ingreso ciudadano como monto de dinero y no como prestación en bienes o servicios, garantiza la autonomía de los ciudadanos al permitirles desarrollar sus propias estrategias de consumo. No obstante, y reconociendo las limitaciones de financiamiento y de consenso social para implementar en Argentina un ingreso ciudadano, se permiten incumplir con uno de los requisitos fundamentales del mismo: la universalidad. En este sentido, Lo Vuolo afirma que una primera etapa el ingreso universal debe destinarse a dos segmentos demográficos económicamente dependiente: los niños/as y los ancianos/as. (Domènech, A., Raventós, D. y Lo Vuolo, R., 17 de junio de 2003). En base a ello nace en 1997 la propuesta legislativa del Ingreso Ciudadano de la Niñez, primer antecedente de la AUH en Argentina.

Caso de estudio: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Antecedentes nacionales en materia de transferencias condicionadas de ingresos

Los PTCI como instrumentos de lucha contra la pobreza y contención social se implementan en Argentina desde mediados de la década del `90. Son programas que parten de una lógica asistencialista y se focalizan en los grupos de mayor vulnerabilidad. Se exponen a continuación aquellos de mayor alcance a nivel nacional.

1.1.- Programas de transferencias de ingresos durante la convertibilidad.

Dos crisis, una exógena y otra endógena, van a generar las condiciones para la implementación de los primeros PTCI en el país. El pionero es el **Plan Trabajar**, implementado en 1996 para atenuar los efectos de la Crisis del Tequila de 1994. Para acceder al beneficio las personas debían ser mayores de 16 años, estar desocupadas y encontrarse por debajo de la línea de pobreza. La transferencia incluye una suma no remunerativa de \$200 mensuales. Como requisito para su percepción, los beneficiarios deben prestar su mano de obra para la ejecución de programas de infraestructura económica y social básica en las comunidades de pertenencia o la puesta en marcha de actividades productivas para el mercado (Panigo, D., Agis, E., y Carriz, A., 2010)

Unos años después, en el contexto de catástrofe social y laboral que el país atraviesa por la Crisis del 2001, se implementa el **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**. Si bien el mismo resulta significativo para al menos alivianar el deterioro de los indicadores sociales en el período 2002-2003, su diseño y rápida implementación generan ciertos problemas en términos de focalización y cobertura. A diferencia del programa descrito precedentemente, la percepción del beneficio de \$150 mensuales se encuentra condicionada tanto a la prestación de mano de obra en proyectos comunitarios como a la asistencia a la escuela y controles sanitarios de los menores a cargo. Sin embargo, estos requisitos sólo se solicitan al momento de la inscripción en el programa, por lo que no es relevante su importancia como promotor de la inversión en capital humano (Panigo, D., y cols., 2010)

1.2.- Los programas de la Postconvertibilidad

La persistencia de elevados niveles de pobreza y desempleo, aún en el marco de un proceso de crecimiento sostenido en el país desde el año 2003, fundamentan la continuidad de los PTCI.

En base a la redefinición del programa Jefes/as de Hogar desocupados en base a criterios de “productivo/empleable” y “asistencia/inempleable” (Pautassi, L. y otros, 2008), se crean dos PTCI nuevos.

El **Programa de Capacitación y Empleo (PCyE)** en 2006, para los beneficiarios del Plan Jefes/as con posibilidades ciertas de conseguir un empleo en el corto plazo, brindando apoyo para su capacitación y búsqueda de trabajo. Se transfieren \$225 a trabajadores desocupados mientras se encuentren en un proceso de búsqueda activa de empleo. Como contraprestación los beneficiarios se comprometen por escrito a asistir regularmente a las Oficinas de Empleo Municipal para desarrollar búsquedas de empleo y participar de actividades de formación y práctica laboral y aceptar las ofertas de empleo que surgieran durante su estadía en el programa. (Panigo, D., y cols., 2010)

Para aquellos beneficiarios del Plan Jefes/as con problemas de pobreza estructural se diseña e implementa **Programa Familias para la Inclusión Social (PFIS)**, que consiste en la transferencia de ingresos a familias en situación de pobreza con hijos menores a cargo. Las transferencias tienen dos componentes, por una parte una transferencia base no contributiva de \$155 mensuales para aquellas familias con un solo menor a cargo, incrementando \$30 por cada niño adicional -hasta un máximo de seis- condicionado al cumplimiento de requisitos en materia de salud y educación de los menores, y por otra, una beca o asignación adicional de \$50 pesos a menores y adolescentes que emprendan procesos de la terminalidad educativa o la capacitación profesional. El objetivo general es *promover la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza* (Panigo, D., y cols., 2010, p: 25). Cabe destacar que este programa se focalizó en una primera etapa en ciertas provincias y municipios.

Estos programas se acompañan con el Programa Adulto Mayor Más de 2005, que consiste en pensiones no contributivas para adultos mayores.

Los programas analizados presentan serias limitaciones desde un enfoque de derechos en terminos de igualdad, no discriminación, suficiencia y acceso a la justicia. Continúan pensándose bajo la lógica de beneficios en base a carencias y no de derechos ciudadanos. Los montos de los subsidios son insuficientes para cubrir la Canasta Básica Total, y no se acompañan de objetivos promocionales para la superación de situaciones de exclusión de los beneficiarios.

Caracterización de la AUH

La Asignación Universal por Hijo es una medida adoptada por el Gobierno Nacional en octubre de 2009. Se transfieren a este programa los beneficiarios del Plan Familias para Inclusión Social, del Plan Jefes/as de Hogar Desocupados y de gran parte de los programas provinciales

Se puede ubicar dentro del marco de las **políticas sociales neouniversales**, y específicamente clasificarla como un Programa de Transferencia Condicionada de Ingreso, dado que presenta tres elementos centrales: la orientación a la inserción social; la aspiración a la universalidad y la

condicionalidad. Un análisis de los considerandos del DNU N°1602/09- fuente jurídica de la AUH- permite argumentar esta afirmación. Allí, reconociendo al trabajo decente como recurso central de integración social: “... *el trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona*”, se concibe a la Asignación como un “...*paliativo importante...*” en cuanto “... *significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados* (DNU N° 1602/09, 29 de Octubre de 2009). Queda explícito en estas palabras que la orientación de esta política es la inserción social de aquellos que han sido excluidos del mercado de trabajo - quienes presentan un *déficit de integración-*, lo cual obliga al Estado a transferirles ingresos para asegurarles el acceso a un bienestar económico y social mínimo. La aspiración a la universalidad- se sostiene en el reconocimiento del derecho de todos los niños/as y adolescentes de gozar en el país de una buena calidad de vida, de acceder a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social, en cumplimiento con la Ley N° 26.061. Finalmente, la condicionalidad, radica en los requisitos de educación y salud exigidos para percibirla.

A continuación se realiza una caracterización de esta política social a partir análisis de sus beneficiarios, tipo y monto del beneficio, condicionalidades y financiamiento.

Los **beneficiarios/as de la AUH** son los niños/as y adolescentes excluidos de la asignación familiar prevista por la ley 24.714, debido a que sus padres o tutores se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal con remuneraciones inferiores al salario mínimo, vital y móvil –SMVM- (Artículo 1 y 2, DNU N° 1602/09, 29 de Octubre de 2009). Posteriormente, en la reglamentación del decreto, se incorporan como beneficiarios también a los hijos de monotributistas sociales y empleados de servicio doméstico con ingreso inferior al SMVM (Artículo 2 y 4, Resolución N°393/2009, 18 de Noviembre de 2009). Es importante destacar que, por medio del Decreto N° 1602/09, se incorpora la AUH como subsistema no contributivo dentro de la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares. (Artículo 1, DNU N° 1602/09, 29 de Octubre de 2009).

En el 2011, mediante el DNU N° 446/11, se complementa la AUH con la asignación por embarazo. El objetivo es brindarle protección a la madre embarazada cuyo grupo familiar se encuentre en situación de desempleo o de empleo precario (trabajos informales o monotributistas sociales), amparando de esta manera a los menores desde la concepción (Ver Anexo N°3).

El **beneficio de la AUH** consiste en una suma mensual de carácter no contributivo, que se abona a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, hasta una máximo de 5 menores (Artículo 5, DNU N° 1602/09, 29 de Octubre de 2009). Se privilegia a la madre como titular de la prestación (Artículo 10, Resolución N°393/2009, 18 de Noviembre de 2009). El monto varía- actualmente son \$220 por menor de 18 y \$880 por persona con discapacidad (ANSES, 27 de julio de 2011), pero se establece que sea la mayor suma prevista en los incisos a o b del artículo 18 de la ley 24.714. El 80% se otorga mensualmente y la diferencia se percibe acumulada una vez al año, cuando el titular acredite-

mediante la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Nacional, Salud y Educación - el cumplimiento de los requisitos de salud y educación (resolución 132/2010-ANSES)

Las **condicionalidades** para el acceso al beneficio, propias de los PTCL, son: acreditar nacionalidad argentina o residencia no inferior a tres años del menor; acreditar identidad del menor y del titular con DNI y vínculo entre ambos; acreditar condición de discapacidad; acreditar hasta los cuatro años el cumplimiento de controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio y desde los cinco años de edad y hasta los dieciocho concurrencia a establecimientos educativos públicos (Artículo 6, DNU N° 1602/09, 29 de Octubre de 2009). En febrero de 2010 ANSES implementa el uso de la Libreta Nacional de Seguridad Nacional, Salud y Educación para corroborar el cumplimiento de los controles sanitarios y asistencia escolar (resolución 132/2010-ANSES)

La AUH es **financiada** con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES. Este Fondo se compone por recursos financieros variables en el tiempo, que pueden provenir de cuatro fuentes: recursos de libre disponibilidad del ANSES al cierre de cada ejercicio anual, las transferencias de los saldos de las cuentas de capitalización, rentas provenientes de las inversiones que realice el Fondo y cualquier otro aporte que establezca el Estado Nacional. Es importante destacar que la finalidad original de este Fondo, es asegurar la sustentabilidad futura del Régimen Previsional Público, funcionando como un fondo de reserva para preservar el valor de las prestaciones en fases negativas del ciclo económico (DNU N° 897/07, 12 de Julio de 2007).

Principales impactos

Algunos datos provenientes de estudios de impacto de la AUH (Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D, 2010, p: 15-16) permiten acercarnos a la magnitud de la medida:

- El gasto público en la AUH asciende a 1.800 millones de dólares, lo cual representa 0,58% del PBI. Este porcentaje adquiere mayor relevancia si lo comparamos con los otros programas regionales, en el sentido que casi duplica los porcentajes destinados por Brasil (0,37 %) y México (0,31 %), triplica el de Perú (0,20%)y quintuplica el de Chile (0,10%)

- Beneficia a más de un millón y medio de menores

- Se incrementa el 25% de la matrícula estatal y el 40% de los menores inscriptos en el seguro médico estatal Plan Nacer

Su reciente implementación dificulta la presentación de datos estadísticos sobre los impactos en materia de reducción de pobreza, indigencia y desigualdad. No obstante, el estudio aludido arroja algunas estimaciones conjeturales en este sentido: se reduce la incidencia de la indigencia entre un 55 y 70%, la incidencia de la pobreza entre un 12 y un 30% y la desigualdad en la Argentina hasta un 33,5% (Agis, E., y cols. 2010)

La AUH en perspectiva regional: análisis comparativo de experiencias de PTCI en Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

La AUH se inserta dentro de un contexto de proliferación de PTCI en toda la región latinoamericana. Programas que, si bien tienen características propias, comparten como objetivo central el combate a la pobreza extrema especialmente como ciclo intergeneracional (PNUD; 2010:67) (CEPAL, 2010).

Del conjunto de PTCI implementados en Latinoamérica se han seleccionado a los efectos de una comparación con la AUH: el Programa Puente Chile solidario; Bolsa Familia de Brasil; Bono Juancito Pinto de Bolivia, Tekoporã y Red de Protección y Promoción Social de Paraguay y Plan Equidad de Uruguay (PNUD, Chile-solidario, Lukor; 2010:67, 2011). (Ver anexo N° 4)

Los seis programas consisten en transferencias monetarias no contributivas a familias con menores de edad a cargo, en situación de pobreza. Los montos transferidos son menores a 50 dólares- en el caso de Bolivia y Paraguay menores de 10 dólares-, lo cual no cumple con los requisitos de suficiencia, dado que con esos montos ninguna familia cubre sus necesidades básicas.

La condicionalidad está presente en todos los programas estudiados, salvo el caso de Chile y Brasil. El primero tiene una suma base incondicional que se aumenta según el cumplimiento de requisitos de salud y educación de los menores e inserción laboral de la madre dos veces al año (Chile-solidario: Mideplan, 2011). En el caso de Brasil, dispone para las familias en pobreza extrema de una prestación básica sin condiciones. Esta característica de los PTCI está vinculada, como mencionamos previamente, con el objetivo de generar las condiciones adecuadas para el efectivo ejercicio de derechos sociales básicos como salud y educación, contribuyendo de esta manera a que las familias consigan romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Por esta razón podemos afirmar que estos programas pretenden garantizar -al menos en un nivel básico- el ejercicio de cuatro derechos sociales fundamentales: derecho a la protección y asistencia para la familia (en cuanto protege del trabajo infantil), derecho a un nivel adecuado de vida (alimentación), derecho al nivel más alto de salud física, y derecho a la educación.

En todos los casos se reafirma el valor promocional de la educación como factor importante para superar condiciones estructurales e intergeneracionales, al incrementar el capital humano para superar las condiciones de vulnerabilidad y posibilitar acciones de inclusión.

En general, todos los países han encontrado mecanismos para disminuir la burocracia y evadir la corrupción que existe en América Latina en los manejos de los fondos públicos, a fin que los beneficiarios reciban los ingresos directamente del poder Central (ej: Argentina: Tarjeta de débito del Banco Nación, Brasil: tarjeta de débito que es emitida por la Caixa Econômica Federal; Chile: Bono familiar; Bolivia: bono Juancito Pinto; Uruguay: completa la asignación con una tarjeta magnética para la adquisición de alimentos), lo cual ha promovido la bancarización de la economía y la recirculación de dinero.

Existe un compromiso de los gobiernos con las familias y en todos los casos puede constatar una reducción significativa del trabajo infantil. Ha cambiado la consideración de género, en cuanto que en casi todos consideran a la mujer jefa de familia como tutor de los fondos de las asignaciones para los hijos menores de 18 años fortaleciendo la posición de la mujer en el hogar (caso: Argentina, Chile, Paraguay, Brasil), (en Chile además la suma base se aumenta por la inserción laboral de la misma (Chile-solidario; 2011).

La mayoría de los países tienen mecanismos de control: evaluaciones de la vulnerabilidad de la población considerada (Ficha de Protección Social en Chile o calificaciones del ciudadano en Brasil); presentación de la documentación que pruebe la concurrencia a la escuela, de la vacunación y a la asistencia sanitaria; de evaluación de impacto: método cuasi experimental: vecino más próximo (Brasil, Chile, Paraguay) y en el portal de Transparencia, con los nombres de todas las personas enlistadas y la cantidad asignada en la página web del programa en Brasil.(Chile-solidario; Lukor; 2011)(PNUD,2010).

Se pueden advertir dos debilidades comunes en todos los programas. La más relevante es la ausencia de una Ley Poder Legislativo. Se necesita para su permanencia a largo plazo de la ratificación de los gobiernos elegidos con posterioridad a su implementación (ej: Chile: Bachelet-Piñeira; Brasil: Lula-Russeff; Uruguay: Tabaré Vázquez-Mújica); porque aun cuando tienen un Marco Legal que los rige como sistema, son propuestas del Poder Ejecutivo Central

La otra debilidad se relaciona con la falta de consenso de todos los actores sociales respecto los objetivos e impactos de este tipo de programas en materia de reducción de pobreza, indigencia, desigualdad y mejoramiento de indicadores de salud y educación. La sociedad aún no los entiende como programas garante de derechos. Esto sucede especialmente en nuestro país y en Brasil (donde se generó una gran polémica que perdura en el tiempo). Esto se debe, al menos en parte, a la falta de información sobre la implementación de estos programas en otros países, de sus impactos y resultados.

Análisis propositivo: hacia un ingreso universal a la niñez como garantía para la realización de los derechos sociales

Reconocer los impactos positivos de la AUH con sus características actuales, no exime de reflexionar sobre sus debilidades como política social con enfoque de derechos.

La primera observación se orienta a la norma legal por la cual se crea. La AUH nace por DNU del PEN como medida excepcional, sin desarrollarse el procedimiento legislativo correspondiente para el reconocimiento de derechos por ley, aunque incorpora el beneficio a la ley 24.714.

En segundo lugar, se presentan dificultades en materia de financiamiento a largo plazo. La AUH, comprendida desde un enfoque de derechos, no puede depender financieramente del Fondo de Sustentabilidad del ANSES - con recursos variables y creado con otra finalidad-. La ley que reconozca el derecho de los infantes, adolescentes y embarazadas a recibir una asignación debe determinar cuáles serán las fuentes de financiamiento estables, creando al efecto partidas presupuestarias específicas. Esto último es condición para que la política social goce de estabilidad en el tiempo, constituyéndose así en política de Estado independiente de las coyunturas económicas y políticas del país.

Finalmente, se detecta otra limitación respecto a la universalidad de la asignación. En este sentido, la normativa actual de la AUH no garantiza una asignación universal para todos menores de 18 años sin los beneficios de la Ley 24.714, pues los hijos/as de monotributistas y de trabajadores informales con ingresos superiores al salario mínimo, vital y móvil, quedan excluidos de la misma. Respecto al primer caso, es una de las modalidades de empleo precario implementado con las reformas y flexibilización del mercado laboral en los años 90. Cuando el monotributista factura sólo a una empresa o entidad, esto presupone una relación dependencia laboral y debería cobrar asignación por sus hijos. Aquí es preciso resaltar que esta forma de contratación precaria es una de las más utilizadas por la misma Administración Pública. En el segundo caso, el criterio de focalización es muy arbitrario y no puede afirmarse que una familia con ingresos levemente superiores al SMVM no necesita la Asignación para que sus hijos tengan sus necesidades satisfechas. Tampoco incluye a adolescentes en situación de calle e indocumentados, por lo que no ataca el núcleo duro de la pobreza.

Todo esto debe contemplarse al momento de debatir en el Congreso una Ley Nacional que garantice un ingreso/asignación a los menores de 18 años, desde la concepción. Sólo el Poder Legislativo tiene facultades para crear derechos, por lo se aboga por la institucionalización de la AUH mediante la sanción de una ley, producto del debate previo en ambas cámaras legislativas del Congreso de la Nación.

Durante el 2008 y 2009 se presentaron 6 (seis) proyectos de ley vinculados a esta materia (ver anexo N°5).

Los proyectos provienen de 6 partidos políticos de distinta base ideológica, lo cual podría implicar al menos dos cosas: o nos encontramos ante un consenso político en materia de reconocimiento de derechos sociales mediante el acceso a un ingreso no contributivo, o el tema se ha instalado como discurso político “socialmente aceptado”. En ambos casos podemos hablar de la existencia de un ambiente político y social favorable para el debate de una ley.

Si bien los proyectos de ley se distinguen respecto a los sujetos de derecho beneficiarios de la asignación, el origen del financiamiento y la autoridad de aplicación de la ley, coinciden en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la necesidad de implementar un ingreso no contributivo para mejorar las condiciones de vida de los menores, y en segundo lugar, condicionar el acceso al beneficio con requisitos de educación y salud.

Del análisis de los proyectos presentados hasta el momento, se retoman los contenidos que deberían considerarse en el futuro escenario de debate de una ley, cuyo norte sea la implementación de un Ingreso Ciudadano a la Niñez en Argentina. Se mencionan a continuación los más relevantes:

- Universalidad

La necesidad de garantizar un piso de derechos sociales para todos los menores de 18 años desde la concepción, no puede depender de la situación laboral de los padres/tutores. Hoy el mercado laboral presenta características heterogéneas y de muy difícil control por parte del Estado, y esto no puede condicionar el acceso de los menores a una asignación. La lucha contra el trabajo no registrado puede ser complementaria, pero no uno de los objetivos de una ley de ingreso a la infancia. Si la ley establece como requisito una declaración jurada donde el empleado denuncie a su empleador por no registrarlo, lo más factible es que por temor a perder su empleo no lo haga y el menor no obtenga la asignación. Es el Estado, mediante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quien debe fiscalizar a las empresas.

Si bien actualmente es muy complicado, debido a la situación financiera y política del Estado, plantear una asignación para TODOS los menores de 18 años independiente de la situación laboral de los padres o tutores, debería ser uno de los ejes a debatir.

- Sujeto de derecho

Continuando con el razonamiento anterior, el sujeto de derecho debe ser el menor, no los padres.

- Financiamiento

Deben establecerse explícitamente las fuentes de financiamiento. Pensar en una asignación universal implica tomar la decisión política de importantes erogaciones públicas. Que, además, esta asignación sea sostenida en el tiempo, obliga a pensar en fuentes de financiamiento a largo plazo. Para ello es necesario debatir un tema aún más controvertido: una reforma impositiva. Nuestro país continúa manteniendo una estructura regresiva de impuestos, y una asignación a la infancia y adolescencia debe implicar el aumento de impuestos a sectores de mayores recursos para financiarla.

- Suficiencia:

El Ingreso Universal debe disponer de mecanismos de actualización vinculados a la Canasta Básica Total del INDEC para proteger el contenido real del ingreso, principalmente en contextos inflacionarios.

- Consenso social

Para que una ley de estas características tenga legitimidad, debe basarse en el consenso social. Se requiere un cambio cultural, a fin de que la ciudadanía en su conjunto la reconozca como “derecho” de los menores a gozar del bienestar social y económico, y no como otro subsidio más del Estado a personas y hogares pobres.

Asociar la asignación a la niñez y adolescencia al combate a la pobreza, genera la estigmatización de los beneficiarios. Aún más, permite asociaciones (infundadas) del resto de la ciudadanía entre recepción del beneficio y consolidación del desempleo por “vagancia”.

- Condicionalidad

Aunque desde el enfoque de derechos, e incluso desde la propuesta original de Ingreso Ciudadano, se critiquen las condicionalidades por violar el principio de no discriminación inherente al concepto de derecho, aquí se los considera un aspecto importante a conservar. Se priorizan los efectos positivos en materia de educación y salud de los menores y la corresponsabilidad del Estado en la protección de sus ciudadanos menores de edad.

Sintetizando, se plantea la necesidad del debate de una Ley de Asignación Universal a la Niñez y Adolescencia -que incluya beneficio por embarazo, regida por los principios de universalidad, donde los sujetos de derechos sean los menores, financiada a largo mediante una reforma impositiva de carácter progresivo y condicionada al cumplimiento de requisitos de salud y educación – para consolidar una política social que garantice un piso de derechos sociales para los menores y sus familias.

Conclusiones

En el presente trabajo se parte de la concepción de política social como instrumento de transformación mediante el reconocimiento y realización de derechos sociales inherentes a la noción de ciudadanía amplia, y con la finalidad de generar condiciones para una sociedad más justa y equitativa.

El eje del estudio es la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, medida reciente del gobierno nacional con importantes resultados, impactos y potencialidades sociales y económicas. La AUH, pese a limitarse actualmente a ser un PTCI –al igual que otros programas en la mayoría de los países latinoamericanos- contribuye al debate y reflexión sobre conceptos fundamentales como derechos y ciudadanía social, otrora relegados en pos de la noción de individuo y hegemonía de mercado.

El análisis comparativo permite visualizar el consenso regional que existe sobre el nuevo rol del Estado como garante del bienestar de todos sus ciudadanos y el énfasis de programas con las características de TCI para combatir la pobreza como obstáculo para el ejercicio de derechos sociales. Los resultados son positivos. No obstante, deben superarse ciertas limitaciones de estas intervenciones desde un enfoque de derechos, principalmente su institucionalización por Ley del Poder Legislativo. En este sentido, se intenta contribuir delineando algunos aspectos considerados esenciales en el debate de una futura ley que contemple el derecho de los niños/as y adolescentes-desde la concepción- a recibir un ingreso básico universal para poder acceder al disfrute de sus derechos sociales.

Bibliografía selectiva

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

ANSES. La Asignación Universal por Hijo aumenta a \$270 y por Hijo con Discapacidad a \$1080. 7 de septiembre de 2011. [En línea]. Disponible en: www.anses.gob.ar/prensa

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. [En línea]. Disponible en: www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf

Belmartino S, Repetto F. y Levín S (2001). Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso. En *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social*, 5, 53-84. Rosario: Homo Sapiens Ediciones

Bertranou, F. y Maurizio, R. (Eds.). (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: OIT

Bidart Campos, G.J. y Herrendorf D. (1991) Principios de Derechos Humanos y Garantías. Buenos Aires: EDIAR Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera.

Bustelo, E.S. (1998) Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática. En Bustelo, E.S. y Minujin, A. (Compiladores). *Todos Entran. Propuesta para Sociedades Incluyentes*. Bogotá, Colombia: Unicef y Editorial Santillana.

Bobbio N. (1991). *El tiempo de los derechos*. (pp. 113/127). Madrid: Ed. Sistema

Castel R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una Crónica del asalariado*. Buenos Aires: Ed. Paidós

CEPAL (2010). Las brechas sociales por cerrar. En: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (pp. 185-230). [En línea]. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones>

Chile-Solidario. (2011). ¿Qué es Chile Solidario?. Recuperado el 21 de julio, 2011 de <http://www.chilesolidario.gov.cl>

Chojo Ortiz, I., (2007). *La dimensión regional del desarrollo*, Buenos Aires: mimeo.

Decreto de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Fondo de Garantía-Creación (N°897). 2007, 12 de Julio. Boletín Oficial, 31195. 2007, 13 de Julio. Poder Ejecutivo Nacional.

Decreto de incorporación del Subsistema no contributivo de asignación Universal por Hijo (N°1602). (2009, 29 de Octubre). Boletín Oficial, 31770. 2010, 30 de Octubre. Poder Ejecutivo Nacional.

Decreto de Asignación por Embarazo-Modificación de la Ley 24714, (N° 446). (2011, 18 de abril). Boletín Oficial, 32133. 2011, 19 de Octubre. Poder Ejecutivo Nacional.

Doménech, A., Raventós, D. y Lo Vuolo, R. (2003). *Ingreso ciudadano, trabajo y democracia. Potencialidades de una renta básica*. En Facultad de Ciencias Económicas UBA. Mesa Redonda, Salón de Actos. Buenos Aires.

Expediente N° 1230-S-2009. Publicado en Diario de Asuntos Entrados N° 58, 07/05/2009.

Fleury, S. (septiembre-octubre 2004). Ciudadanías, exclusión y democracia. En *Nueva Sociedad*. 193, (pp. 62-75).

Fleury, S. (1997). En búsqueda de una teoría. En Fleury, S., *Estado sin ciudadanos: Seguridad Social en América Latina* (pp. 131-167). Buenos Aires: Lugar Editorial.

Galand, P. (2010, Noviembre 6). La AUH cumple un año y plantea nuevos desafíos. (Ed.129) *Miradas al Sur: Política*. [En línea]. Disponible en: <http://sur.elargentino.com>

Galand, P. El ingreso universal genera crecimiento. *Miradas al Sur: Política* [En línea]. Disponible en: <http://sur.elargentino.com>

García Delgado, D (2007). *Red de organizaciones para el desarrollo con inclusión. Profundizando el modelo: Siete desafíos para un desarrollo con inclusión en una nueva etapa*. Buenos Aires: Mimeo

García Delgado, D. (2006) *El desarrollo en un contexto postneoliberal*. Buenos Aires: Editorial CICCUS-FLACSO

García Delgado, D. (2003) *El Estado-Nación y la Crisis. El Estrecho Sendero*. Buenos Aires: Editorial Norma

Marshall, T. H. y Bottomore, T. (2004) *Ciudadanía y Clase Social*. Trad. Bonnano A. Buenos Aires: Losada.

Levín S. (2000). La ciudadanía social argentina en los umbrales del siglo XXI. En Hintze, S. (comp.), *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI* (pp. 115-126). Buenos Aires: Colección CEA, Ed. Eudeba, Universidad de Buenos Aires

Levín S. (julio 2002). Ciudadanía social y género en Argentina: entre las restricciones y los nuevos derechos. En *La Ventana, Revista de estudios de género*. 15, 356-384. México: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara

Levín S. (diciembre 2004). Los debates en torno al concepto de ciudadanía en sociedades en transformación. *Mediações*. Revista de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Vol 9, N° 2, 119-137. Brasil: Universidade Estadual de Londrina

Levín, S. (2011). *Políticas sociales y ciudadanía* [Power Point]. Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCuyo. Maestría en Política y Planificación Social.

Lukor, (2011). "Crónica Brasil". Recuperado el 16 de julio, 2011 de <http://www.lukor.com/not-por/0608/27141701.htm>-España

Marchionni, M. y Conconi, A. (2008). *¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos*. Buenos Aires: CEDLAS-UNLP. Maestría en Economía Universidad Nacional de La Plata

Mealla, E. P. (2006). Vuelve el Desarrollo: Del economicismo al giro ético. En García Delgado, D. y Noretto, L. (comp.) *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial CICCUS. P: 221-238

Neffa, J. C., Oliveri, M. L., Persia, J. y Trucco, P (1° Trimestre 2010) “Empleo, desempleo & políticas de empleo: La crisis de la relación salarial: naturaleza y significado de la informalidad, los trabajos/ empleos precarios y los no registrados”. *Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET*. [En línea]. Disponible en: <http://www.ceil-piette.gov.ar>

OIT (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Bertranou, F. (Coord.). Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA

Panigo, D., Agis, E., y Carriz, A. (2010) *Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en la Convertibilidad y la Post-Convertibilidad*. Documento de trabajo CEIL-PIETTE, Argentina.

Panigo, D. y Julio C. Neffa, 2010: “El Mercado de Trabajo Argentino en el Nuevo Modelo de Desarrollo”. Documento de Trabajo de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones. Argentina

Pautassi, L. y otros (2008). Tensiones en un marco de crecimiento económico: La política social pendiente. En *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Derechos humanos en Argentina: informe 2008*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina. P: 283-304

PNUD. (2010). Políticas Sociales en respuesta al impacto de la crisis internacional en América Latina. Foro Virtual de los Ministerios Sociales de América Latina.

Pérez Muñoz, C. (julio-septiembre de 2005). “Ingreso Básico Universal” y “Libertad Real”. Algunos apuntes críticos. *Revista de Estudios Políticos*. 129. Madrid.

Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el Discurso de Derechos y la Práctica Asistencial (2007) Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS. [En línea]. Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf

Proyecto de Ley "Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez", Expediente N° 2372-D-2010. Publicado en Trámite Parlamentario N° 38,21/04/2010.

-----"Trabajadores en relación de dependencia no registrados, creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar", Expediente N° 3755-2008. Publicado en Trámite Parlamentario N° 83, 10/07/2008.

----- " Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia ", Expediente N° 1914-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 34, 23/04/2009.

Proyecto de Ley "Asignación Universal por Hijo", Expediente N° 3644-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 86, 04/08/2009.

----- "Ingreso Básico Familiar", Expediente N° 3892-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 95, 14/08/2009.

----- "Creación del Programa de Asignación Universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para niños, niñas y adolescentes"

Resolución de Reglamentación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (N° 393). 2009, 18 de Noviembre. Boletín Oficial, N°31798, página 12. 2009, 10 de Diciembre. ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Resolución AUH. Libreta Nacional de Seguridad Nacional, Salud y Educación. Formalidades y Plazos (N°132). 2010, 25 de Febrero. Boletín oficial, N° [31856](#), página 8. 2010, 4 de marzo. ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (octubre de 2009). ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. *Documento de Políticas Públicas*. 67. Buenos Aires: CIPPEC.

Robles, C. (2009). América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación. En *Taller de expertos protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. Borrador para comentarios*. CEPAL. Consultado el 31 julio de 2011. [En línea]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/SesionConsolidProtSoc.pdf>

Roca, E. (2011, 15 de marzo). Asignación Universalpor Hijo (AUH): extensión delas asignaciones familiares. *Revista Debate Público-Reflexión de trabajo Social*. 29-43

Villatoro, P. (2004). Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. *Serie Políticas Sociales*. 87. Santiago de Chile: CEPAL

Waisberg, P. La AUH redujo los niveles de desigualdad social en más de un 30%. *Miradas al Sur: Suplemento Argentina Económica* [En línea]. Disponible en: <http://sur.elargentino.com>

Anexos

Anexo N°1: Derechos sociales reconocidos en la Constitución Nacional

Las Constitución Nacional, tanto en su artículo 14 bis como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- ambos con jerarquía constitucional de acuerdo al artículo 75 inc. 22 –, reconoce los siguientes derechos sociales para los habitantes del país:

Derechos laborales	Derecho a trabajar	*Derecho a ganarse la vida con un trabajo libremente escogido o aceptado
	Derecho al goce de condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo.	*Igual remuneración por igual tarea *Salario mínimo vital móvil *Participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección *Seguridad e higiene en el trabajo *Igual oportunidad para todos a ser promovidos, dentro de su trabajo a categoría superior que le corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo, de servicio y de capacidad *Jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; remuneración de días festivos *Protección contra el despido arbitrario *Estabilidad del empleado público
	Libertad sindical y protección del derecho de sindicación	*Organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección *Gremios: derecho a concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. *Representantes gremiales: derecho a gozar de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.
Seguridad y Seguro Social		*Seguro social obligatorio, a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles
Derecho a la protección y asistencia familiar		*Protección integral de la familia: protección pre y posparto a las madres; licencia con remuneración por maternidad; protección y asistencia a todos los niños y adolescentes- sin discriminación alguna por condiciones de filiación o cualquier otra condición; protección de los niños contra la explotación económica y social; la defensa del bien de familia *Derecho de toda persona a gozar de un nivel de vida adecuado- alimentación , vestido y vivienda adecuados- para sí y para su familia
Servicios Sociales Básicos		*Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental *Derecho de toda persona a la educación : enseñanza primaria obligatoria y gratuita, enseñanza secundaria- incluso la técnica y profesional- generalizada y con implementación progresiva a la enseñanza gratuita; educación superior accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno y con implementación progresiva a la enseñanza gratuita; un sistema adecuado de becas y mejora de las condiciones materiales del cuerpo docente

Fuente: Elaboración propia en base a Constitución Nacional, Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Anexo N°2: Asignaciones Familiares en Argentina, Régimen Contributivo Ley N° [24.714](#)

	ARGENTINA: ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS. ADMINISTRACIÓN Y PRESTACIONES MONETARIAS
ORGANISMO RESPONSABLE	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
BENEFICIO	<p>Asignación por hijo (requisito de ingreso): pago de una asignación mensual por cada hijo menor de 18 años soltero. Variable según nivel de ingreso. Se abona a uno solo de los progenitores, cuidadores o tutores. Debe presentar acta de nacimiento.</p> <p>Asignación por hijo discapacitado (sin requisito de ingreso): pago por cada hijo discapacitado sin requisito de edad. Se abona a uno solo de los progenitores, cuidadores o tutores.</p> <p>Asignación prenatal (requisito de ingreso): pago de una asignación mensual que se abona al asalariado que tiene al menos tres meses de empleo continuo desde la fecha de concepción hasta la fecha esperada de parto o la interrupción del embarazo. Variable según nivel de ingreso.</p> <p>Asignación por ayuda escolar (requisito de ingreso): pago de una asignación anual. Variable según nivel de ingresos. Debe presentar certificado de escolaridad.</p> <p>Asignación por nacimiento (requisito de ingreso): pago único. Se requiere de una antigüedad de al menos seis meses de empleo continuo por el nacimiento de un hijo. Se abona a uno solo de los progenitores, cuidadores o tutores.</p> <p>Asignación de adopción (requisito de ingreso): pago único. Se requiere una antigüedad de al menos seis meses de empleo. Se abona a uno solo de los padres adoptivos.</p> <p>Asignación por matrimonio (requisito de ingreso): pago único. Se requiere una antigüedad de al menos seis meses.</p> <p>Asignación por cónyuge (requisito de ingreso): pago de una asignación mensual que se abona al beneficiario por su legítima/o cónyuge residente en el país. Para jubilados y pensionados exclusivamente. Variable según nivel de ingreso.</p>

Fuente: extraído de OIT (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares.*

Anexo N°3: Recientes Asignaciones para la Protección Social.

ASIGNACIONES PARA PROTECCIÓN SOCIAL		
	Decreto 1602/09	Decreto 446/11
Denominación	Asignación Universal por hijo para protección social	Asignación por Embarazo para Protección Social.
Carácter de la medida	Excepcional	Excepcional
Justificación	<p>El artículo 3° de la Ley N° 26.061 entiende por interés superior de niños, niñas y adolescentes a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social. Asimismo, el artículo 26 de la Ley N° 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes. Finalmente que, si bien las políticas de Estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera- reduciendo los niveles de pobreza e incrementando los niveles ocupacionales- subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.</p>	<p>La mortalidad materna es un indicador de la injusticia social, la inequidad de género y la pobreza</p> <p>La cobertura en el ámbito de la seguridad social debe ser atendida desde el estado de gestación, de forma tal de brindar a la madre embarazada programas públicos de atención de diagnóstico y tratamiento oportuno, disminuyendo los índices de mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil que se encuentran asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud.</p>
Objeto	Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.	Darle protección a la madre embarazada, mediante una prestación que de cobertura a la contingencia del estado de embarazo de aquellas mujeres que se encuentran en similares condiciones que las personas que acceden a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.
Normativa de referencia	-Ley N° 24.714 : instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.- Ley N° 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007	Ley N° 24.714 instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares y Decreto N° 1602/09 Asignación Universal por hijo para protección social.
Beneficiarios	Niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal –salvo percepción de remuneración mayor al SMVM-. También incluye a hijos de monotributistas sociales	Mujeres embarazadas que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. También incluye a monotributistas sociales
Requisitos	<p>a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud.</p> <p>b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante D.N.I.</p> <p>c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.</p> <p>d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2° de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.</p> <p>e) Hasta los 4 años de edad, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 años y hasta los</p>	<p>a) Que la embarazada sea argentina nativa o por opción, naturalizada o residente, con residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud de la asignación.</p> <p>b) Acreditar identidad, mediante D.N.I.</p> <p>c) La acreditación del estado de embarazo mediante la inscripción en el “Plan Nacer” del Ministerio de Salud. En aquellos casos que prevea la reglamentación, en que la embarazada cuente con cobertura de obra social, la acreditación del estado de embarazo será mediante certificado médico expedido de conformidad con lo previsto en dicho plan para su acreditación.</p> <p>Si el requisito se acredita con posterioridad al nacimiento o interrupción del embarazo, no corresponde el pago de la asignación por el período correspondiente al de gestación.</p> <p>d) La presentación por parte del titular del beneficio de una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas. De comprobarse la falsedad de alguno de estos datos, se producirá la</p>

Anexo N°4: Análisis comparativo regional entre experiencias de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos

País	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Paraguay	Uruguay
Nombre del Plan/Programa	AUH	Bolsa Familia	Bono Juancito Pinto	Programa Puente Chile Solidario	Tekoporã– Red de Protección y Promoción Social	Plan Equidad
Objetivos de la Política	<p>Garantizar el ejercicio, en igualdad de oportunidades, de los derechos de todos los niños/as reconocidos en la Ley N° 26.061 y demás tratados internacionales- en materia de calidad de vida, salud y seguridad social- mediante un ingreso básico mensual</p> <p>Promover reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema</p> <p>Reducir la brecha entre los distintos indicadores de bienestar social</p>	<p>Promover la superación del hambre y la pobreza a través: a) del alivio inmediato a la pobreza, transferencia directa de ingresos a las familias; b) del reforzamiento del ejercicio de los derechos sociales básicos en salud y educación, mediante el cumplimiento de condicionalidades, contribuyendo a que las familias consigan romper el ciclo intergeneracional de la pobreza; y c) de la coordinación de servicios complementarios</p>	<p>Promover la acumulación del capital humano, como forma de romper con los ciclos intergeneracionales de pobreza.</p> <p>a) Incentivar la permanencia y culminación de niños y niñas de primaria en escuelas públicas.</p> <p>b) Apoyar a las familias a cubrir costos de materiales de estudio, transporte, alimentación u otros, en que incurran por el envío de sus hijos a la escuela</p> <p>c) Contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la universalización de la educación primaria</p>	<p>Lograr el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en extrema pobreza para que satisfagan sus necesidades básicas y superen así sus actuales condiciones de vida.</p>	<p>Los dos programas tienen por objetivo mitigar y superar las condiciones sociales adversas de la población paraguaya en extrema pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional; incidir y fortalecer las oportunidades de niños y niñas a través del acceso a educación, salud, alimentación/ nutrición, identificación, habitabilidad, participación comunitaria, entre otros.</p>	<p>Promover la Cobertura de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad e impulsar la salida de la pobreza e indigencia de estos grupos, nivelando las oportunidades de acceso en lo que refiere a:</p> <p>(a) servicios sociales universales;</p> <p>(b) Ingresos a través del trabajo digno y</p> <p>(c) prestaciones sociales básicas.</p>
Tipos de beneficio y monto	<p>Suma mensual de carácter no contributivo. El monto varía, pero se establece que sea la mayor suma prevista en los incisos a o b del artículo 18 de la ley 24.714.</p>	<p>Las familias con una renta per cápita por debajo de los 145 reales mensuales pueden pedir a Bolsa Familia, una ayuda al Estado, que va de 22 reales a los 200 reales al mes.</p> <p>Tiene 3 tipos de beneficios: Básico, variable y variable vinculado al adolescente.</p> <p>El beneficio básico de \$R68 (USD 34) a las familias extremadamente</p>	<p>El Bono Juancito Pinto benefició a 1.681.135 alumnos (16,8% del total de la población boliviana), desembolsando \$us 48 millones, en 13.700 unidades educativas.</p> <p>Los escolares beneficiados con el Bono Juancito Pinto en el área rural fueron 660.159 y los del área urbana 1.020.976.</p>	<p>Bono familiar por dos años, es decreciente: de 10.500 pesos (US \$ 19,5 dólares) los primeros 6 meses, de 8.000 pesos (US \$ 14,8) entre los 7 - 12 meses, para el segundo año (13 a 18 meses) de 5.500 pesos (US \$ 10,2) y de 3.155 pesos (US \$ 5,8) para el período de 19 a 24 meses.</p> <p>Luego de los 24</p>	<p>Soporte alimentario: 3 dólares.</p> <p>Apoyo en educación y salud: 7 dólares.</p>	<p>Asignaciones familiares no contributivas para el universo de hogares pobres con niños y adolescentes.</p> <p>El monto base para niños/as que asisten a primaria es de 700\$U (34,62 Dólares) mensuales y de 1000\$U (49 dólares) mensuales para la secundaria.</p> <p>A la transferencia se le suma una</p>

		<p>pobres. Beneficio Variable de \$R22 (USD 13) a las familias pobres con niños de hasta 15 años- Cada familia puede recibir hasta 3 beneficios variables (\$R66). Beneficio Variable vinculado al adolescente: R\$33 reales (19 dólares) a las familias que tengan adolescentes de 16 y 17 años que asisten a la escuela. Cada familia puede recibir hasta 2. (\$R66 - UD\$38). Mínimo \$R22 y máximo \$R 200. Entre 13 y 116 dólares.</p>	<p>2.3 u\$s por mes. Se realizan dos pagos: uno al iniciar el período escolar y otro al finalizar.</p>	<p>meses las familias reciben un Bono de Egreso durante 3 años 3,155 pesos. También hay un acceso automático a subsidios monetarios (SUF, PASIS, SAP) y acceso preferente a programas sociales.</p>		<p>partida a través de tarjeta magnética para adquirir alimentos, dirigida a los hogares con NNA que se sitúen en el entorno de la línea de indigencia.</p>
Destinatario s/as	<p>Niños/as y adolescentes excluidos de la asignación familiar prevista por la ley 24.714, debido a que sus padres o tutores se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal.</p>	<p>Familias con niños menores a cargo en situación de extrema pobreza, con dificultad de acceso a alimentos</p>	<p>Niños y Niñas que cursan entre 1° y 8° de primaria de escuelas públicas (incluye niños de la educación fiscal formal, educación especial y educación juvenil alternativa).</p>	<p>Familias en situación de indigencia</p>	<p>Familias en situación de extrema pobreza residentes en las zonas rurales del país, con niños y adolescentes.</p>	<p>Tiene como población prioritaria a los sectores que se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza con hijos menores de 18 años (25% de la población del país según INE 2006)</p>
Condicional idad	<p>Cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio hasta los cuatro (4) años de edad y desde los cinco (5) y hasta los dieciocho (18) años la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.</p>	<p>Asistencia a la escuela de niños y adolescentes en edad escolar - Controles de salud periódicos de embarazadas y niños.</p>	<p>Que el alumno(a) esté registrado en el Libro de Inscripciones y en el Registro Pedagógico del Profesor de curso correspondiente al mes de septiembre. Que sea alumno con asistencia regular, a la fecha de pago (aprox. 80% de asistencia).</p>	<p>Las cláusulas se refieren a las 53 condiciones mínimas de calidad de vida en las dimensiones de identificación, salud, educación, dinámica familiar, trabajo e ingresos, habitabilidad (inventario) La asignación social base (Mideplan) es para todos igual sin condiciones, se incrementa dos veces al año si se cumple con los requisitos:-El niño sano-Asignación por escolaridad-Asignación adicional por</p>	<p>La salud y la educación</p>	<p>Asistencia escolar hasta tercer año de secundaria, controles de salud y asistencia al programa de capacitación y creación de proyectos Rutas de Salida.</p>

				inserción laboral de la mujer		
Cumplimiento de derechos	Derecho a la seguridad social, salud, educación y la alimentación (Ley 26.061)	Derecho a la alimentación, salud, educación y protección frente explotación económica y social	Derecho a la alimentación y a la educación básica	Derecho a la alimentación, salud, educación y protección frente explotación económica y social de los niños/as y adolescentes. Inserción laboral-derecho a trabajar -de la mujer	Derecho a la alimentación, a la educación y educación	Derecho a la alimentación, salud, educación
Consideración del enfoque de género		Tutor: Preferente mente a la mujer de cada familia. Fortalecimiento de la posición de la mujer en el hogar		Tutor: Familias. (aunque de preferencia la madre)	Tutor: Mujer jefa de hogar	
Fortalezas/ Debilidades	<p>Fortaleza: Impactos positivos en materia de reducción de pobreza, y desigualdades. Mejoras en materia de salud y educación</p> <p>Debilidades: Dificultades en materia de financiamiento a largo plazo.</p> <p>La normativa actual de la AUH no garantiza una asignación universal para los todos menores de 18 años, pues los hijos/as de monotributistas y de trabajadores informales con ingresos superiores al salario mínimo, vital y móvil, quedan excluidos de la misma.</p> <p>Aprobación por DNU, no por ley del Congreso Nacional</p>	<p>Fortaleza: Grandes sectores de la población han sido beneficiados por este Plan. Compromiso del gobierno con las familias. Vínculo empleo y políticas de protección social</p> <p>Reducción significativa del trabajo infantil</p> <p>Debilidad: No existe consenso de todos los actores sociales. Depende de la ratificación de cada nuevo Gobierno.</p>	<p>Fortaleza: Apuesta a la educación como forma de romper los ciclos intergeneracionales de pobreza extrema</p> <p>Debilidad: Deja fuera vastos sectores de la población ya que no toma la educación formal secundaria</p>	<p>Fortaleza: La ficha de Protección Social Considera la interacción con otros planes Da preferencia a la mujer Hay una prestación básica sin condiciones</p> <p>Debilidad: Es un Plan que debe ser ratificado por cada Gobierno Central.</p>	<p>Fortaleza: Promueve el ejercicio de derechos sociales básicos: salud-educación Tutora del plan: la mujer jefa de hogar</p> <p>Debilidad: Quedan fuera los sectores de extrema pobreza de las zonas urbanas</p>	<p>Fortaleza: Promueve el acceso a derechos básicos universales: -educación, -salud, -trabajo</p> <p>Debilidad: No se considera a la mujer como pilar del Plan Debe ser ratificado por cada Gobierno Central elegido.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por PNUD (2010, p:49-66) y CEDLAS-UNLP (Marchionni, M. y Conconi, A., 2008).

Anexo N°5: Algunas iniciativas legislativas sobre programas de protección social a la niñez y adolescencia

Denominación del Proyecto de ley	Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez (FINCINI)	Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados	Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia	Creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia.	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)	Ingreso Básico Familiar
Bloque	Coalición Cívica	Frente para la Victoria	Partido Socialista	UCR	Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad - Proyecto Progresista (SI) y Encuentro Popular y Social.	Unión Celeste y Blanco
Ingreso al tratamiento legislativo	1997,1999, 2001, 2003, 2004 y 2008. Última versión: 21/04/2010 (Expediente 2372-D-2010)	10/06/2008 (Expediente N° 3755-D-2008).	23/04/2009 (Expediente N° 1914-D-2009)	07/05/2009 (Expediente N° 1230-S-2009).	04/08/2009 (3644-D-2009)	14/08/2009 (Expediente N° 3892-D-2009)
Objetivo	Atender al financiamiento del "Ingreso Ciudadano para la Niñez, la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad" (INCINI), al beneficio por maternidad y a los beneficios por nacimiento y adopción.	Ofrecer a los trabajadores no registrados los mismos beneficios por asignaciones familiares y escolaridad que tienen los trabajadores registrados, y disminuir el empleo no registrado.	Garantizar la igualdad de oportunidades y capacidades de los menores de 18 años residentes en el país, a través de una transferencia de ingresos monetarios directos desde el Estado.	Garantizar un mínimo de ingreso ciudadano para todos los niños/as y adolescentes del país.	Crear una asignación universal de carácter nacional y obligatorio, para todos los menores de 18.	Asegurar el derecho a la alimentación adecuada y a la integración social de las familias, y promover el desarrollo de capacidades desde la salud y la educación
Beneficiarios	Todos los niños y niñas argentinos, nativos o por opción, hasta los 18 años de edad, que certifiquen residencia en	Trabajadores en relación de dependencia no registrados con hijos a cargo menores de 18 años de edad	Todos los niños/as y adolescentes, residentes en el país, desde su nacimiento hasta los 18 años de edad y todas las mujeres embarazadas residentes en el país	Todos los menores de 18 años argentinos y residentes, y todas las mujeres embarazadas, argentinas y residentes.	Todos los menores de 18 años, residentes en la Argentina y que no perciban ninguna de las prestaciones establecidas en la Ley 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares).	Familias en situación de pobreza e indigencia con hijos menores de 18 años que residen en el territorio nacional, y hogares pobres e indigentes sin hijos a cargo, los que podrán

	el país; las mujeres embarazadas que acrediten cinco años de residencia inmediata en el país; y las personas con discapacidad, argentinas nativas o por opción, con residencia en el país.					percibir el beneficio por un período de dos años
Sujeto de derecho	Niños/as y adolescentes	Trabajadores no registrados y desocupados con hijos menores a 18 años	Niños/as y adolescentes	Niños/as y adolescentes	Hijos de trabajadores no cubiertos por Régimen de Asignaciones Familiares	Familias en situación de pobreza por ingreso con hijos menores a cargo
Requisitos	Para los niños y niñas en edad escolar se deben presentar los certificados de alumno regular de la educación formal. En el caso de los niños y niñas menores de cinco años, el requisito es la demostración de los controles médicos, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias. Para las mujeres embarazadas, el requisito es la acreditación y ratificación trimestral de la condición.	Los trabajadores deberán acreditar: El nombre o razón social y actividad del empleador, lugar de trabajo, y su antigüedad en la empresa, mediante declaración jurada; los hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento; Escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo menores de dieciocho (18) años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo.	Para los niños/as y adolescentes, realizar controles de salud, vacunación obligatoria y la asistencia regular al sistema educativo; y para las mujeres embarazadas, el control médico bimestral	Presentar para los niños/as y adolescentes la cartilla de vacunación obligatoria, el certificado de alumno regular y, para las mujeres embarazadas, el certificado de control médico trimestral	Acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios hasta la edad de 4 años, y la asistencia al ciclo escolar hasta los 18 años.	Presentar comprobantes de los ingresos percibidos, y certificados de escolaridad de los menores a cargo, controles médicos para los menores de 19 años y los mayores de 65 años, y constancias sobre el cumplimiento en la aplicación de las vacunaciones obligatorias.
Beneficio	Asignación mensual y ajustable por el valor de la canasta básica de alimentos	Asignación mensual por cada hijo y una asignación por ayuda escolar anual.	Asignación mensual, cuyo valor mínimo será igual a la Canasta Básica de	Asignación mensual por menor o por mujer embarazada, asignación por menor con	Asignación mensual equivalente al valor de la asignación por hijo correspondiente a la menor categoría salarial establecida en	Prestaciones monetarias no contributivas de carácter mensual Con Corresponsabilidad

	(CBA) y del salario mínimo. EIINCINI se abonará a la madre, cuando ésta conviva con el niño o niña.		Alimentos para el adulto equivalente estimada mensualmente por el INDEC. Se abonará a la madre, cuando ésta conviva con el niño o niña	discapacidad y un monto fijo por única vez por nacimiento. Estos montos serían complementados con una ayuda escolar anual para la educación inicial, básica y polimodal	la Ley 24.714 El cobro de la asignación universal estará a cargo de la madre	s para los beneficiarios. La suma a ser otorgada resulta de la diferencia entre el 50% del valor de la CBT (máxima asignación) y los ingresos regulares de la familia.
Financiamiento	**Contribución a cargo de los empleadores del 7,5% del total de remuneraciones de los trabajadores que prestan servicios en relación de dependencia en la actividad privada; ** 7,5% a cargo del responsable del pago de las prestaciones sobre Riesgos de Trabajo; ** 13% de la recaudación del impuesto a las ganancias, cuyo régimen propone modificar a partir de la inclusión de nuevos sujetos imposables ** los recursos que fije el Congreso en el Presupuesto General de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido.	Créditos presupuestarios	El Fondo del Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia (FIUNA) se financiará de la siguiente manera: **10% del total de las contribuciones patronales y aportes realizados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) **12% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias **recursos fijados anualmente por el Congreso de la Nación, **reasignaciones de las partidas presupuestarias del Plan Familias por la Inclusión Social, y de las asignaciones por hijo, prenatal y por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal	Créditos presupuestarios	Créditos presupuestarios destinados a prestaciones monetarias para menores de 18 años	Créditos de organismos multilaterales, gobiernos extranjeros y/u organizaciones no gubernamentales
Autoridad de	Administración Nacional de	Ministerio de Trabajo, Empleo y	Ministerio de Desarrollo	Ministerio de Desarrollo	No establece	Creación del Consejo de Gestión

aplicación	la Seguridad Social (ANSeS).	Seguridad Social	Social.	Social		Interministerial, bajo la órbita de la Presidencia de la Nación.
-------------------	------------------------------	------------------	---------	--------	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a proyectos de ley citados.